

Zeitschrift: Itinera : Beiheft zur Schweizerischen Zeitschrift für Geschichte = supplément de la Revue suisse d'histoire = supplemento della Rivista storica svizzera

Herausgeber: Schweizerische Gesellschaft für Geschichte

Band: 20 (1998)

Rubrik: Workshop "Sozialstaat"/Atelier "Etat social"

Nutzungsbedingungen

Die ETH-Bibliothek ist die Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften auf E-Periodica. Sie besitzt keine Urheberrechte an den Zeitschriften und ist nicht verantwortlich für deren Inhalte. Die Rechte liegen in der Regel bei den Herausgebern beziehungsweise den externen Rechteinhabern. Das Veröffentlichen von Bildern in Print- und Online-Publikationen sowie auf Social Media-Kanälen oder Webseiten ist nur mit vorheriger Genehmigung der Rechteinhaber erlaubt. [Mehr erfahren](#)

Conditions d'utilisation

L'ETH Library est le fournisseur des revues numérisées. Elle ne détient aucun droit d'auteur sur les revues et n'est pas responsable de leur contenu. En règle générale, les droits sont détenus par les éditeurs ou les détenteurs de droits externes. La reproduction d'images dans des publications imprimées ou en ligne ainsi que sur des canaux de médias sociaux ou des sites web n'est autorisée qu'avec l'accord préalable des détenteurs des droits. [En savoir plus](#)

Terms of use

The ETH Library is the provider of the digitised journals. It does not own any copyrights to the journals and is not responsible for their content. The rights usually lie with the publishers or the external rights holders. Publishing images in print and online publications, as well as on social media channels or websites, is only permitted with the prior consent of the rights holders. [Find out more](#)

Download PDF: 27.03.2026

ETH-Bibliothek Zürich, E-Periodica, <https://www.e-periodica.ch>

Workshop «Sozialstaat» / Atelier «Etat social»

L'Etat social et les différences de genre. Une perspective comparative

Brigitte Studer

Lors de la journée des historiens suisses en octobre 1996 un atelier sur l'Etat social et le genre a réuni des historiennes de plusieurs pays. Le débat a eu lieu à partir du présupposé que l'Etat social institutionnalisait les différences de genre par ses dispositions légales et ses pratiques. Qu'il ne renforçait donc pas seulement les différences, mais qu'il participait aussi à leur construction en définissant par ses lois et leur application les normes sociales régissant le comportement des hommes et des femmes. Toutefois, au-delà de ce trait général caractérisant tous les Etats sociaux, les formes concrètes de ces derniers variaient fortement d'un pays à l'autre. A propos des rapports de genre, Jane Lewis a distingué trois types d'Etat social: ceux qui se basent principalement sur l'idée de l'homme chef de famille (comme la Grande-Bretagne ou l'Irlande, pays auxquels il faudrait sans conteste ajouter la Suisse); ceux qui ne s'inspirent que partiellement de cette notion (la France notamment); et enfin ceux dont l'inscription d'une position dominante masculine dans la famille est pratiquement absente (la Suède).

Loin d'être simplement les objets ou les passives victimes de la législation sociale, les femmes ont historiquement contribué à la formation des Etats sociaux et à la genèse de l'Etat providence. Salariées autant que clientes de ces institutions, les femmes ont en outre participé à l'élaboration des politiques sociales à travers leurs organisations et leurs activités. Quelle a été leur part en France, en Suède, au Québec/Canada et en Suisse? Les quatre contributions qui suivent présentent un état de la recherche par pays. Elles ont pour objectif premier d'apporter quelques réflexions à propos des divers modes d'intégration de la différence de genre dans les Etats sociaux dont il est question. Ensembles, elles fournissent un aperçu de la diversité des formes de législations sociales et leurs conséquences sur les rapports sociaux entre hommes et femmes. Quoique les situations nationales diffèrent au plus haut point, un constat général s'impose: il n'existe pour l'heure aucun Etat social qui tienne réellement compte du travail non rémunéré, aussi bien ménager que d'éducation et de garde des enfants, et où celui-ci soit partagé de manière égalitaire entre les sexes.

Feminist Historiography and the French Welfare State: A Comparative Perspective

Karen Offen

Résumé

Cette contribution propose une analyse d'un point de vue féministe des conclusions auxquelles ont abouti certaines études récentes sur l'histoire de l'Etat providence français. L'auteure insiste sur l'importance des questions de protection de la maternité et de politique de la population pour le débat sur la place des femmes dans l'Etat social à ces débuts. Elle relève aussi le rôle de la contradiction entre les objectifs de l'Eglise catholique à propos des mesures caritatives et philanthropiques en faveur des pauvres et des défavorisés et ceux de l'Etat français. Elle conclut que l'insistance du féminisme français sur l'indépendance féminine et ses demandes de partenariat au niveau social ont finalement apporté des avantages significatifs aux femmes dans les dispositions de l'Etat providence de l'après-guerre. Cela malgré le monopole masculin entre 1848 et 1944, et en particulier durant la Troisième République, sur les prises de décision politiques.

The French welfare state (*l'Etat providence*) under the Republic, was – like welfare states throughout Europe – constructed not only in response to contests over class issues, as socialist historiography would have it, but in response to gender issues. Indeed, gender issues could hardly be avoided, lying as they do squarely at the heart of human sociopolitical organization, and at the heart of answers to questions about how to deal with poverty and its accompanying problems. In recent years, a flowering of feminist historical analysis by scholars both in France and outside the Hexagon has brought these concerns to the forefront, exposing the centrality of women and gender not only to the process of nation-building in Europe but in particular to the formation of the welfare states that followed World War II.

Contributions by a new generation of feminist scholars have demonstrated the importance of placing gender at the center of analysis of welfare state formation (as well as of urbanization and industrialization), and also of engaging in a practice of comparative analysis. Such analysis throws into relief the national/societal characteristics of each system. Multi-national collections of scholarly studies assembled by Gisela Bock and Pat Thane (1991) concerning the comparative development of maternity policy; by Valerie Fildes, Mara Marks, and Hilary Marland (1992) on maternal and infant welfare; by Seth Koven and Sonya Michel (1993) on maternalist politics and the origins of welfare states; and Ulla Wikander, Alice Kessler-Harris, and Jane Lewis (1995) on comparative protective labor legislation for women, are helping us to understand the centrality of gender issues, and – in particular – the long-hidden

importance (because too often on the losing side) of feminists as actors and bearers of alternative, woman-centered visions of citizenship and state) in challenging the ultimately victorious paternalistic, even patriarchal welfare states installed in European countries. Indeed, both the “gender” of power/authority, the objects of its concerns, and the sexual politics within the family stand starkly revealed by these analyses.¹

Consequently, instead of a “worker” (or a “soldier”) as the primary beneficiary of welfare state construction, we now recognize that in many post-World War II welfare states, the neutral term “worker” in fact stood in for a male breadwinner supporting a dependent wife and children. Perhaps because of the embeddedness of a scarcely-disguised *masculinisme* in their own common tradition, Anglo-American revisionist scholars have done a particularly astute job of smoking out the “gender” of “workers”, the “sex” of breadwinners, and of revealing the assumptions that underlay certain seemingly neutral measures whose inadvertent effect (if not expressed objective) was to perpetuate the subordination and dependence of women.² In so doing, this historical work has disentered the competing arguments that marked the struggle over state welfare.

One point concerning this struggle that deserves to be underlined with respect to any discussion about women’s place in the welfare state is that the condition of motherhood lies at the *center* of the debates. It is not, as some scholars would claim, (merely) a prism (one among others) through which all sorts of other issues are refracted.³ Gender relations and in particular reproduction of the next generation are the central focus, the nub around which all else circles; they are not merely the medium, they are the message. With respect to

1 Gisela Bock and Pat Thane, eds., *Maternity and Gender Policies: Women and the Rise of the European Welfare States. 1880s–1950s*. London & New York: Routledge, 1991; Valerie Fildes, Lara Marks, and Hilary Marland, eds., *Women and Children First: International Maternal and Infant Welfare. 1870–1945*. London: Routledge, 1992; Seth Koven and Sonya Michel, eds., *Mothers of a New World: Maternalist Politics and the Origins of Welfare States*. New York & London: Routledge, 1993; Ulla Wikander, Alice Kessler-Harris, & Jane Lewis, eds., *Protecting Women: Labor Legislation in Europe, the United States, and Australia, 1880–1920*. Urbana & Chicago: University of Illinois Press, 1995. See also Gisela Bock, “Poverty and Mothers’ Rights in the Emerging Welfare States”, in *A History of Women: Toward a Cultural Identity in the Twentieth Century*, ed. Françoise Thébaud. Cambridge, Mass.: The Belknap Press of Harvard University Press, 1994, pp. 402–432, and Nadine Lefaucheur, “Maternity, Family, and the State”, in *ibid.*, 433–452.

2 See, in particular, the following two collections of essays, which also contain references to significant prior publications: Ava Baron, ed., *Work Engendered: Toward a New History of American Labor*. Ithaca: Cornell University Press, 1991; Laura L. Frader and Sonya O. Rose, eds., *Gender and Class in Modern Europe*. Ithaca: Cornell University Press, 1996.

3 As, for example, in the post-modernist interpretative work (informed by the analyses of Joan Scott) by Joshua H. Cole, “‘There Are Only Good Mothers’: The Ideological Work of Women’s Fertility in France Before World War I”, *French Historical Studies*, 19:3 (Spring 1996), 639–672. Cole, like other post-modern academics who critically examine the category “woman” implicitly questions the link between “women”, and childbearing. This article appeared as part of a forum on the theme of: “Population and the State in the Third Republic”, *French Historical Studies*, 19:3 (Spring 1996), edited by Rachel G. Fuchs. Other pertinent articles are by Jean Elisabeth Pedersen, Cheryl A. Koos, and Andrés Horacio Reggiani.

France, Elinor Accampo pinpointed the problem when she stated that “The notion that women’s bodies were not their own became translated into law between 1874 and 1919.”⁴

In order to understand the scope and particular formulation of the French welfare state, it helps to keep in mind two aspects of continuity in French history. The first of these is the long and competing traditions of involvement in issues of personal life and morality (i.e., sex and reproduction) both by the Roman Catholic Church and the French monarchy, a rivalry that long antedates the Church/State conflicts of the nineteenth and twentieth centuries. Competing approaches to charity toward the poor marked and were deeply marked by this rivalry. Of particular historic relevance is the intrusive campaign of the French state (both under the monarchies and under the republics) on the subject of population and reproduction, which began in the mid-sixteenth century with kingly interest in “protecting” fetuses and newborns (especially those conceived out of wedlock) from abortion and infanticide by demanding sworn “déclarations de grossesse” from pregnant women. Related concerns were common both to the several monarchical regimes of the nineteenth century as well as the ensuing Third and Fourth republics.

A second aspect, coincident with the French Revolution, is that strong secular claims were made by some revolutionary politicians (most notably by the Committee on Begging, 1791) to the effect that (in William Fortescue’s phrasing) “public assistance should become a national responsibility”.⁵ Thus was framed the ambitious and perhaps utopian socialist claim for a centralized, top-down state obligation toward all its citizens, which would ultimately lie behind and inform most battles over social policy, and especially the jagged movement from assistance (both private and public) to social insurance in France that marked the years from the 1800s to 1945.

Even as the successive French republics since 1789 have retained a theoretical commitment to encompassing everyone – all *citoyens* – “la nation” including protestants, jews, and blacks – their supporters have demonstrated both extraordinary insensitivity and, often, outright resistance in dealing with the claims for parity by women. Several times during the Revolution, male republican politicians wrote women out of the succeeding constitutions, not on grounds of principle but on grounds of “public utility” – as defined, first, by the Declaration of the Rights of Man, and then by subsequent decisions of the assemblies, who by positing a distinction between “civil” rights and “civic” rights, foreclosed on women’s political activity by disassociating it from their newly-granted property rights. The closing of women’s clubs by the Jacobins

4 Elinor Accampo, “Gender, Social Policy, and the Formation of the Third Republic: An Introduction”, in *Gender and the Politics of Social Reform in France, 1870–1914*, ed. Elinor A. Accampo, Rachel G. Fuchs, and Mary Lynn Stewart. Baltimore and London: The Johns Hopkins University Press, 1995, p. 9.

5 See William Fortescue, “The Role of Women and Charity in the French Revolution of 1848: The Case of Marianne de Lamartine”, *French History*, 11:1 (1997), p. 57.

in 1793 was merely the last nail in the coffin for a series of contestations over women's claims to engage fully in public and civic activism. French feminists (women and men alike) repeatedly contested prevailing notions of "citizenship", in France from 1789 to 1945, when at last, after the humiliating Vichy years, the governments of the Liberation accorded women those long sought and highly prized civic rights, the right to vote and to run for public office. This ostensible "universality", of citizenship, so long contested by women, has only recently begun to be seriously tested once again with respect to immigrants from non-European cultures.

Meanwhile, in the late nineteenth- and early twentieth centuries, under an all-male "democratic" republic, the issue of "protecting" women workers in industrial production became particularly divisive, with liberals of both sexes defending women's right to work as they pleased, and others (including social Catholics and socialists) advocating state intervention in the industrial workplace on behalf of women's importance as mothers (of France's future soldiers and workers, gendered male). But the motherhood potential of married women workers was by no means the sole concern. In nineteenth-century cities, there were increasing numbers of poor unwed mothers, young women who were sometimes servants or seamstresses, who had been unsuccessful in attempting to earn a living for themselves and who found themselves "poor and pregnant in Paris", in Rachel Fuchs' eloquent formulation, a city that had "one of the highest illegitimacy rates in the western world" and a high rate of child abandonment.⁶

Thus, there were some serious questions that French authorities – at the municipal, departmental, and national levels – felt obligated to address. Yet the combination of the French historical tradition of intrusiveness into sexual and reproductive matters, the ongoing concerns about population growth and strength, and, from 1848 to 1944, the all-male character of the polity, has raised many questions for historians about what kind of measures were finally initiated, what kind of laws were made, and by whom, and how state benefits would be configured when women were neither present in the decision-making process, nor represented by their own kind (though there were a few male representatives who did take women's articulation of the issues seriously). Such question had been repeatedly and insistently raised by feminists, from the time of the Estates-General in 1789 up to and including today's petitioners for "parity", or the equal representation of women in law-making bodies.⁷

6 Rachel G. Fuchs, *Poor and Pregnant in Paris: Strategies for Survival in the Nineteenth Century*. New Brunswick, N. J.: Rutgers University Press, 1992.

7 Karen Offen, "Women, Citizenship and Suffrage with a French Twist, 1789–1993", in *Suffrage and Beyond: International Feminist Perspectives*, ed. Caroline Daley & Melanie Nolan. Auckland: Auckland University Press, 1994; also co-published by Pluto Press, London, and New York University Press, New York.

We Americans from the United States, with our federal state and our highly individualistic and anti-governmental outlook, have virtually no tradition of national welfare (in contrast to our next-door neighbors in Canada) comparable to that of France, and even the measures we have enacted since the 1930s (such as aid to dependent children) have been vehemently and repeatedly contested. Education and welfare issues have been predominantly under the control of the fifty federated states and local jurisdictions. In contrast to the post-revolutionary French, we have never had a deep commitment of “social entitlement”, other than to veterans of the armed forces, though some would prefer it if we did; our meager “social security” for partial support of formerly employed persons in old age (funded by employer and employee contributions) comes the closest, along with medical insurance (Medicare) for the aged population; neither of these programs provide full benefits, and in part due to contemporary demographics, both are threatened with insolvency. “Workmen’s compensation” in case of injury or disability is a state-level, not a national-level program. The comprehensive package of measures initiated on behalf of mothers and children in the 1920s under the Sheppard-Towner Maternity and Infancy Act were vehemently contested and, ultimately, never renewed.⁸ In the US, welfare provides a “safety net”, but not a hammock, and even that level of support is being contested in many states; even improvident mothers of small children are encouraged to enter job-training programs. In consequence, American scholars find centralized European welfare states quite intriguing, even exotic, or “other”, and perhaps analyze them with quite a different eye than do their Canadian counterparts, whether of the French-speaking or English-speaking areas, or their British, German, or Scandinavian colleagues, all of whom take state welfare far more for granted. The French *Etat providence* is especially intriguing, being one of the earliest to assume institutional shape, one of the most class-blind, and perhaps without peer (with the possible exception of the Scandinavian systems) in its demonstrated beneficence to women situated not as “individuals” but as mothers.

In what follows, I want to examine the arguments made concerning the French welfare state in a series of new publications by historians situated both outside and inside France to show how this new scholarship has revealed not only the centrality of women’s issues in the French case, but also the importance – thought limited success – of French feminists in attempting to shape the agenda of the emerging welfare state during the early to mid-twentieth century.

⁸ The Sheppard-Towner Act was the first public health program to be initiated and funded by the United States federal government. It provided matching federal funds to states to establish prenatal and child health centers, with the goal of reducing infant mortality through the education of poor mothers by other women trained in hygiene and puericulture (to use the French term), and emphasizing health over sickness. The measure was the first legislative triumph of American women social reformers following the enactment of woman suffrage in 1919–20. However, as physicians moved to co-opt preventive health care and the American Medical Association opposed the Sheppard-Towner programs, the program did not survive into the 1930s.

Although the Anglo-Canadian historian Mary Lynn Stewart's study of protective legislation for women workers in France is primarily concerned with state action affecting women's situation as workers in the labor market, it is highly revealing of attitudes that would deeply affect the construction of the French *Etat providence* after 1945. Stewart is committed to economic independence for women, and from that standpoint she underscores and confirms the historical establishment of a "social patriarchy" in France, designed to defend the male-headed family and the existing patriarchal social order by marginalizing (albeit with all the good will in the world) women in the workforce. Along with Solidarist republicans, social Catholics, and some industrialists, advocates from the French Socialist parties supported and defended the differential measures for women workers, enacted from 1892 on, while many French feminists vociferously opposed them in the name of women's unrestricted right to work. Indeed – and this conclusion emerges ever more firmly from historical analyses – it seems that gender solidarity functioned as the historical glue that could bond men together across party lines in the troubled democracy of Third Republic France. And when these coalitions of male legislators made the rules, without even taking women's representations of their situations as working women into account, the results were surprisingly predictable.⁹ Most often, children, not women, became the focus of state legislative action; as childbearers (literally, as walking wombs, and increasingly as walking wetnurses) women were all too frequently treated instrumentally, rather than as persons in their own right. From a feminist perspective, this instrumentalization was deemed – and remains – unacceptable.

In the important collection of feminist analyses by a cluster of North American historians, *Gender and the Politics of Social Reform in France, 1870–1914* (1995), co-editor Rachel Fuchs emphasizes the *early beginning* of the French welfare state in the period immediately following 1870. By examining policies affecting families and maternity, rather than policies addressed to male workers, all the authors in this collection effectively "decenter", the conventional concerns. Once this decentering is done, France stands revealed as a *leader* in the process of welfare state formation; this is due in great part to the concern with *depopulation*, centrality of mothers to bearing and raising children for the state. "France did not lag behind [...] it was in the forefront of many social reforms." [...] "France was a European leader in designing family policies and family allowances", argues Fuchs.¹⁰ The articles in this collection focus primarily on the activities of male policy makers; the exception is Linda L. Clark's study of Pauline Kergomard, a "maternalist" feminist educator who became a prominent public official.

9 Mary Lynn Stewart, *Women. Work and the French State: Labour Protection and Social Patriarchy, 1879–1919*. Kingston, Montreal, London: McGill-Queen's University Press, 1989.

10 Rachel Fuchs, "France in a Comparative Perspective", in *Gender and the Politics of Social Reform in France*, 157–187; quotes, 159, 160.

“Children” and “families” are also the concerns of policy formation studied by the North American historian Susan Pedersen in her recent study, *Family Dependence, and the Origins of the Welfare State: Britain and France, 1914–1945* (1993). This work provides a pathbreaking comparative examination of approaches to the redistribution of wealth, placing gender issues and – in particular – concerns about mothers and infant welfare at the center of her analysis. Pedersen’s intent is to contest the hegemony of the British “male breadwinner welfare state” model as the paradigm by which social theorists measure all others. In France, as Pedersen demonstrates, the male breadwinner imperative never provided the norm either for the prevailing model of masculinity or for the development of social policy, despite its prevalence in trade union circles. In France, “parental policies do not assume that women are necessarily dependent, nor that men always have ‘families to keep’; rather they presume the dependence of children alone and hence redistribute income primarily across family types and not along gender lines” (p. 17). Nor are social class lines at issue in this logic.¹¹ In France, “the success with which social Catholics and pronatalists defined aid to families with dependent children as a patriotic measure proved a useful cover for employers eager to distribute allowances in lieu of wages” (p. 19). She describes the family allowance law of 11 March 1932, which required all French businesses of a certain size to affiliate with a family allowance *caisse* as “the single most important piece of social legislation passed in interwar France” (p. 372). The employer-funded family allowance system was later incorporated into the post-war welfare system of the French state, though it continued to be administered separate from social security.

Where Pedersen’s argument can be faulted is with respect to the place of feminist claims in the elaboration of these policies. She assesses French feminist claims on these issues as “weak”. By this she seems to mean that French feminists lacked formal political clout, which is true enough, given that women in France, though they did exercise significant influence, still had no formal vote. But she also suggests that their embrace of maternalist and pronatalist rhetoric *per se* similarly indicates their weakness.

Without wishing to overestimate the organizational strength of French feminism in the 1930s, I think it can be fairly said that the movement’s ideas on subjects of distributive justice, especially where women were concerned, were well known, sharply stated, and indeed widely supported. In fact, it can be shown also that their “relational” perspective was characteristic, and even advantageous.¹² As Jeanne Lavergne put it in a pamphlet dedicated to Madeleine Ver-

11 Susan Pedersen, *Family. Dependence. and the Origins of the Welfare State: Britain and France, 1914–1945*. Cambridge and New York: Cambridge University Press, 1993. For further analysis, see my review of Pedersen’s book in *Contemporary French Civilization*, 20:1 (1996), 191–194.

12 For further elaboration, see Karen Offen, “Body Politics: Women, Work and the Politics of Motherhood in France, 1920–1950”, in *Maternity and Gender Policies*, 138–159, and more recently, Anne Cova, *Maternité et Droit des femmes en France (XIX^e–XX^e siècles)*. Paris: Anthropos, 1997.

net in the mid-1930s, “Les droits de la mère sont la conséquence logique de l’acquisition des droits de la femme.”¹³ Even as French feminists staunchly defended women’s right to work and called for equal pay, most also agreed that the state should both acknowledge and reward motherhood. As Susan Peder-son has underscored, “French social policy would remain concerned with the problems of reconciling motherhood with women’s wage earning, a focus that would differentiate it sharply from British choices” (pp. 105–6), and this at the level of national, not local, politics. Apart from the vote, “social”, rights, not individual rights, seemed to occupy center stage for feminist efforts in France, in contrast to much of the Anglo-American world.

To understand this focus, it is important (as I have suggested earlier) to look once again at the *longue durée*, to the precedents for intrusive state intervention in family organization and structure, and the history of feminist argumentation/contestation that arose to contest such intervention. Indeed, paradoxes cease to exist; metaphors take on substance; and contradictions disappear when the historian re-submerges herself in the debates of the times, and it is possible to trace many continuous threads. Not only can we then see revealed the open tensions between secular political and social economists, and, of course, the social Catholics (and other pro-patriarchal family advocates, including trade unionists) with their wish to impose the male breadwinner (“le mari pourvoyeur”), and the feminists who insisted – from the eighteenth century on – that women must be treated not as dependents but as full partners in the business of constructing a new society. Nineteenth-century feminists including Flora Tristan, Julie-Victoire Daubié, and Jenny P. d’Héricourt insisted that women’s economic independence was the key to their equality as partners, and that, whether this independence was guaranteed through paid labor, or through state support, male domination was no longer acceptable. Socialist feminists in the Fourierist tradition, in particular Léonie Rouzade, argued from the 1880s on for state recognition and support for motherhood, whether women were married or single; Aline Valette and others elaborated on these arguments. Such ideas would be picked up and developed strongly in northern Europe from the 1890s on through the works and influence of the Swedish writer Ellen Key, and they would be strongly advocated by radical German feminists in the early 1900s through the campaigns of the *Mutterschutz Bund*. Adherents of the Marxist/Leninist tradition were, thus, in good feminist company when they insisted on the importance of women’s economic independence; their insistence on prioritizing class conflict over women’s emancipation distanced them from the important feminist campaigns of the time.

13 Jeanne Lavergne et Madeleine Vernet, *Nous les mères, la guerre et nos enfants*. Rabat: Editions F. Moncho. Undated but with internal references to 1935, and to the campaigns of mothers for peace.

From the vantage point of her multi-national project on women and welfare states, based at the European University Institute in the late 1980s and early 1990s, the German feminist historian, Gisela Bock has emphasized that “many women fought for suffrage and full citizenship not merely for the sake of formal equality with men [...], but for the sake of shaping social policies in favor of women”.¹⁴ The issue was ultimately whether women would be instrumentalized by social policy formulation (by focusing on them as strictly mothers of *children*, as the pronatalists and family lobby advocated) or whether such policies could be directed toward women’s empowerment and independence.

Whereas in countries such as Britain and Germany, where instrumentalization of women as mothers and wives marked the organization of post- World War II welfare states, in France, feminists actually succeeded in two significant respects. In the first instance, women’s right to employment (including married women) – so threatened during the 1930s depression – was reasserted by Third Republic governments, in no small part due, I think, to the insistence of feminists, as well as to the centrality of women’s work for the French economy, and these guarantees were inscribed in the constitution of the Fourth Republic. The second instance concerned the critical issue of distributing the so-called “family” allowances, between the important law of 1932 and the establishment of the *Etat providence* in 1945–46. Both these issues offer telling “sites for analysis” for the French case, both with respect to issues of gender in welfare state formation and with respect to the importance of feminist advocacy.¹⁵ Women may not have had the vote in France before 1944–45, but in the realm of welfare state development and even without the vote they were nevertheless able to achieve remarkable privileges in a political climate marked by population issues and male politicians’ concern about the future of the nation. From an American perspective, it looked as though French women had achieved an enviable position as both having equal rights with men and state support (though diminishing) for their special situations as mothers.

Seen from France, however, the scenario for women in the French welfare state does not look quite so rosy. Two recent works by Anne Cova and Yvonne Knibiehler point to the problems as well as the triumphs of women’s engagement in the construction of the French *Etat providence*. Cova’s 1997 book, *Maternité et droits des femmes en France (XIX^e–XX^e siècles)*, summarizes her exhaustive three-volume dissertation, completed at the European University Institute in 1994 under the direction of Gisela Bock and Michelle Perrot. Cova emphasizes the extent to which France was a pioneer in matters of family al-

14 Bock, “Poverty and Mothers’ Rights”, p. 403.

15 See Offen, “Body Politics”, for further elaboration of these points.

locations, but reinforces the conclusions of earlier scholarship concerning the extent to which populationist concerns drove the articulation of welfare state measures, and the extent to which French feminists spoke the language of national need as they attempted to turn the dominant discourse to favor measures they would propose. She concludes that “The protection of maternity has modified the relations between the sexes, by allowing mothers not to depend entirely on men’s earnings, but it has neither fundamentally overturned nor placed in question the traditional hierarchy between the sexes”. Pointing to the continued conflicts over reconciling women’s employment with childcare, Cova’s conclusions are tempered by a recognition of the ongoing difficulties of women’s situations, even as she insists on the importance of women and their issues in bringing about the French welfare state.¹⁶

In terms of the effects of this welfare state for French women, the French historian Yvonne Knibiehler raises a series of important issues in her new study *La Révolution maternelle depuis 1945*, which examines developments across three generations of mothers and daughters.¹⁷ Among the salient points she underscores are the effective collapse of French feminism in the late 1940s and 50s, but she especially insists on the renewed and elaborate intrusions of French scientists and other observers into the lives of those mothers who are “controlled” and regulated not only by the new institutions of the welfare state, but also by the inquisitiveness of social scientists, psychologists and psychiatrists, and medical authorities themselves. Once again, the lives of women and children are not their own, but must endure the scrutiny of others. Even as the patriarchal family falls to ruin, Knibiehler queries whether “patriarchy”, itself will disappear, given that the *Etat providence* has substituted itself for fathers. “It is the State, henceforth, that extends an ambivalent protection to mothers, and even this is controversial, menaced. Can an authentic womanly citizenship be constructed from among the ruins? How can it be constructed?”¹⁸ To Knibiehler’s questions, I would add: Can any male-dominated welfare state provide for – and adequately fund – a satisfactory answer to ‘the woman question’ as concerns combining employment and maternal responsibilities? Can such a state ever guarantee women’s empowerment and independence? Surely, these are important questions to which feminist historians are only now in a position to begin to answer conclusively, whether in France or elsewhere.

16 See the “Conclusion” to Cova, *Maternité et Droit des Femmes*, pp. 392–411; quote, p. 411.

17 Yvonne Knibiehler, *La Révolution maternelle depuis 1945: Femmes, maternité, citoyenneté*. Paris: Librairie Académique Perrin, 1997.

18 Knibiehler, *Révolution maternelle*, p. 14.

Mouvement des femmes et Etat providence – l'exemple suédois

Christina Carlsson Wetterberg

Zusammenfassung

Schweden wird heute oft als frauenfreundlicher Wohlfahrtsstaat mit grosszügigem Mutter- und Vaterschaftsurlaub, mit einem gut ausgebauten Kinderkrippen-System und einem hohen Frauenanteil in Wirtschaft und Politik charakterisiert. Dieser Artikel analysiert die Besonderheiten der schwedischen Frauenbewegung, deren Rolle in der Politik und deren Einfluss bei der Herausbildung des schwedischen Wohlfahrtsstaates. Das Bild der schwedischen Frauenbewegung als einer schwachen und ohne Einfluss handelnden Organisation ist sowohl in theoretischer als auch in praktischer Hinsicht in Frage zu stellen, wie entsprechende neue Studien aufzeigen. Der Aufsatz schliesst mit der Betonung der Notwendigkeit vermehrter vergleichender Forschungen, um Fragen über den weiblichen Handlungsspielraum in einem von Männern beherrschten politischen System beantworten zu können.

On a souvent tendance à présenter la Suède comme le modèle d'une société favorable aux femmes. On se réfère à l'évolution de ces dernières décennies, où intervinrent une assurance parentale généreuse, un système de garderies bien développé, un important pourcentage de femmes salariées ainsi que, récemment, une représentation politique féminine plus élevée.

Où gisent les racines historiques de cette évolution? La Suède fut-elle simplement précoce dans ce domaine? Tout dépend de la perspective choisie. Sur le plan européen, la Suède a certes introduit le droit de vote pour les femmes relativement tôt (1921), mais n'avait par contre rien réalisé de notoire sur le plan des réformes sociales. Ce n'est que dans les années 30 que le modèle suédois de l'Etat providence a pris forme. Le thème principal de cet article est de discuter le rôle joué par le mouvement des femmes dans cette évolution.

Le modèle suédois

En Suède, la réforme socio-politique des années 30 prit la forme d'un programme de bien-être large et universel, contrastant avec les variantes américaines et anglosaxonnes, qui présentent des réformes limitées et concentrées sur les moins bien lotis, menées de front avec un système d'assurances so-

ciales développées réservées aux riches, et contrastant aussi avec le système en Europe basé sur une série d'assurances sociales liées à la classe sociale et à la position socio-économique.¹

Au début des années 30 apparut en Suède une première assurance-maternité, assez limitée. A la fin de cette décennie, après un long débat sur le droit au travail des femmes mariées, une loi interdit de congédier les femmes pour cause de mariage ou de maternité. Ceci contraste avec l'évolution que l'on décèle dans d'autres pays, dont la Suisse, où la tendance était à l'adoption de règles limitant fortement le droit au travail des femmes mariées. Juste après la Seconde Guerre mondiale, durant cette époque appelée «période de la récolte», le gouvernement social-démocrate a réalisé un vaste programme de réformes sociales, dont par exemple les repas gratuits à l'école et les allocations familiales.

Ainsi sont posées les bases du modèle social suédois. Mais ce n'est pas avant 1960 qu'apparurent les bouleversements qui toucheront les femmes. Au début des années 70 le gouvernement alors social-démocrate, adopta une nouvelle allocation parentale, basée sur les revenus et qui de plus permettait au père de prendre congé pour s'occuper de ses enfants. Parallèlement à cette réforme, on commença à élaborer le système de garderies publiques à grande échelle. Actuellement, le congé parental payé est de 12 mois et le système permet de plus un congé non payé d'encore 6 mois. Cette réforme liée à l'établissement d'un réseau de garderies publiques a permis aux femmes de résoudre au moins en partie le vieux problème de la combinaison travail/maternité.²

On a prétendu que le modèle suédois était imprégné d'universalisme. C'est une vérité qu'il faut nuancer. Les différents types de systèmes de protection sociale sont rarement purs. Au début du siècle, le modèle allemand d'assurances influençait aussi la Suède. Il peut s'agir de l'assurance-retraite introduite en 1913, qui était en partie liée au revenu, et qui comportait certaines dispositions concernant les femmes. Mais les ambitions universalistes se retrouvent sans cesse, surtout durant les années 30 et 40. La réforme des pensions réalisée à la fin des années 40 élimine les règles préalables qui discriminaient les sexes, dont par exemple, la base salariale. La prime de maternité des années 30 était aussi généralisée, bien que ne suffisant pas aux

1 Esping-Andersen Gösta, «Jämlikhet, effektivitet och makt. Socialdemokratisk välfärdspolitik», *Socialdemokratins samhälle. SAP och Sverige under 100 år* (éd. Klaus Misgeld, Karl Molin, Klas Åmark), Stockholm 1989.

2 Pour les réformes, voir par ex. Abukhanfusa Kerstin, *Piskan och moroten. Om könens tilldelning av skyldigheter och rättigheter*, Stockholm 1979; Kyle Gunhild, *Gästarbeterska i manssamhället: studier om industriarbetande kvinnors villkor i Sverige*, Stockholm 1979; Ohlander Ann-Sofie, «Det osynliga barnet? Kampen om den socialdemokratiska familjepolitiken», *Socialdemokratins samhälle ...*, 1989.

femmes salariées. Ceci actualise la question de l'orientation prise par les réformes en relation avec la réalité vécue des femmes. Jusqu'en 1950, ce sont surtout les femmes salariées et surtout les mères seules qui se trouvaient dans des situations difficiles. Ensuite, on s'écarta peu à peu de l'universalisme pour se concentrer sur le travail salarié comme critère de base pour la plupart des avantages sociaux, autant pour le système de pension de 1957 que pour celui de l'assurance parentale de 1974.³ Ceci occasionna durant les années 1980 un débat sur le droit des femmes qui choisissent de ne pas travailler à aussi recevoir une juste compensation.

L'Etat et le mouvement des femmes

On considère que l'existence d'une classe ouvrière puissante et bien organisée, capable de fonder des alliances politiques efficaces, avec les paysans durant les années 30 et plus tard dans les années 50, avec la classe plus large des fonctionnaires est un des piliers du modèle suédois. La tradition d'un certain consensus politique doublé d'un appareil d'Etat précoce, efficace et centralisé sont encore d'autres facteurs d'importance.⁴

Les conditions macroéconomiques du marché, ainsi que les relations entre classes ont été au centre du débat. On s'est peu penché sur ce que le système de réformes a signifié pour les femmes, et on s'est encore moins interrogé sur le rôle joué par les femmes dans l'émergence de l'Etat providence. La question du rapport entre les femmes et l'Etat providence est débattue depuis longtemps au niveau international.⁵ Elle commence aujourd'hui, à faire l'objet du recherches en Suède.⁶

A mesure que les connaissances en ce domaine s'améliorent, on voit se multiplier les possibilités d'analyses comparatives. Une question, en particulier, a donné lieu à des débats intéressants. Il s'agit de la question du rôle de l'Etat et du caractère politique des différents pays et de leur impact sur les possibilités qu'a le mouvement des femmes d'influencer les décisions. Seth Koven et Sonya Michel, par exemple, ont proposé l'hypothèse qu'il pourrait exister un lien inverse entre la force du mouvement des femmes et celle de

3 Abukhanfusa, op. cit. 1979, p. 71; Carlsson Wetterberg Christina, «Likhet och särart. Den tidiga arbetarrörelsens kvinnopolitik», *Arbetshistoria* n° 51, 1989, pp. 50 sq.; Kolbe Wiebke, «Mödrarna och välfärdsstaten. Svensk och västtysk moderskapspolitik under 1950-talet: en jämförelse», *Historisk tidskrift* 1992:4.

4 Esping-Andersen, op. cit. 1989, pp. 247 sq.

5 Entre autres travaux plus récents, voir par ex. Koven Seth & Michel Sonya (éds), *Mothers of a New World: Maternalist Politics and the Origin of Welfare States*, London 1993; Bock Gisela & Thane Pat (éds), *Maternity and Gender Policies: Women and the Rise of European Welfare States, 1880s–1950s*, London 1994; Wikander Ulla, Kessler-Harris Alice et Lewis Jane (éds), *Protecting Women. Labor Legislation in Europe, The United States and Australia 1880–1920*, Urbana et Chicago 1995.

6 Voir par ex. *Kvinnovetenskaplig tidskrift* 1990:2, un numéro spécial, consacré à l'Etat providence.

l'Etat. Dans les Etats dits «faibles», à savoir ceux qui présentent une bureaucratie peu développée et une intervention étatique limitée (on compte ici par exemple les Etats-Unis et la Grande Bretagne), le mouvement des femmes était puissant et les femmes se sont taillées une place de premier ordre au travers d'organisations privées de bienfaisance, alors que les organisations féminines dans les Etats «forts» (comme par exemple la France et l'Allemagne), avaient moins de possibilités d'action politique. Paradoxalement, remarquent les auteurs, ce sont les pays où les possibilités d'action féminine ont été les plus limitées que l'on retrouve les réformes les plus généreuses en leur faveur et en faveur des enfants.⁷ S'il est évident que le caractère de l'Etat et de la politique culturelle sont significatifs pour les possibilités qu'ont les femmes de mener des actions, il faut néanmoins attendre d'autres études avant de pouvoir déterminer si les analyses faites en termes d'Etat faible ou fort sont les plus fructueuses. Pat Thane par exemple, a remis en question la détermination d'Etat «faible» appliquée à la Grande Bretagne. Elle a de plus soutenu que la question des caractères différents des pays à Etat dits «faibles» reste à élucider.⁸ La même question est applicable aux Etats dits «forts», parmi lesquels on peut inclure la Suède.

Dans les milieux de la recherche américaine, on trouve une tendance à concevoir toute action provenant de l'Etat central comme par définition opprimante.⁹ On a aussi débattu cette question dans la recherche scandinave. De manière très simple, on pourrait distinguer une interprétation pessimiste et une interprétation plus optimiste de l'évolution. Ces interprétations sont liées à la manière dont on considère les possibilités des femmes à influencer et éventuellement à dépasser les cadres du système. Ce débat est mené tant parmi les historiens que les sociologues et les spécialistes de questions politiques. Nous décrirons plus longuement le débat qui se déroule dans le milieu des historiens.

Une autre question a provoqué un débat vif et de longue haleine. Comment analyser l'idéologie et les moyens d'action des mouvement de femmes et dans quelle mesure la vision de *natures* féminines et masculines doit-elle diriger l'analyse? La recherche antérieure sur le mouvement des femmes s'est appuyée sur ce point de départ. La dimension égalité/différence est devenue centrale, et le concept de féminisme a été réservé pour les pans du mouvement des femmes qui se sont concentrés sur l'argument de l'égalité. Plus récemment, de nombreuses critiques se sont élevées contre ce modèle

7 Koven Seth et Michel Sonya, «Introduction: 'Mother Words'», *Mothers of a New World ...*, 1993, pp. 15 sq.

8 Thane Pat, «Women in the British Labour Party and the Construction of the Welfare State 1906-1939», *Mothers of a New World ...*, 1993, p. 372.

9 Ceci concerne, comme le souligne Rita Nätkin, plusieurs contributions de l'anthologie susmentionnée, voir *NORA. Nordic Journal of Women's Studies*, n° 1, 1996, pp. 73 sq.

d'analyse, autant pour des raisons empiriques que de principe. Par exemple, Karen Offen prétend, à partir de sa recherche sur le féminisme français, qu'il est impossible d'effectuer de telles distinctions au sein du mouvement des femmes.¹⁰ Joan Scott tire la même conclusion dans son analyse du cas de discrimination appelé «The Sears Case». Elle soutient que le concept égalité/différence est la catégorie dominante à laquelle les protagonistes sont obligés de se soumettre.¹¹

Dans les récentes analyses du développement de l'Etat providence, on retrouve un débat analogue. Gisela Bock et Pat Thane s'opposent dans leur anthologie «Maternity and Gender Policies» à cette vision anachronique qui fausse une grande partie de la recherche, qui a considéré la maternité comme traditionnelle, conservatrice, etc. ... alors que des exigences de planning familial, d'avortement, de travail salarié, sont considérés comme les «réels» chemins de la libération. Elles prétendent au contraire que le souci de la maternité doit aussi se concevoir comme une partie de la stratégie d'émancipation, et elles continuent en disant que sur ce point, il existe une continuité bien claire entre la première et la seconde vague du mouvement des femmes, à savoir la recherche de «... the difficult conceptual, cultural, political and social balance between the 'right to be equal' and the 'right to be different' as an important feature of gender relations.»¹² Il existe aussi dans la recherche actuelle une forte tendance (qui est en partie le résultat de la critique post-structuraliste), qui insiste sur l'importance des agissements des femmes qui, comme toutes actions, doit se concevoir et se juger dans son contexte historique. De plus, le discours sur les relations entre les sexes doit rester dans la ligne des discours de classe, d'ethnicité, de race, de religion etc. ...¹³

Une manière alternative d'approcher le féminisme, qui reste toutefois dans la ligne de ces considérations et qui sous-tend cet article, est de s'attacher à l'opposition des femmes à toute forme de subordination, où la définition de la féminité se conçoit comme une question ouverte et modulée selon

10 Offen Karen, «Defining feminism: A Comparative Historical Approach», *Signs* 15, 1989, n° 1. Le couple de concepts différence/égalité est aussi d'usage dans la recherche suédoise. Voir par ex. Hirdmann Yvonne, «Särart – likhet: Kvinnorörelsens scylla och karybdis», *Kvinder, mentalitet og arbejde*, Århus 1986, et Wikander Ulla, «Personal. Historical Notes on Gender Distinctions; Inter Alia About Equality and Difference», *Hundred Flowers Bloom. Essays in Honour of Bo Gustafsson* (éd. K. Ullenhag), Uppsala 1991. Pour une critique voir Carlsson Wetterberg Christina, op. cit. 1989.

11 Scott Joan Wallach, «The Sears Case», *Gender and the Politics of History*, New York 1988, ainsi que «Les femmes qui n'ont que des paradoxes à offrir. Féministes françaises 1789–1945», *La politique des droits. Citoyenneté et construction des genres aux 19^e et 20^e siècles*, Paris 1994.

12 Bock Gisela et Thane Pat, «Editors Introduction», *Maternity and Gender Policies ...*, 1994, p. 15.

13 Voir par ex. Kessler-Harris Alice, Lewis Jane et Wikander Ulla, «Introduction», *Protecting Women ...* 1995, p. 10.

le contexte donné. C'est cette définition du féminisme que nous retenons, une donnée culturelle et historique.¹⁴

Le mouvement des femmes suédois – un portrait

Le mouvement des femmes moderne, avec sa division caractéristique entre une branche bourgeoise et une branche socialiste a vu le jour, en Suède, en 1880. Ensuite, au fur et à mesure que les partis se sont développés, les femmes se sont de plus en plus organisées au sein des partis dans des associations de femmes. Au début des années 20, tous les plus grands partis comportaient de telles associations. En outre, il existait toujours un vaste champ d'organisations touchant diverses questions – le droit de vote, la moralité, la sobriété, la paix, les travaux ménagers, etc. et jusqu'en 1930, une organisation syndicale spéciale assez importante. Ce n'est en fait qu'assez récemment que les historiens suédois du mouvement des femmes ont commencé à découvrir l'importance des organisations féminines qui ont surgi hors et aux côtés de la vie strictement politique.¹⁵ La multitude des organisations féminines et l'importance de l'activité politique des femmes commence à voir le jour, contrastant avec l'image que la recherche en avait jusqu'à présent donnée, une image d'associations gentiment soumises au parti, une faible organisation syndicale et en général, une faible activité. Par contre, on voit apparaître maintenant l'image de femmes actives dans les domaines les plus variés, s'attachant à des questions diverses.

14 Ingrid Åberg défend ce genre d'approche plus historisante dans son article «Revivalism, Philanthropy and Emancipation. Women's Liberation and Organization in the Early Nineteenth Century», *Scandinavian Journal of History*, 14, 1990, n° 4, où elle propose un raisonnement intéressant sur les stratégies des femmes à partir du couple de concepts adaptation/opposition. A ce propos, voir aussi Esseveld Joke, «Mot en kritisk feminism» dans *Feminism and Marxism. En förälskelse med förhinder* (éds H. Ganetz, E. Gunnarsson, A. Göransson), Stockholm 1986. Pour une définition du concept «féminisme» dans la ligne de ce que nous venons de citer, voir Gordon Linda, «On Difference», *Genders* n° 10, 1991, p. 105.

15 En ce qui concerne la politique des partis et le mouvement des femmes, voir par ex. Carlsson (Wetterberg) Christina, *Kvinnosyn och kvinnopolitik. En studie av svensk socialdemokrati ca 1880–1910*, Lund 1986; Karlsson Gunnel, *Från broderskap till systerskap. Det socialdemokratiska kvinnoförbundets kamp för inflytande och makt i SAP*, Lund 1996; Nicklasson Stina, *Högerns kvinnor. Problem och resurs för allmänna valmansförbundet perioden 1900–1936/37*, Uppsala 1992; Drangel Louise, «Folkpartiet och jämställdhetsfrågan», *Liberal ideologi och politik 1934–1984*, Stockholm/Falköping 1984. Dahlgren Anita, Engström Olle, Larsson Hans-Albin, *Kvinnor påverkar. Centerns kvinnoförbundet ur tre vetenskapliga perspektiv*, Stockholm 1985; Bergqvist Christina, *Mäns makt och Kvinnors intressen*, Uppsala 1994. Pour un débat plus large sur le mouvement féministe, voir par ex. Bertil Björkenlid, *Kvinnokrav i manssamhälle. Röstrettskvinnorna och deras metoder som opinionsbildare och påtryckargrupp i Sverige 1902–1921*, Uppsala 1982; Lövgren Brita, *Hemarbete som politik. Diskussioner om hemarbete, Sverige 1930–40-talen, och tillkomsten av Hemmens forskningsinstitut*, Stockholm 1993. Eskilsson Lena, *Drömmen om kamratsamhället, Kvinnliga Medborgarskolan på Fogelstad 1925–35*, Stockholm 1991; Lindholm Margareta, *Talet om det kvinnliga. Studier i feministiskt tänkande i Sverige under 1930-talet*, Göteborg 1990; Östberg Kjell, *Efter Röstretten. Kvinnors utrymme efter det demokratiska genombrottet*, Stockholm 1997.

Lorsque les femmes suédoises ont formellement eu accès à la vie politique en 1921, les partis politiques modernes avaient déjà pris forme. Il existait un parti pour les travailleurs, un pour les paysans, un pour les nantis etc. C'est la position sur le marché du travail, dans la vie économique et publique qui était décisive. Les femmes devaient aussi prendre place dans ce système – depuis qu'elles avaient le droit de vote, il s'agissait de s'allier leur soutien. Et les femmes se sont elles aussi adaptées, par nécessité, puisque le système des partis existait déjà, mais évidemment aussi d'après le groupe social auquel elles appartenaient. Pourtant, les femmes qui avaient mis sur pied des associations avant la réforme continuèrent de le faire par la suite. Aux débuts, les femmes avaient placé de grands espoirs dans cette réforme du droit de vote, mais elles furent déçues. L'opposition masculine à donner aux femmes un espace réel dans la vie politique était puissante.¹⁶ Si, de plus, elles mettaient en question la politique menée, l'opposition en devenait encore plus dure. Encore au début des années 70, quelques cinquante ans après l'obtention du droit de vote, les femmes n'avaient que 15% des places au Parlement.¹⁷ Par contre, celles qui étaient dans le système réalisaient d'autant plus, grâce aux soutiens importants qu'elles avaient dans leurs réseaux très répandus de femmes, hors des assemblées parlementaires.

Le mouvement des femmes suédois est singulier dans la mesure où les mouvements de femmes sociaux-démocrates ont joué un rôle important. Le parti social-démocrate à son tour eut une position dominante dans la vie politique, dès les années 30, jusqu'à nos jours. Même si les sociaux-démocrates ne se sont pas profilés comme des instigateurs de l'émancipation des femmes, la proximité du quotidien de la classe ouvrière et les rappels constants que firent les femmes de leur problème spécifique dans la période moderne qui est de lier travail et maternité a eu des incidences particulières sur la politique. Ce fut le cas durant les années 30, ce à quoi nous reviendrons plus loin.

On pourrait considérer l'organisation des femmes dans de nombreuses associations comme une critique indirecte du monopole masculin, mais il serait faux de croire que toutes ces associations ont ouvertement remis en cause l'ordre en place.

Comme ailleurs, au début du siècle, le mouvement des femmes en Suède a posé les principes du débat. Dans celui-ci les idées qui soutenaient les caractères de différence des femmes se sont opposées aux idées d'égalité entre les sexes provenant de la révolution française. En 1897, Ellen Key, dans son exposé intitulé «Mauvais usage de la force des femmes» attaqua de front la

16 Pour une analyse plus complète des formes de l'opposition voir Karlsson, op. cit. 1996; Östberg op. cit. 1997.

17 Les données proviennent de «*Rätt att rösta 1919–1994: så fick kvinnorna politiskt inflytande*. Stockholm 1994.

tendance du mouvement des femmes à rechercher l'égalité. On avait été trop loin, et la société risquait de perdre ce qui avait été jusque-là l'apport le plus important de l'évolution: la maternité sociale. Les femmes devenaient comme des hommes.¹⁸ Ce genre de propos fut naturellement reçu avec gratitude de la part des opposants à l'émancipation des femmes, accusant souvent les femmes qui s'engageaient dans ces questions de n'être pas féminines et de ne s'intéresser ni au mariage, ni aux enfants. L'accusation de ne pas être une vraie femme avait naturellement un effet puissant, et illustre les problèmes que les femmes rencontraient lorsqu'elles cherchaient à formuler une identité féminine alternative et positive.

Une telle identité ne put pas être atteinte. Lorsqu'on se penche sur ce que les différentes parties du mouvement des femmes voulaient, on constate une grande incertitude. On acceptait en général la vision qui prévalait sur les femmes mariées, et on laissait de côté l'opposition existant de facto entre l'exigence de salaires masculins permettant de subvenir aux besoins de la famille, d'une part, et l'exigence d'égalité sur le marché de l'emploi, avec des salaires égaux pour les hommes et pour les femmes, d'autre part. Les organisations féminines à composition hétérogène faites de femmes au foyer et de femmes salariées eurent à endurer ces contradictions. Tentant de concilier deux objectifs inconciliables, elles se trouvaient dans une position délicate au cours du débat.¹⁹

Le problème était que, remettant en question l'image prédominante de la femme, y compris la famille et l'idéologie du soutien masculin de la famille, il fallait la remplacer par autre chose. Comment prendre soin des enfants si les femmes mariées se mettaient à travailler? Les conditions sociales de l'époque n'apportaient aucun élément de réponse. Les mieux nantis avaient naturellement des solutions économiques, mais pour la grande majorité des classes défavorisées, la situation était différente. Il n'est pas étonnant que l'idéal de la femme au foyer devint attirant. En même temps, cet idéal et son prolongement, à savoir un salaire masculin pour nourrir la famille, créait d'énormes problèmes pour les mères célibataires pauvres de la classe ouvrière qui n'avaient personne sur qui s'appuyer.

L'importance des organisations de femmes au travail pour l'entière du mouvement féminin est devenue de plus en plus claire aux yeux de la recherche. Au début du siècle, il était assez habituel que les travailleuses s'associent dans des clubs qui leur étaient propres. Durant cette période,

18 Key Ellen, «*Missbrukad kvinnokraft*» och «*Naturenliga arbetsområden för kvinnan*» Tvenne föredrag, Stockholm 1896, p. 14.

19 Pour un développement de ce raisonnement, voir Carlsson Wetterberg Christina, «Kvinnors politiska strategier i ett historiskt perspektiv», *Jämställdhetsforskning. Sökljus på Sverige som jämställdhetens förlovade land* (éds Liselott Jakobsson et Jan Ch. Karlsson), Karlstad 1993.

on trouve en outre deux syndicats de femmes couvrant tout le pays. A cette époque, le travail politique et le travail syndical étaient fortement liés, ce qui implique que les femmes salariées, par leurs organisations, pouvaient s'exprimer tant dans le mouvement féminin social-démocrate que dans les partis et les mouvements syndicaux.²⁰ La recherche sur le mouvement de femmes de Stockholm a pu démontrer que la coopération entre des organisations syndicales des femmes créées en 1911 a continué son activité pendant l'entre-deux guerres et fut fortement engagées dans le débat politique des années 1930. En général, ces associations spécifiques de femmes ont diminué avec le temps, ce qui se comprend autant par les efforts de centralisation du mouvement que par la puissante opposition masculine qui s'est toujours élevée contre le fait que les femmes créent leurs propres organisations²¹.

Dans les milieux de fonctionnaires, les conditions au début du siècle étaient un peu différentes. L'organisation syndicale y était beaucoup plus lâche, ce qui offrait de plus grandes possibilités pour des associations sans femmes. Des recherches plus récentes ont commencé à faire état de la multitude d'associations de femmes fonctionnaires qui a vu le jour durant les deux premières décennies du siècle.²² Jusqu'à présent, la recherche les a ignorées, entre autres parce qu'elles n'étaient pas purement syndicales. Mais il est possible que justement l'intérêt des associations de femmes qui travaillent est qu'elles ne conçoivent pas leur travail comme un phénomène isolé, et que leur but a été plus large. Ces associations avaient d'étroits contacts avec le reste des mouvements féminins et devinrent dans les années 30, une base importante pour les actions des femmes.

Dans des comités et des réseaux – l'activisme féminin des années 30

Les années 30 sont une période très riche de l'histoire du mouvement des femmes. Comme conséquence de la crise économique et de ce qu'on appelle la «crise dans la question de la population», à savoir une natalité trop basse, la question de la position de la femme dans la famille et dans la vie professionnelle revint au centre du débat.²³

20 Carlsson (Wetterberg), op. cit. 1986, pp. 137, 162 sq., 217, 261 sq.

21 Östberg, op. cit. 1997, pp. 119 sq.

22 Voir par ex. Tom Eriksson, «Kvinnor i facklig kamp. En studie av Föreningen kvinnor i statens tjänst 1904–1912», *Scandia. Tidskrift för historisk forskning* 1981:1; Waldemarsson Ylva, «Kön, klass och statens finanser – en historia om statlig arbetsgivarship och statsanställda kvinnor 1870–1925», *Statens tjänst. Statlig arbetsgivarpolitik och fackliga strategier 1870–1930* (Lasse Kvarnström m.fl.) Lund 1996; Nilsson Bengt, *Kvinnor i statens tjänst – från biträden till tjänstemän*, Uppsala, 1996; Eriksson Tom, «Kvinnor i facklig kamp. En studie av Föreningen kvinnor i statens tjänst 1904–1912», *Scandia. Tidskrift för historisk forskning* 1981, n° 1; Östberg, op. cit. 1997, pp. 128 sq.

23 Hatje Ann-Katrin, *Befolkningsfrågan och välfärden. Debatten om familjepolitik och nativitetssökning under 1930- och 1940-talen*, Stockholm 1974. Kyle Gunhild, «Kvinnan under 1900-talet – konflikten mellan produktion och reproduktion», *Historisk tidskrift* 1980:3, Källemark (Ohlan-

«Ce qui est personnel est politique.» Ce slogan du nouveau mouvement des femmes pourrait aussi caractériser de grandes parties du travail réalisé par le mouvement des femmes plus ancien – spécialement durant les années 30. Les questions abordées en venaient souvent à toucher la famille, le mariage, la sexualité comme autant de questions politiques. Cela signifie qu'on rendait publics des domaines de la vie que l'on considérait comme n'ayant rien à voir avec la politique.

Quelques femmes social-démocrates tentèrent dès le début du siècle d'amener la question des femmes au niveau de la question de classe. Dans une motion au congrès du parti, elles ont voulu condamner celui qui abandonne une femme enceinte au même titre qu'un briseur de grève. La motion causa certes trouble et gêne mais ne déboucha sur aucune déclaration. Dans une autre motion, on fit état du souhait que le parti s'occupe d'une certaine vulgarité qui régnait apparemment sur les lieux de travail. Le parti n'en voulut rien savoir, et considéra ceci comme une accusation injuste.²⁴

La prime de maternité et le soutien économique aux mères célibataires étaient aussi des questions importantes pour le jeune mouvement des femmes, mais il était difficile de trouver de l'intérêt dans la vie politique pour ces questions. Ce n'est que durant les années 30, avec la crise de la natalité, que la politique familiale devint un concept établi. A cette période, les femmes social-démocrates firent encore une tentative pour politiser le privé, comme le montre Yvonne Hirdman, en exigeant du pouvoir en tant que mères de famille. Le point de départ était que le travail ménager des femmes a une importance centrale dans l'économie et avec le slogan «Le meilleur des usines, pour les besoins du foyer», elles exigeaient leur part de pouvoir. L'initiative causa une série de protestations vives de la part des hommes, elle ne fut pas prise au sérieux et on ne la discuta pas. Même au sein de l'association des femmes, les avis étaient partagés quant à l'intelligence de cet effort, et l'initiative ne déboucha sur rien.²⁵

Le mouvement de femmes social-démocrate des années 30 fut différent de celui du début du siècle. Ce dernier était supporté en grande partie par des femmes salariées qui étaient syndiquées, et pour lesquelles la question de la position de la femme sur le marché du travail avait un rôle central. Ceci changea dès les années 20 lorsque le mouvement reçut le soutien des tra-

der) Ann-Sofie, *More Children of Better Quality? Aspects on Swedish Population Policy in the 1930s*, Uppsala 1980.

24 Carlsson, op. cit. 1986, p. 269. Voir aussi Hirdman Yvonne, «Den socialistiska hemmafrun» dans Brita Åkerman etc., *Vi kan, vi behövs! Kvinnorna går samman i egna föreningar*, Stockholm 1983, pp. 24 sq.

25 Hirdman, op. cit. 1983, pp. 45 sq.; Karlsson, op. cit. 1996, pp. 110 sq.

veilleuses, ce qui fut à l'origine d'autres priorités.²⁶ Mais ce qui est intéressant dans cette action des femmes social-démocrates des années 30, est qu'elle montre que les femmes ont rencontré des résistances même lorsqu'elles s'en sont tenues aux sphères domestiques qui leur sont imposées. Leur indépendance d'action était provocante pour les milieux politiques établis, de même qu'elles exigeaient leur part du pouvoir. En dépit du fait qu'elles choisirent d'agir en tant que mères de famille leur ingérence en politique était mal tolérée. Le message était que les femmes ne devaient pas prendre la parole ni se mêler aux grandes questions.

«Les femmes sont renvoyées dans la famille ...» «Les femmes sont renvoyées à une certaine sphère féminine dans la politique.» Voilà le genre de formules que l'on rencontre dans les livres d'histoire moderne à propos des femmes. On présente les femmes comme les victimes des priorités et des exclusions des hommes. Alors que de telles formules en disent évidemment long sur les limites et les obstacles rencontrés par les femmes, elles cachent le fait qu'un des buts fondamentaux du mouvement féminin fut de rendre la vie féminine apparente et de la politiser dans toute son extension, y compris le travail ménager. Le fait que les femmes ont dû, parfois, battre en retraite et contrer l'opposition masculine est une autre histoire.

Les femmes et l'Etat providence – diverses interprétations

La recherche a beaucoup insisté sur les oppositions que les femmes ont rencontré durant les années 30, lorsqu'on s'éleva pour interdire aux femmes mariées de travailler et pour ramener un certain ordre traditionnel – la femme au foyer et l'homme dans la vie publique. L'historienne Yvonne Hirdman a réalisé il y a quelques années un premier essai de synthèse sur l'Etat providence suédois en termes de genre/gender. Elle considère les années 30 comme un tournant décisif, comme le départ de ce qu'elle appelle «la période du contrat de la mère de famille», les femmes retournant lentement au foyer et celles actives en politique se cantonnant à des domaines spécifiques. L'accent de l'analyse est mis sur la reproduction perpétuelle de la soumission de la femme – soit l'organisation hiérarchique du système de genre.²⁷

Ce tableau assez pessimiste a été critiqué dans des recherches plus récentes.²⁸ On l'a accusé d'être trop statique et de masquer les possibilités qu'ont

26 Carlsson (Wetterberg), op. cit. 1986, p. 197 sq. Levin Hjärdin, «Proletärkvinnor, Ohoj! Stockholms Allmänna kvinnoklubb 1892–1930», *Arbetshistoria. Meddelanden från Arbetsrörelsens Arkiv och Bibliotek* nr 44–45, 1987/88.

27 Hirdman Yvonne, «Genussystemet», *Demokrati och makt i Sverige. Maktutredningens huvudrapport*, SOU 1990:44.

28 Voir par exemple Carlsson Wetterberg Christina, «Från patriarkat till genusystem – och vad kommer sedan?», *Kvinnovetenskaplig tidskrift* 1992, n° 4; Hageman Gro, «Postmodernismen använd-

les femmes d'agir pour une modification du système, aussi bien dans ses grandes lignes que dans ses détails. On prend ici en considération d'autres aspects de l'évolution et on insiste sur les moyens qu'ont les femmes d'influencer les directions politiques, entre autres lorsqu'on leur offrit des places dans les nombreux comités constitués pour résoudre les questions sur le travail des femmes ainsi que celles touchant à la politique de la population et de la famille. Ann-Sofie Ohlander, par exemple, a souligné que ce sont vraisemblablement les pressions exercées par les femmes qui sont à la base de la décision de payer la prime de maternité directement à la mère et non au père, ce qui était habituel dans le reste de l'Europe.²⁹ On a aussi montré que les femmes n'acceptaient pas d'être renvoyées à leur foyer, et on remarque un grand déploiement parmi les femmes politiquement actives pour la défense des droits des femmes au travail ainsi qu'un engagement pour des questions générales, par exemple dans la question de la paix.

Comme Renée Frangeur et Barbara Hobson l'ont montré, les femmes ont joué un rôle important dans l'introduction de la loi qui interdit de congédier une femme qui se marie ou qui est enceinte. Renée Frangeur appelle cette loi «la première voix féminine de l'Etat providence» et dit qu'on peut déceler une stratégie féministe orientée sur l'Etat parmi les femmes engagées dans les différents comités.³⁰ Barbara Hobson compare l'attitude face à la question du droit des femmes mariées à un travail salarié en Suède et aux Etats-Unis. Elle explique qu'on a réussi en Suède à détourner une législation contre le travail des femmes mariées, à la différence de ce qui s'est passé aux Etats-Unis, par le fait que les femmes suédoises faisaient front commun contre cette loi, au contraire des femmes américaines.³¹ Ces recherches remettent en question tant la thèse des Etats «forts» qui réprimeraient les possibilités des femmes à se faire entendre, que celle d'un mouvement des femmes plus souple en Suède qu'ailleurs.

La recherche se penche depuis peu sur la collaboration qui a tendance à se généraliser entre les femmes de diverses organisations durant cette décennie. Des réseaux très larges ont offert un vrai soutien aux femmes qui ont tenté d'exercer de l'influence par des comités, des partis politiques et des assemblées parlementaires. Ils servaient aussi de base aux actions extra-

bar men opålitlig bundsförvant», *Kvinnovetenskaplig tidskrift* 1994, n° 3; Sommestad Lena, «Mejerskor, industrialisering och välfärd – argument för en komparativ genusforskning», *Fra kvinnehistorie till könshistorie. Rapport III. Det 22. nordiska historikermøte, Oslo 1994.*

29 Ohlander Ann-Sofie, op. cit. 1989, p. 181. Ohlander Ann-Sofie & Strömberg Ulla-Britt, *Tusen svenska kvinnoår. Svensk kvinnohistoria från vikingatid till nutid*, Stockholm 1996, p. 172.

30 Frangeur Renée, «Utanför systemet? Om genusystemteorins förklaringsvärde för (stats)feminismen på 1930-talet», *Historisk tidskrift* 1995, n° 2.

31 Hobson Barbara, «Feminist Strategies and Gendered Discourses in Welfare States: Married Women's Right to Work in the United States and Sweden», *Mothers of a New World ...*, 1993.

parlementaires.³² Les organisations de femmes salariées semblent y avoir joué un rôle clé.³³ Un autre groupe important sont les femmes qui avaient des liens avec le groupe dit de Fogelstad et le périodique *Tidevarvet*, dont un des thèmes principaux était la paix.³⁴ Plusieurs actions féminines d'envergure ont été entreprises durant les années 30, notamment sur les thèmes de la paix et de la représentation féminine.³⁵

Des femmes provenant de divers milieux politiques ont aussi travaillé en commun, entre autres dans le mouvement pour le droit de vote. La coopération n'était cependant pas sans frictions, surtout là où les oppositions politiques étaient fortes. Il faut aussi noter que le mouvement des femmes suédois au début du siècle se fit remarquer par une action organisée contre le travail de nuit pour les femmes travaillant dans les industries, ce qui s'écarta des conceptions du mouvement féminin de l'époque. On ne réussit pas cette fois à empêcher une législation, mais l'opposition et la collaboration en elles-mêmes sont intéressantes.³⁶

On commence ainsi à corriger l'image du mouvement des femmes de l'entre-deux-guerres. L'évolution consécutive du mouvement est encore un domaine mal étudié. Il semble que la politique féminine offensive et de collaboration fut freinée par la guerre froide. On tend à appeler les années 40 et 50 la période de floraison du système de la femme au foyer. Cependant, les plus anciennes statistiques concernant le travail des femmes sont incomplètes, et il est très probable que les femmes mariées ont souvent aidé la famille par du travail salarié occasionnels.³⁷

Le grand changement s'opéra cependant durant les années 60 lorsqu'à la suite d'une plus forte demande sur le marché du travail, les femmes y entrèrent en plus grand nombre, ce qui remis largement en question l'idéal de la femme au foyer. Le changement qui eut lieu au début des années 70, lorsque l'égalité devint un but politique, lorsqu'on introduisit l'assurance parentale, et que les garderies publiques se développèrent n'a pas encore trouvé d'explication satisfaisante.

Dans sa thèse récente «De la fraternité à la sororité», l'historienne Gunnel Karlsson a étudié cette question de plus près et a montré que le parti social-démocrate s'est montré pionnier en la matière, sous l'influence d'une

32 Pour une analyse plus générale de la question, voir Östberg, op. cit. 1997.

33 Nilsson, op. cit. 1996, Waldemarsson, op. cit. 1996, Östberg, op. cit. 1997.

34 Lindholm Margareta, *Elin Wägner och Alva Myrdal. En dialog om kvinnorna i samhället*, Uddevalla 1992.

35 Karlsson, op. cit. 1996, pp. 129 sq.

36 Carlsson Wetterberg Christina, «Nattarbetsförbud för kvinnor. Skydd eller diskriminering?», *Arbetets historia, föreläsningar i Lund* 6, Lund 1993; Karlsson, Lynn, «The Beginning of a 'Masculine Renaissance'. The Debate on the 1909 Prohibition against Women's Night Work in Sweden», *Protecting Women ...*, 1995.

37 Nyberg Anita, «Vad är förvärvsarbete?», *Kvinnovetenskaplig tidskrift* 1987:1.

opinion féminine radicale. Lorsqu'il s'agit de l'abandon de l'idéal de la femme au foyer, ce n'est pas de l'association des femmes social-démocrates qu'est venue la pression. Cette association, qui avait tant de fois été un moteur, durant les années 30, dans les discussions sur la natalité, contre les armes nucléaires durant les années 50, dans le travail pour l'égalité des femmes durant les années 60, tomba en désuétude, car une grande partie des membres de l'association étaient justement des femmes au foyer. Pendant un certain temps, l'association tenta de mener une ligne de compromis, ce qu'on appelait la «stratégie du libre choix», qui voulait que la politique se forme de manière à ce que les femmes puissent choisir si elles voulaient travailler ou rester chez elles avec leurs petits enfants. On changea d'avis assez rapidement. «Si nous voulons l'égalité, nous devons nous contraindre à la payer par ce qui s'appelle si joliment le libre choix de la femme», dit une femme social-démocrate lorsque l'association des femmes abandonna la «stratégie du libre choix».³⁸

Dans la Suède d'aujourd'hui, la plupart des femmes travaillent. C'est possible grâce à l'assurance parentale et aux garderies. Mais la médaille a son revers. En effet, la Suède a aujourd'hui le marché de l'emploi le plus ségrégationniste d'Europe, avec des femmes concentrées dans certaines catégories de métiers, surtout dans le secteur public. Ce qui en fait un groupe particulièrement menacé par la crise économique actuelle, qui entraîne des restrictions dans les dépenses publiques. Certains vont même jusqu'à parler d'un retour de manivelle en Suède. La question est de savoir si les femmes sont prêtes à contrer ceci avec la même unité qu'en 1930. D'une part, les conditions semblent meilleures, grâce à l'importante représentation des femmes tant au parlement que dans le gouvernement, mais d'autre part, personne n'a de recette évidente pour résoudre cette crise de l'Etat providence.

Une perspective comparative

Comme nous l'avons soutenu dans l'introduction, la recherche sur l'apparition du modèle suédois s'est surtout concentrée sur le caractère du système politique et des relations entre classes, alors que la dimension des sexes est longtemps restée en dehors de la problématique. Notre article a focalisé sur le mouvement des femmes, son rôle dans la vie politique et son importance pour la croissance de l'Etat providence. On peut dès lors se demander si le mouvement suédois des femmes était différent de celui des Etats-Unis ou du reste de l'Europe. L'*unité* qui apparut par exemple durant les années 30 et qui dépassa les barrières de classes et autres, était-elle unique? Il semblerait

38 Karlsson, op. cit, 1996, pp. 266 sq.

qu'ailleurs, les tensions étaient importantes, par exemple en Suisse, où les différences de religions jouent un rôle important et où les femmes catholiques font preuve de modération tant en ce qui concerne le droit de vote qu'en matière de droit des femmes mariées à prendre un travail salarié.³⁹ Mais même en Suisse, dans les années 30, il existait une tendance à l'action unifiée et une grande partie des associations féminines se sont assemblées dans l'organisation «La femme et la Démocratie», défendant la démocratie.⁴⁰

Une autre question centrale est de savoir si la *coloration* du mouvement a été différente en Suède. Un tel débat a actuellement lieu. Des études comparant les mouvements américains et suédois prétendent que l'idéologie des «sphères séparées» qui a eu tant d'importance aux Etats-Unis, n'a pas du tout eu le même succès en Suède. Une chercheuse a appelé le mouvement féminin suédois des années 30 un «multilayered social feminism» sans grandes distinctions entre «equal rights feminists» et «social feminists or materialists», qui étaient les caractéristiques aux Etats-Unis à cette époque.⁴¹ Une autre historienne a énoncé des idées semblables et les a liées au fait que pendant une grande partie du XX^e siècle, la Suède a été un pays très pauvre, avec de nombreuses femmes salariées et une classe moyenne presque inexistante.⁴² Dans une analyse du mouvement féminin social-démocrate en Suède, j'ai moi-même écrit que le couple de concepts égalité/différence n'est pas un outil d'analyse adéquat si l'on veut comprendre l'action concrète du mouvement féminin. Même si la plupart des femmes social-démocrates au début du siècle acceptaient vraisemblablement un certain type de pensée de la différence, l'action concrète était beaucoup plus contradictoire, tant au niveau du mouvement qu'à celui de l'individu, puisqu'elles agissaient parfois pour renforcer la maternité et parfois pour soutenir le débat sur l'égalité.⁴³ Sans nous étendre plus longtemps sur la question de la productivité du couple de concepts égalité/différence pour l'analyse de l'histoire du mouvement des femmes, constatons simplement que le mouvement des femmes suédois a eu la capacité de créer par moment une unité relativement large à propos de la défense du droit des femmes au travail, ce qui n'a pas toujours été le cas ailleurs.

39 Schnegg Brigitte & Stalder Anne-Marie, L'histoire du mouvement féministe suisse. *La situation de la femme en Suisse. Quatrième partie: Politique au féminin*, Bern 1984, p. 20; Studer Brigitte, '... da doch die verheiratete Frau vor allem ins Haus gehört'. Die Stellung der Frauen im SGB und die Gewerkschaftliche Frauenpolitik unter dem Aspekt des Rechts auf Arbeit, 1880–1945. *Arbeitsfrieden – Realität eines Mythos. Gewerkschaftspolitik und Kampf um Arbeit – Geschichte, Krise, Perspektiven*, Zürich 1987, pp. 46 sq.

40 Schnegg et Stalder, op. cit. 1984, p. 20.

41 Hobson, op. cit. 1993, p. 403.

42 Sommestad Lena, «Privat eller offentlig välfärd? Ett genusperspektiv på välfärdsstatens historiska formering», *Historisk tidskrift* 1994, n° 4.

43 Carlsson, op. cit. 1986, pp. 249 sq.

Il ne suffit pas de considérer le mouvement féminin uniquement. La question est de savoir s'il est possible de prétendre, à propos d'une idéologie sociale dominante, que le dualisme des genres n'a pas eu de forte emprise en Suède.⁴⁴ Les études sur les opinions à propos des femmes dans les différents partis politiques suédois démontrent que celles-ci ne différeraient pas vraiment par rapport à d'autres pays. Elles démontrent toutefois que les femmes ont souvent rencontré de fortes oppositions lorsqu'elles ont formulé leurs exigences. Comme nous l'avons dit, l'augmentation marquante de la participation politique des femmes est récente, elle date des dernières décennies.

Il faudrait disposer de plus d'études comparatives pour pouvoir répondre à ces questions. On peut cependant supposer que le système politique suédois relativement favorable aux femmes trouve en partie son explication dans le caractère particulier du mouvement féminin. La recherche commence à vérifier cette thèse. Ne nous limitons pas aux actions dont les résultats furent immédiatement fructueux, comme le droit des femmes au travail, mais intéressons-nous aussi aux actions et à la collaboration comme telles, qui créent une identité et qui sont une expérience historique. Une telle analyse devrait ensuite être mise en relation avec d'autres traits caractéristiques du modèle suédois, en particulier avec la dominance de la social-démocratie et une attitude favorable aux interventions de l'Etat.

44 Brigitte Studer a défendu la thèse que, pour une série de raisons, le système politique suisse a permis à l'idéologie du dualisme des genres de perdurer plus longtemps qu'ailleurs. Voir Studer Brigitte, «L'Etat c'est l'homme'. Politique, citoyenneté et genre dans le débat autour du suffrage féminin après 1945», *Revue suisse d'Histoire*, 1996, n° 3, p. 369.

Les Québécoises et les débuts de l'Etat providence

Andrée Lévesque

Zusammenfassung

Die Sozialpolitiken, auf denen der Sozialstaat von Kanada und Quebec gründet, sind im Kontext sowohl des Bundesstaates als auch der katholischen Tradition von Quebec entstanden. Kritische Momente im Prozess der Übernahme von Verantwortung durch den Staat für bestimmte Bevölkerungsgruppen bildeten jeweils die Kriegsjahre. Die ersten Sozialmassnahmen betrafen die Familien der Soldaten, gefolgt von Renten für alleinstehende und bedürftige Mütter und schliesslich die Adoption von keynesianischen Massnahmen, namentlich die Familienzulagen von 1945. Die im Lauf dieses Prozesses beschlossenen Bestimmungen und die anlässlich ihrer Einführung geltend gemachten Motive betonten die Erwartungen bezüglich der mütterlichen Aufgaben von Frauen und später der Reformatorinnen und Feministinnen ebenso wie die Besonderheit der Provinz Quebec, wo bis in die sechziger Jahre die sozialen Dienstleistungen von weiblichen religiösen Gemeinschaften erbracht wurden. In einer Zeit des Neoliberalismus sind die ersten Betroffenen der Infragestellung der sozialen Funktion des Staates die Frauen, entweder als Angestellte der Sozialinstitutionen oder als Sozialhilfeempfängerinnen.

L'Etat providence au Canada ne peut être compris que si l'on tient compte du système de gouvernement fédéral fondé sur l'Acte de l'Amérique du Nord britannique de 1867 qui, selon l'article 92, section 7, rendait les provinces responsables de l'établissement, du maintien et de l'administration des hôpitaux, asiles et institutions de charité. Là se limitait la responsabilité de l'Etat pour les services sociaux. Il incombait aux familles, à la paroisse, aux municipalités et à la philanthropie de prendre en charge les plus démunis de la société. Au Québec, où la philanthropie était confessionnelle, les indigents francophones catholiques qui constituaient 80% de la population étaient hébergés dans des institutions catholiques, administrées par des membres de communautés religieuses, pour la plupart des femmes.

La responsabilité de l'Etat s'est élargie d'abord à la faveur des guerres. Dès le début de la guerre de 1914, il semblait normal de venir en aide aux familles dont le père était absent et des bénévoles, surtout des femmes membres de l'Association du Front patriotique, s'occupaient des familles de

combattants «pour sauvegarder le foyer des soldats pendant leur absence».¹ En 1916, l'Etat reconnut ses devoirs envers ses soldats, puis leur famille. On vit pour la première fois des femmes, épouses de combattants ou veuves, recevoir l'aide de l'Etat fédéral en tant que mère, c'est-à-dire selon le nombre d'enfants à charge.

C'est pendant la guerre que certaines provinces ont pour la première fois accordé une aide financière aux «mères nécessiteuses», surtout aux veuves, mais aussi aux femmes abandonnées par leur mari. Comme ailleurs en Amérique du Nord, la présence des femmes en politique n'était pas étrangère à l'adoption de lois sociales. Les provinces pionnières dans ce domaine, le Manitoba (1916), la Saskatchewan (1917) et l'Alberta (1919), sont aussi celles où les premières Canadiennes ont acquis le droit de vote et où les femmes ont été élues à l'Assemblée législative. Dans un contexte de libéralisme économique, d'industrialisation et d'urbanisation accélérées par la guerre, en une période de concentration de capital qui favorisait un plus grand contrôle du milieu de travail, des réformatrices et réformateurs sociaux, ainsi que des organisations féminines réclamèrent des mesures sociales spécifiquement pour les femmes. Spécifiquement à cause de leur particularité «naturelle»: les femmes en tant que mères ou mères potentielles méritaient des considérations spéciales. Au cœur des débats sur la place des femmes dans la société, l'argument maternaliste était repris par tous les groupes réclamant une intervention en faveur des femmes.

Les réformatrices et les féministes anglophones se regroupaient dans le Conseil des femmes du Canada, affilié au Conseil international des femmes, alors qu'au Québec, à partir de 1907, les francophones catholiques se retrouvaient dans la Fédération nationale Saint-Jean-Baptiste. Ces deux grandes associations rassemblaient des groupes féminins voués au bien-être des femmes et des enfants, par exemple en exigeant des mesures pour améliorer le sort des prisonnières et des jeunes délinquantes, ou en établissant au Québec, en 1922, l'œuvre des Gouttes de lait pour distribuer du lait aux enfants pauvres.²

Au Canada comme au Québec, l'intention des réformatrices coïncidait avec celle des législateurs: garder les femmes à la maison, à s'occuper de leurs enfants plutôt que de travailler à l'extérieur. Comme le dit le surintendant aux enfants négligés d'Alberta à propos de l'aide aux mères nécessiteuses:

1 Lettre du Canadian Patriotic Front Association à Helen Reid, 9 novembre 1916, M.G. 4003, Women War Register, 1916-1917, Archives de l'Université McGill, Montréal.

2 Marie Lavigne, Yolande Pinard et Jennifer Stodart, «La Fédération nationale Saint-Jean-Baptiste et les revendications féministes au début du 20^e siècle», in: *Travailleuses et féministes. Les femmes dans la société québécoise* sous la dir. de M. Lavigne et Y. Pinard, Montréal, Boréal, 1983, pp. 199-205. Denyse Baillargeon. «Fréquenter les Gouttes de lait. L'expérience des mères mont-réalaïses, 1910-1965», *Revue d'histoire de l'Amérique française*, L, 1. (été, 1996), pp. 29-68.

«Le but premier de cette loi est la préservation de la vie familiale.»³ Contrairement à ce qui s'est passé en Europe, très peu de réformatrices revendiquent alors une rémunération pour le travail ménager.

Réformatrices et législateurs visaient donc à renforcer la famille nucléaire, en donnant priorité aux besoins des enfants et en ne considérant les femmes qu'en tant que mères. La famille nucléaire idéale s'appuyait sur la présomption du ménage dépendant du salaire masculin et des services féminins et sur le rôle d'abord maternel des épouses. L'Etat ne devait intervenir que si un homme, le soutien «normal» de la famille, était absent. En 1920, le commissaire aux allocations aux mères de l'Ontario était heureux de déclarer dans son rapport annuel:

«Le nombre de bénéficiaires qui se sont remariées est encourageant. Ce retour au foyer normal où l'homme gagne un salaire et la femme est ménagère constitue la meilleure solution au problème du support et du bien-être des enfants dépendants.»⁴

Entre 1916 et 1940, toutes les provinces, en commençant par le Manitoba et terminant par le Québec en 1937 et le Nouveau-Brunswick⁵ en 1940, auront de telles allocations aux mères seules. Pour mériter l'assistance de l'Etat, celles-ci devaient répondre à certains critères, leur foyer faisait l'objet de visites – c'est le début de la profession de travailleuse sociale – et les sommes variaient énormément d'une province à l'autre. Etaient considérées mères nécessiteuses d'abord les veuves, surtout celles qui avaient au moins deux enfants, puis les épouses de malades mentaux, d'invalides, parfois de prisonniers, parfois les mères abandonnées par leur mari, rarement les divorcées et les mères célibataires. Le but était de garder les mères à la maison ou de leur faire préférer un travail rémunéré à temps partiel et au foyer plutôt qu'à plein temps.⁶

A la faveur d'un vent de réformes qui souffla juste après la Grande guerre, le parti libéral canadien mit un certain nombre de mesures sociales à son programme et établit un Bureau de l'aide à l'enfance avec, à sa tête, une femme conservatrice, Charlotte Whitton. Par le biais de l'enfant, cette initiative fédérale visait l'éducation maternelle, mais en général l'assistance relevait toujours des provinces. C'est ainsi qu'en 1926 le Québec fit une timide percée dans le domaine social en adoptant la Loi de l'assistance publique pour

3 Veronica Strong-Boag, «Mothers' Allowances and the Beginnings of Social Security in Canada», *Journal of Canadian Studies/Journal d'Etudes canadiennes*, XIV, 1 (printemps, 1979), p. 31.

4 Strong-Boag, 32. Pour Strong-Boag, les allocations aux mères concernent surtout les enfants. La famille est considérée comme le meilleur environnement pour élever les enfants, plutôt que les institutions tels les orphelinats, les garderies ... «The mother, not the matron, was the best employee the state could hope for» (p. 24).

5 Le Nouveau-Brunswick avait voté la loi en 1930 mais n'avait pas les fonds nécessaires pour la mettre en vigueur avant la guerre.

6 Strong-Boag, p. 27.

permettre d'héberger gratuitement les pauvres dans des institutions telles les hôpitaux ou les hospices.

Néanmoins, jusqu'à la dépression économique des années 30, les services publics dépendaient en grande partie, et plus au Québec que dans les autres provinces, de la charité et des œuvres philanthropiques. Les municipalités avaient la responsabilité première des services sociaux, financés par une taxe d'amusement et une taxe sur les repas de restaurant, et seulement dans des cas spéciaux les provinces venaient suppléer à l'aide municipale.

La dépression économique amorcée en 1929 soulève avec acuité la question de l'intervention de l'Etat et du rôle maternel des femmes. La philanthropie, l'aide municipale et même provinciale ne suffisant plus, le fédéral fut forcé d'intervenir et d'allouer des subsides, de concert avec les provinces, pour venir en aide aux nombreux sans-travail. L'aide matérielle allait aux chefs de famille selon le nombre d'enfants à supporter. En plus d'assister les démunis, les deux paliers de gouvernement financèrent conjointement des programmes d'apprentissage pour les sans-travail. Les cours offerts aux chômeuses, bien différents de ceux dont bénéficiaient les chômeurs, étaient centrés non pas sur l'apprentissage de métiers comme la menuiserie ou la mécanique, mais sur la tenue de maison, le repassage, la cuisine, la couture, l'économie domestique: pour les préparer à devenir soit des domestiques qualifiées soit des épouses ménagères.⁷

Devant le nombre grandissant d'individus et de familles démunis, des provinces vont innover en politiques sociales. L'Etat québécois toutefois demeure un des moins interventionnistes. Ainsi, quand le gouvernement fédéral vota les pensions de vieillesse, en 1927, le Québec mit dix ans à adhérer au programme. Les femmes dont l'espérance de vie dépasse celle des hommes furent les premières à souffrir de ce retard. Au Québec, on nomme, en 1930, une Commission des affaires sociales pour étudier, entre autres, les besoins de la famille. Dans leur rapport, les commissaires, tous des hommes, conçoivent les femmes en tant que catégorie méritant des considérations particulières. Ils recommandent les pensions aux mères nécessiteuses et les allocations familiales.⁸ Seule la première recommandation sera adoptée en 1937, la seconde attendra l'initiative du gouvernement fédéral pendant la guerre.

Le retard du Québec en politiques sociales a fait l'objet de nombreuses réflexions. Dans un système qualifié depuis de clérico-nationaliste, l'Eglise

7 Ottawa, ministère du Travail, *Training Canada Youth Unemployed. Facts, Figures and Objectives of the Dominion-Provincial Youth Training Programme*. Ottawa, Imprimeur du Roi, 1939, pp. 16-24.

8 Province de Québec. Commission des Affaires sociales (Commission Montpetit), deuxième Rapport, janvier 1932, p. 34.

catholique, par le biais des communautés religieuses, avait traditionnellement assumé les services sociaux. Une suspicion à l'égard de l'Etat empreignait tout ce qui concernait les mesures sociales, surtout lorsqu'il s'agissait de la famille. Toute menace à l'intégrité de la famille patriarcale était pourfendue par les élites religieuses et politiques dans ce pays de droit civil où étaient enchâssées la puissance maritale et l'autorité paternelle. De plus, une population longtemps en majorité rurale, ancrée dans des traditions et un héritage culturel uniques en Amérique, valorisait la collectivité plutôt que l'individu et comptait sur la solidarité des proches de la famille ou de la paroisse plutôt que sur un lointain Etat. Au XX^e siècle, l'urbanisation rendait caducs et inadéquats ces réflexes d'autosuffisance familiale.

Pendant les années trente, le marasme économique a provoqué une hausse des ruptures d'union. La désertion du foyer conjugal, qui tenait lieu de divorce aux pauvres et aux catholiques, privait de nombreuses femmes et leurs enfants de ressources essentielles. Les cours de justice tentaient de retracer les hommes disparus pendant que les femmes passaient de la dépendance du mari à celle de la Société St-Vincent-de-Paul ou d'autres organismes caritatifs. Malgré l'ampleur du problème, en 1937 le gouvernement provincial somme la ville de Montréal d'interrompre l'assistance aux femmes abandonnées, aux veuves, et aux mères célibataires.⁹ Les autorités présument que la pension aux veuves devrait suffire et des mesures d'assistance aux mères pauvres sont imminentes. Quelques mois plus tard, le Québec promulgue enfin sa Loi sur l'aide aux mères nécessiteuses et en exclut les mères célibataires. Comme dans toutes les autres provinces, les bénéficiaires devaient demeurer à la maison à s'occuper de leurs enfants. En fait, on assiste durant la dépression à une délégitimation du travail des femmes hors du foyer et diverses mesures sont proposées pour l'interdire aux femmes mariées sauf en cas de nécessité. En 1935, un projet de loi à cet effet ne parviendra cependant pas à rallier la majorité à l'Assemblée législative du Québec.

La crise économique a favorisé une plus grande intervention de l'Etat et a aussi renforcé le rôle traditionnel des femmes. Assignées au foyer, elles ont été frappées soit directement par le chômage, soit indirectement par celui du chef de ménage. Si elles se retrouvaient seules, l'assistance de l'Etat était conditionnelle à leur soumission aux normes régissant la famille traditionnelle. Même quand une famille demeurait intacte, les mères assumaient les premières privations. En 1939, une étude du ministère des Pensions et de la Santé rapporte que 40% des gens recevaient une alimentation suffisante, que 40% obtenaient les trois quarts de leurs besoins alimentaires et que 20% avaient à peine plus de la moitié de ce qui était considéré suffisant. Les deux

9 *Le Devoir*, 18 mai 1937.

médecins auteurs du rapport ajoutent: «La nourriture n'est pas distribuée également dans la famille. La mère est la moins bien nourrie, le père est le mieux nourri. [...] Dès qu'il y a une augmentation des revenus, la diète est meilleure.»¹⁰ Cette hausse des revenus devra attendre la guerre et ses contrats militaires pour apporter un changement dramatique dans l'économie familiale.

La Seconde Guerre mondiale vint confirmer le rôle des femmes dans l'économie: on loua leur esprit de sacrifice et on encouragea leur participation à une foule de métiers non traditionnels. A partir de 1940, pour des raisons économiques et politiques, l'Etat canadien assume un rôle social sans précédent. Après deux ans et demi de guerre, en prévision de la fin des hostilités et du retour des militaires, le gouvernement nomme une Commission d'enquête sur la restructuration. Présidée par Leonard Marsh, professeur de sciences sociales à l'Université McGill, la Commission présente son rapport à la Chambre des Communes en mars 1943. On l'a souvent comparé au Rapport Beveridge qui, en Grande-Bretagne, promettait aux citoyens «la sécurité du berceau à la tombe» et on y discerne aussi l'influence du *New Deal* américain.

Le Rapport Marsh, dont plusieurs recommandations furent adoptées, constitue le fondement de l'Etat providence au Canada: il convient de s'y attarder. Il recommande trois catégories de mesures sociales: 1) celles liées à l'emploi et à l'interruption de travail (il y avait déjà l'assurance-chômage depuis 1940); 2) l'assistance imputable aux risques telle la maladie; 3) l'assistance pour pallier à l'insuffisance du revenu familial.¹¹ Cette dernière catégorie comprend les allocations familiales, les pensions aux veuves et aux mères nécessiteuses. En pleine guerre, alors que les femmes sont plus que jamais visibles sur le marché du travail, leur fonction maternelle et leur place au foyer sous-tendent toutes ces recommandations. Marsh écrit:

«Particulièrement dans le monde d'après-guerre, les femmes auront une importance vitale en tant que ménagères et éducatrices des enfants de la nation, quel que soit le rôle qui leur est réservé comme travailleuses salariées dans la structure occupationnelle d'après-guerre.»¹²

«On doit s'attendre à ce qu'un très grand nombre de femmes employées dans l'industrie quittent volontairement leur travail en se mariant ... Cette tendance pourrait être encouragée par un prêt ou une allocation au mariage.¹³ ... [Car autrement, il faut prévoir accorder] à une femme qui préala-

10 Drs Pett et Hunter, *Canadian Studies in Nutrition*, cité par Cora T. Casselman, Chambre des Communes du Canada, *Débats*, Session 1944, vol. V, 25 juillet 1944, p. 5359.

11 Leonard Marsh, *Report on Social Security for Canada* (1943), Toronto et Buffalo, University of Toronto Press, 1975.

12 *Ibid.*, p. 210.

13 *Ibid.*, p. 212.

blement travaillait, de recevoir lors de son mariage toutes les contributions payées à l'assurance-chômage alors qu'elle travaillait.»¹⁴

Le gouvernement libéral, soucieux de jouir du courant centralisateur favorisé par la guerre, se trouvait plus disposé que jamais à adopter plusieurs de ces recommandations. Le premier ministre, William Lyon Mackenzie King, considérait les réformes sociales comme un «investissement dans la santé et la moralité, dans une plus grande stabilité familiale ... dans une plus grande productivité humaine». ¹⁵ Là se trouvent réunies les préoccupations tant morales qu'économiques des libéraux au pouvoir. ¹⁶

Les allocations familiales forment la pierre angulaire de l'Etat social d'après-guerre et leur histoire révèle l'importance accordée à l'idéologie maternaliste. Depuis plusieurs années, des projets pour assister les mères au foyer émanaient des milieux politiques et religieux. Dès 1919, les allocations familiales apparaissent au programme du parti libéral fédéral. Au Québec, certains membres du clergé les ont proposées sous une forme ou une autre. Ainsi, pendant l'entre-deux-guerres des brochures de l'aumônier de l'Union catholique des cultivateurs, le jésuite Léon Lebel, préconisaient un système financé par des contributions de l'entreprise privée plutôt que par l'Etat. Les milieux nationalistes, conservateurs à l'époque, à l'instar du père Lebel, abordaient la question dans une optique nataliste. ¹⁷ Certains suggéraient que ces allocations débutent à la naissance du quatrième ou cinquième enfant en espérant qu'ainsi elles contribuent à la «revanche des berceaux», tout en gardant au foyer les mères qui autrement auraient suppléé par leur travail (hors du foyer) à l'insuffisance du revenu familial. ¹⁸ Pendant les années trente, les féministes québécoises de la Fédération nationale St-Jean-Baptiste réclamaient aussi des allocations familiales pour encourager les femmes à demeurer au foyer.

La guerre avait préparé la population canadienne et québécoise à l'intervention de l'Etat dans toutes les sphères de la vie quotidienne. On avait même subventionné des garderies et des logements pour travailleuses dans les usines de guerre. En 1943, la Commission du travail de guerre avait recommandé les allocations familiales au lieu d'augmenter les salaires. Les syndicats se méfiaient donc de cette forme d'assistance et s'y opposaient.

14 *Ibid.*, p. 213.

15 Canada. Chambre des Communes, *Débats*, 1944, vol. V, le 25 juillet 1944, p. 5338.

16 Libéral, on le voit, est pris ici au sens nord-américain du terme et admet l'intervention gouvernementale dans les affaires économiques et sociales.

17 Andrée Lévesque, *La norme et les déviantes*, Montréal, remue-ménage, 1989, p. 49. Dominique Jean, «Les parents québécois et l'Etat canadien au début du programme des allocations familiales: 1944-1955», *Revue d'histoire de l'Amérique française*, XL, 1, été 1986, p. 77.

18 L'expression «revanche des berceaux» se réfère à la natalité prolifique des Canadiens-français qui a longtemps compensé l'immigration anglophone et a ainsi permis au Québec de maintenir son poids démographique dans la confédération canadienne, soit autour de 28% de la population. Pour Lebel, voir *Le Devoir*, 5 janvier 1933.

Dans le discours du Trône de 1944, le gouvernement annonça son programme d'allocations familiales comme le plus important projet fédéral depuis la construction du chemin de fer! Les allocations seront universelles, sans critères d'éligibilité (comme c'était le cas en Australie par exemple), et seront perçues dès le premier enfant, contrairement à la Grande-Bretagne où elles débutaient avec le deuxième enfant. Elles iront en augmentant avec l'âge des enfants mais seront réduites à partir du cinquième enfant pour ne pas désavantager les provinces moins prolifiques. La majorité des députés accueillent le projet favorablement, mais leur appui s'inspire de différentes idéologies, plans de société, voire de préjugés. On remarque ainsi les propos natalistes de ceux qui y voient un encouragement à la natalité, surtout dans les provinces où le taux est le plus bas (Ontario et Colombie-Britannique). Parmi les critiques de l'opposition, on relève celles de députés qui décrivent une mesure favorisant d'abord le Québec où se trouvent 63% des familles de plus de dix enfants.¹⁹

L'opposition était cependant minoritaire et les allocations familiales furent adoptées grâce à la convergence de plusieurs courants favorables: les partis sociaux-démocrates, armés d'un programme de législation sociale, avaient fait des gains dans plusieurs provinces; des élections fédérales étaient prévues en 1944 et le gouvernement ne pouvait que constater la popularité des lois sociales. Au delà des considérations partisans, un montant, aussi modeste soit-il, aux familles augmenterait leur pouvoir d'achat alors qu'une politique keynesienne visait à encourager la consommation pour faciliter la transition à l'économie d'après-guerre, et d'autre part à éviter le chômage qui avait suivi la démobilisation en 1919 guerre, car on estimait imminente la fin des hostilités. Enfin, pour des raisons tant économiques qu'idéologiques, les législateurs privilégiaient la famille nucléaire avec le mari pourvoyeur et l'épouse mère et ménagère au foyer, comme en fait foi la fermeture des garderies d'Etat à la fin de la guerre. Au Canada comme au Québec, les considérations familiales se confondaient avec les aspirations nationales.²⁰ Si l'importance de l'intervention étatique subit un retranchement avec la fin du conflit armé, le «familialisme» traditionnel occupera une place prépondérante dans les valeurs associées à la guerre froide.

Invoquant les traditions catholiques, les adversaires du projet dénoncent aussi les atteintes à l'autorité paternelle. Au Québec, le très conservateur premier ministre Duplessis oppose les allocations non seulement par principe

19 Première lecture le 17 juillet 1944, Canada, Chambre des Communes, *Débats*, vol. IV, p. 4052, 5342-5434.

20 Les évêques catholiques furent aussi hostiles au projet fédéral d'allocations familiales, de même que diverses organisations nationalistes, et même l'Association des fermières catholiques, qui déplorèrent un empiètement du gouvernement fédéral sur la juridiction provinciale.

politique mais aussi parce qu'il y voit une atteinte au père de famille, seul administrateur des biens familiaux selon le Code civil. Il considère l'autorité maritale menacée non seulement parce que l'Etat s'immisce dans la famille mais aussi parce que les chèques doivent être émis à la mère de famille.²¹ Pour accommoder le Québec, le gouvernement fédéral recula et, pour le Québec seulement, fit émettre les chèques au nom du père. Insultées, des féministes organisèrent un mouvement de protestation pour obtenir des chèques au nom des mères. Elles invoquèrent le mandat tacite, dans le Code, des femmes pour l'administration du budget familial et gagnèrent leur cause. Les chèques aux pères furent vite retirés et les Québécoises reçurent leurs allocations, à leur nom, trois semaines après les Canadiennes, à l'été 1945.²²

Malgré les réticences du Québec à l'ingérence étatique là où les structures religieuses étaient fortement implantées, malgré l'opposition de l'Eglise et des élites nationalistes à une aide sociale extérieure à l'Eglise et au gouvernement provincial, les allocations familiales furent très populaires au Québec. Un sondage révèle que 57% des Canadiens et 81% des Québécois les approuvaient.

En 1944, la pierre angulaire de l'Etat providence était mise en place. Comme encouragement à la natalité, il est difficile d'en mesurer les effets. Les allocations furent introduites juste au début de la remontée des naissances associée au «baby boom»; de plus, les montants étaient trop bas pour être véritablement incitatifs.²³

Dans des contextes idéologiques différents, on retrouve au Canada et au Québec, comme ailleurs en Occident, les mêmes préoccupations natalistes et les mêmes insurances sur le rôle maternel des femmes. Cette vision des femmes, mères plutôt que travailleuses, persistera pendant les Trente Glorieuses et même pendant toute la guerre froide et il serait périlleux de prétendre qu'elle a complètement été abandonnée en même temps que le démantèlement de l'Etat providence.

21 Les élites et l'Eglise furent divisées sur cette question. L'Union catholique des cultivateurs, la Fédération des travailleurs du Québec et *Relations*, la revue des Jésuites, approuvaient le paiement à la mère pour prévenir un détournement ou pour lui rendre hommage. Jean, 93.

22 On a une idée du statut subordonné des femmes mariées quand on sait que des bureaux de poste ruraux retournèrent les chèques parce qu'ils ne connaissaient pas le prénom des mères. Jean, 93.

23 Pour les conséquences des allocations familiales sur l'économie familiale, voir Dominique Jean, «Family Allowances and Family Autonomy: Québec Families Encounter the Welfare State, 1945–1955», in: Bettina Bradbury (dir.), *Canadian Family History. Selected Readings*, Toronto, Copp Clark Pitman, 1992, pp. 401–437.

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 patentés 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

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.

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.

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 «Grundausrüstung» 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 Sozialversicherungssystems 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 präzise 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

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.

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 Wohlfahrtsystems. 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

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 Persistence of Working-Class Family», *Cambridge Journal of Economics* 1, 1977, S. 241–258, Wally Secombe, «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, exclus et rebelles en Suisse 19^e–20^e 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

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.

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-

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, unbezahlt, 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 Familiernährer 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 Familiernährer ausgerichtete Wohlfahrtsstaaten* wie Frankreich, wo Mutterschaft und Erwerbstätigkeit nicht als widersprüchlich empfunden werden;

- *schwach auf einen männlichen Familiernährer 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

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 Guttmann (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.

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

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

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 Lives», *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.

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 zugeordnet 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

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 übergangen? 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 breitemaschige 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

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.

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

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 Konjunkturunbruch in den 1870er Jahre und der anhaltenden Unsicherheit wurde auch das Vertrauen in die Selbstregulierungskraft der Wirtschaft untergraben. 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,

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*

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 Schadensreguliererin 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 Frauen⁴² 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

19. Jahrhunderts, Basel 1988, für das 20. Esther Burkhardt Modena, «Sozialarbeit: ein Frauenberuf auch für Männer?», in: *verfloxt 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, «Haftpflcht bedeutet den Streit, Versicherung den Frieden». Staat und Grup-

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 zustande gekommenen 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

peninteressen 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.

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 sollten⁵⁵; die unglückliche Koppelung des Geschäfts mit der Krankenkassenvorlage; die Rücksicht auf die Belastung der Wirtschaft; der Einfluss der Ärzte und Kran-

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.

kenkassen, die sich lange gegen die Einführung eines allgemeinen Versicherungsobligatoriums sträubten⁵⁶; 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 erhielten⁵⁷; 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

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.

Dienstplicht, 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 Ar-

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.

beitsmarktpolitik 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 distanzieren, 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

60 Vgl. Zentralsekretariat der Schweizerischen Gemeinnützigen Gesellschaft (Hg.), *Studentagung. 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 Rutshi, *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.

Lohnungleichheit 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

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.

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».

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.