Zeitschrift: Rosa : die Zeitschrift für Geschlechterforschung

Herausgeber: Rosa

Band: - (1996)

Heft: 13

Artikel: Die Diskussion um die Mutterschaftsversicherung in der Zwischenkriegszeit

Autor: Grotzer, Katrin

DOI: https://doi.org/10.5169/seals-631486

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: 06.02.2026

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

Die Diskussion um die Mutterschaftsversicherung in der Zwischenkriegszeit

Die Diskussion um die Mutterschaftsversicherung in der Schweiz ist eine jener Debatten, die seit über hundert Jahren Volk und Regierung immer wieder beschäftigt und auch heute noch nichts von ihrer Aktualität eingebüsst haben. Die jüngste Abstimmung über eine Mutterschaftsversicherung fand vor knapp zehn Jahren statt, und es war nicht die letzte: Vorbereitungen für eine weitere Volksabstimmung sind bereits im Gang.

Die Anfänge des Mutterschaftsschutzes sind in den Fabrikgesetzen zu finden. Der Kanton Glarus unternahm als erster einen wegweisenden Schritt in Richtung Wöchnerinnenschutz, was auch europaweit eine Neuerung war. Im Jahre 1864 führte er einen Schwangeren- und Wöchnerinnenschutz ein, der aus einem Arbeitsverbot während zwei Wochen vor und sechs Wochen nach der Geburt bestand. Dieses Modell wurde im ersten Eidgenössischen Fabrikgesetz von 1877 übernommen und das Arbeitsverbot von insgesamt acht Wochen vor und nach der Geburt dabei gesetzlich festgelegt, wobei zwischen der Geburt und dem Wiedereintritt in die Fabrik mindestens sechs Wochen liegen mussten. Ein Lohnersatz war für die Zeit des Arbeitsverbotes nicht vorgesehen; dafür sollte das Krankenversicherungsgesetz zuständig sein.

Das schweizerische Krankenversicherungsgesetz

1911, nach langjährigen parlamentarischen Beratungen, wurde das schweizerische Krankenversicherungsgesetz angenommen. Im Falle einer Geburt wurde den Frauen nun die gleichen Versicherungsleistungen gewährt wie sie für den Krankheitsfall vorgesehen waren. Diese Leistungen waren in den Statuten der Krankenkassen genau festgesetzt, mussten aber nach Bundesgesetz mindestens in der Gewährung von ärztlicher Behandlung und Medikamenten oder in der Auszahlung eines Taggeldes von einem Franken bestehen. Die Kassen wurden mit dem Inkrafttreten der gesetzlichen Krankenversicherung nun verpflichtet, Männer und Frauen unabhängig von ihrem Geschlecht aufzunehmen und die Wochenbettleistungen in die Krankenversicherung einzuschliessen (1903 waren noch 57% aller Kassen den Frauen nicht zugänglich). Es ist deshalb nicht erstaunlich, dass sich fortan viele Frauen den anerkannten Kassen anschlossen. Von einem generellen Versicherungsobligatorium wurde abgesehen, das Gesetz ermächtigte jedoch die Kantone und Gemeinden, die Krankenversicherung allgemein oder für einzelne Bevölkerungsklassen obligatorisch zu erklären und zu diesem Zweck öffentliche Kassen einzurichten.

Die Revision des Eidgenössischen Fabrikgesetzes von 1914: ein Rückschritt

Im Jahre 1914 wurde die Revision für ein neues Eidgenössisches Fabrikgesetz abgeschlossen und das Gesetz vom Volk angenommen. Verglichen mit den Vorschriften des früheren Fabrikgesetzes brachte das revidierte Gesetz eindeutig einen Rückschritt des Mutterschutzes mit sich: Die Schonzeit wurde von acht auf sechs Wochen gekürzt. In seiner Botschaft an das Parlament erklärte der Bundesrat, dass das neue Gesetz eigentlich keinen Rückschritt beinhalte, da die gesetzlich vorgeschriebene Schonzeit von acht Wochen immer wieder umgangen werde. Tatsächlich machten nur wenige Arbeiterinnen von der achtwöchigen Schonzeit Gebrauch. Grund dafür war das lückenhafte Krankenversicherungsgesetz: erstens war wegen fehlender Versicherungspflicht nur ein Teil der Fabrikarbeiterinnen versichert; zweitens waren innerhalb dieses versicherten Teils nicht alle Frauen für Krankengeld versichert, sondern nur für Krankenpflege, weshalb die Krankenversicherung nicht als Ersatz für den Lohnausfall in Frage kam; und drittens war das Taggeld von nur einem bis zwei Franken zu niedrig, um den üblichen Tageslohn einer Arbeiterin

von drei bis fünf Franken zu ersetzen. Da der Lohnausfall also nur in sehr ungenügendem Ausmass durch das Krankenversicherungsgesetz aufgewogen wurde, rechneten die Frauen meistens auf den Tag genau aus, wann das Gesetz es ihnen erlaubte, ihre Arbeit in der Fabrik wieder aufzunehmen. Wenn es irgendwie möglich war, versuchten sie oft, auch noch vor Ablauf der gesetzlichen Frist mit einer anderen Arbeit Geld zu verdienen. Die prekäre finanzielle Lage, in der sich ein grosser Teil der Arbeiterinnen befand, war also der Grund, weshalb die gesetzliche Schonzeit immer wieder hintergangen wurde.

Die internationale Arbeitskonferenz von Washington

1919 fand in Waschington die erste internationale Arbeitskonferenz statt, an der insgesamt vierzig Staaten teilnahmen. Die Konferenz arbeitete ein Übereinkommen betreffend der Beschäftigung der Frauen vor und nach der Geburt aus, das für alle Gewerbe- und Handelsbetriebe galt; ausgenommen waren ausschliesslich Familienbetriebe sowie die Landwirtschaft. Das Übereinkommen sah vor, dass schwangere Frauen während sechs Wochen nach der Geburt nicht beschäftigt werden durften. Während der ganzen Abwesenheit sollten sie eine angemessene Unterstützung für sich und ihre Kinder erhalten; zudem hatten sie Anspruch auf eine unentgeltliche Behandlung durch einen Arzt oder eine Hebamme. Die erforderlichen Beiträge sollten entweder mit öffentlichen Mitteln oder durch eine Versicherung gedeckt werden. Der Bundesrat beantragte in den eidgenössischen Räten, das Übereinkommen nicht zu ratifizieren. Er erklärte, die dem Übereinkommen zugrundeliegende Idee sei "sehr begrüssenswert", da ein Beschäftigungsverbot allein nicht genüge, um den Mutterschaftsschutz wirksam zu gestalten, "sondern dass gleichzeitig ein Ersatz für den Verdienstausfall geschaffen werden muss". Trotz dieser Einsicht hielt der Bundesrat einzelne Bestimmungen für nur "schwer durchführbar" und wies ferner auf die grossen finanziellen Schwierigkeiten hin, die eine Annahme des Übereinkommens mit sich brächte.

Der Bundesrat beauftragte das Bundesamt für Sozialversicherung mit der Prüfung der Einführung der Mutterschaftsversicherung. 1921 erfolgte die Beratung der Vorlage im National- und Ständerat, und es wurde beschlossen, die Mutterschaftsversicherung im Rahmen der Revision des Krankenversicherungsgesetzes auszubauen. Aufgrund unüberwindbarer Meinungsverschiedenheiten bezüglich des Obligatoriums kamen bis zur Abklärung dieser Frage alle Revisionsarbeiten an der Krankenversicherung – und demzufolge auch an einer Mutterschaftsversicherung – zum Stillstand. Die dringlich gewordene Alters- und Hinterbliebenenversicherung drängte alle Krankenversicherungspläne in den Hintergrund und nahm die Legislative während der nächsten Jahre in Anspruch. In den Dreissigerjahren wurde die Debatte um eine Mutterschaftsversicherung zwar wieder aufgegriffen, wegen der Finanzierungsfrage jedoch bald wieder ad acta gelegt. Erst 1942, im Anschluss an die Initiative "Für die Familie", wurde die Mutterschaftsversicherung wieder diskutiert. Der darauf vom Bundesrat ausgearbeitete Gegenvorschlag sah einerseits die Schaffung von Familienausgleichskassen vor, andererseits sollte die Mutterschaftsversicherung in der Bundesverfassung verankert werden. Der Vorschlag wurde 1945 vom Volk angenommen, doch die Realisierung einer Mutterschaftsversicherung blieb auch in der Nachkriegszeit weiterhin in den Kinderschuhen.

Die Stellung der Frauenorganisationen

Am Anfang der Industrialisierung herrschte auf Seiten der Arbeitgeber wie auch bei den ArbeitnehmerInnen allgemein eine liberale Auffassung, die es dem Gesetzgeber prinzipiell verbot, sich in das Arbeitsverhältnis einzumischen. Mit Schutzbestimmungen zugunsten von Kindern und Wöchnerinnen wurde diese Prinzip jedoch in den meisten Kantonen erstmals durchbrochen. Wie war nun die Reaktion der Frauen auf die ihnen ungefragt auferlegten Schutzbestimmungen?

Die Frauenbewegung war von Anfang an nicht durchwegs positiv eingestellt gegenüber dem Sonderschutz der Frauen. Besonders in den Zwanzigerjahren war das oberste Ziel zahlreicher Frauenbewegungen nicht ein Sonderschutz, sondern das liberale Prinzip der Gleichberechtigung. Sie fürchteten, dass durch den Sonderschutz die Frauen gegenüber den Männern an Konkurrenzfähigkeit verlieren würden. Margarita Gagg wies 1924 im Jahrbuch der Schweizerfrauen darauf hin, "dass der Arbeiterinnenschutz der erwerbstätigen Frau nicht so sehr Vorteile, als vielmehr Pflichten bringt. Man hört – nicht ganz ohne Grund – unsere Frauen sich darüber zu beklagen, dass wieder einmal ein Schutzgesetz erlassen worden ist, ohne dass sie

um ihre Ansicht und Zustimmung gefragt worden wären."
Der Frauenstimmrechtskongress von Paris im Jahre 1926 nahm Stellung gegen den gesetzlichen Sonderschutz der Frau. Dieses Manifest forderte unter anderem in einem Zusatzantrag, dass selbst den schwangeren Frauen das Recht auf Arbeit nicht beschnitten werden dürfe. Nicht alle organisierten Frauen schlossen sich diesem extremen Standpunkt der Gegnerinnen des Arbeiterinnenschutzes an. Die gemässigte Frauengruppe sprach sich weiterhin "für den Ausbau des Schutzes der arbeitenden Mutter und ihres Kindes" aus.
Wie reagierten nun die Arbeiterinnen auf diesen Sonderschutz? Am Internationalen Arbeiterinnenkongress, der 1927 in Paris stattfand, zeigte sich deutlich, dass die unmittelbar beteiligten und betroffenen Arbeiterinnen sich dem Standpunkt der gemässigten Frauengruppe anschlossen. Sie befürworteten den gesetzlichen Sonderschutz, der ja weitgehend ein Mutterschutz war.

Die Position der schweizerischen Frauenbewegung

Obwohl sich in der schweizerischen Frauenbewegung die Meinungen über die Zweckmässigkeit eines gesetzlichen Sonderschutzes für erwerbstätige Frauen teilten, wurde die Notwendigkeit eines Schwangeren- und Wöchnerinnenschutzes nie in Frage gestellt. Die Schweizerische Konferenz sozialdemokratischer Frauen forderte 1927 in Anlehnung an das Krankenkassenwesen die Verwirklichung einer Mutterschaftsversicherung. Im Februar 1930 nahm die Schweizerische Zentralstelle für Frauenberufe in einem Artikel im Schweizer Frauenblatt Stellung zum Wöchnerinnenartikel im Kranken- und Unfallversicherungsgesetz und stellte fest, dass zur vollen Durchführung des Wöchnerinnenschutzes "eine viel weitergehende und obligatorische Versicherung nötig wäre".
Allgemein kann festgestellt werden, dass sich die schweizerischen Frauenorganisationen mit Ausnahme von wenigen kritischen Stimmen von Anfang an für eine Mutterschaftsversicherung aussprachen. In Bezug auf deren Verwirklichung schlossen sie sich der Meinung von Bundesrat und Parlament an, die eine Realisierung im Rahmen der Kranken- und Unfallversicherung vorsahen. Mit den ihnen zur Verfügung stehenden Mitteln – das heisst mit Artikeln und Umfragen in Frauenzeitungen, mit Referaten und Diskussionen – versuchten sie, offene Fragen und Meinungen der betroffenen Frauen zu erfahren und deren Interesse und Unterstützung für die Mutterschaftsversicherung zu gewinnen. Viele Frauen, die in schweizerischen Frauenorganisationen aktiv waren, waren auch in Kommissionen tätig, die direkt oder indirekt mit der Mutterschaftsversicherung zu tun hatten.

Unüberwindbare Hindernisse?

Obwohl sich die Mehrheit der Parteien, der Bevölkerung sowie der Interessengruppen in der Notwendigkeit einer Mutterschaftsversicherung einig war, scheiterten die Bemühungen an scheinbar unüberwindbaren Hindernissen, sobald es um konkrete Schritte zur Realisierung ging. Was waren die Gründe dafür?
Zunächst einmal standen konjunkturelle Hindernisse einer Verwirklichung im Wege. Während der Diskussion um das Washingtoner Übereinkommen befand sich die Schweiz in der Nachkriegsrezession. Eine selbständige Mutterschaftsversicherung schien den Gesetzgebern zu diesem Zeitpunkt zu kostspielig. Aufgrund der herrschenden wirtschaftliche Probleme konnte sich die Schweiz höhere Lohnkosten nicht leisten: ein Argument, gegen das nicht einmal Frauenorganisationen etwas einwenden konnten. Die günstigere und weit weniger aufwendige Variante war also, die Mutterschaftsversicherung in die bereits bestehende Kranken- und Unfallversicherung einzubauen. Doch wie sich im Verlauf der Zeit zeigte, erwies sich diese Verbindung für die Mutterschaftsversicherung als äusserst ungünstig: Da die Revisionsarbeiten an der Krankenversicherung wiederholt auf unbestimmte Zeit verschoben wurden, rückte auch eine Realisierung der Mutterschaftsversicherung immer wieder in den Hintergrund, um anderen, als dringender und notwendiger erachteten sozialpolitischen Projekten – wie zum Beispiel der Alters- und Hinterbliebenenversicherung – den Vorrang zu gewähren.
Ausserdem war die Verbindung von Kranken- und Mutterschaftsversicherung von Anfang an zum Scheitern verurteilt, da hier zwei gänzlich verschiedene Gruppen aufeinandertrafen: Während sich die Krankenversicherung an die ganze Bevölkerung wendete, richtete sich die Mutterschaftsversicherung nur an einen Teil, nämlich die arbeitenden Frauen.
Neben dieser Schwierigkeit einer Koppelung trugen andere Umstände und Unklarheiten zur Nichtver-

wirklichung bei: Welche Frauen sollten Anspruch auf Leistungen haben? Waren unter den arbeitenden nur die in der Industrie beschäftigten oder auch die unregelmässig einer Arbeit nachgehenden Frauen eingeschlossen? Was war mit den Hausfrauen? Da diese von Beginn an aus dem Kreis der Leistungsempfängerinnen ausgeschieden wurden, war hier eine erste Oppositionsgruppe zu erwarten.
Nicht geklärt werden konnte auch die Frage, wer die Prämien bezahlen sollte. Nur die Frauen oder – gemäss Solidaritätsprinzip – auch die Männer? War demnach ein allgemeines Obligatorium nötig, oder sollten nur bestimmte Bevölkerungs- oder Berufsgruppen zu einem Betritt verpflichtet werden?
Auch die Krankenkassen bildeten rasch eine weitere Oppositionsgruppe: Da die Wahrscheinlichkeit, dass eine Frau Leistungen für eine Geburt beanspruchte, viel höher lag als Leistungen für Krankheit und/oder Unfall, bildeten Frauen eine höhere „Risikogruppe" als Männer. Zudem waren die Krankenkassen gegen eine Intervention des Staate, die der Einbau der Mutterschaftsversicherung in die Krankenversicherung mit sich gebracht hätte.Generell vertraten die Krankenkassen die Auffassung, dass eine Mutterschaft Privatsache der Frau sei und die Frauen sich zwischen Erwerbstätigkeit und Mutterschaft zu entscheiden hätten.

Eine Frauensache – für immer zum Scheitern verurteilt?

Es hätten tatsächlich viele Probleme geklärt und gelöst werden müssen, um eine Umsetzung der Mutterschaftsversicherung zu bewirken. Hinzu kam, dass den Frauen zur damaligen Zeit praktisch die Hände gebunden und sie ganz auf den Goodwill der Männer angewiesen waren. Ausser in Kommissionen und bei öffentlichen Veranstaltungen hatten sie kein Mitspracherecht, geschweige denn ein Stimmrecht. Vergleicht man den schwerfälligen Werdegang der Mutterschaftsversicherung mit demjenigen einer Militär- oder Unfallversicherung, so fällt auf, wie unterschiedlich die jeweiligen Vorlagen behandelt wurden. Die Militärversicherung wurde bereits 1901 als unabhängiger Versicherungszweig aufgebaut. Die Unfallversicherung übersprang die Hürde des Obligatoriums und der Arbeitgeberbeiträge an die Prämien ohne Schwierigkeiten – zwei als unüberwindbar dargestellte Hindernisse im Zusammenhang mit der Mutterschaftsversicherung. Auffallend dabei ist, dass es sich beide Male um Versicherungen handelt, die mehrheitlich – im Fall der Militärversicherung sogar ausschliesslich – den Männern zugute kamen, obwohl die Wahrscheinlichkeit für Männer bei einem Unfall umzukommen, weit weiger hoch war als die der Frauen, an den Folgen der Geburt zu sterben. Dennoch ist den Frauen bis heute ein dementsprechender Schutz verwehrt geblieben.

Ausblick

Die bald hundertjährige Debatte um die Mutterschaftsversicherung geht weiter: Nachdem 1987 die Vorlage eines Mutterschaftsgeldes für alle Frauen während sechzehn Wochen mit 71% Nein-Stimmen klar abgelehnt wurde, kündigte der Bundesrat fünf Jahre später erneut die Verwirklichung einer Mutterschaftsversicherung an. Vorbereitungen sind seither im Gang, und in der Herbstsession sollen Möglichkeiten einer Realisierung diskutiert werden. Ein neuer Vorschlag für die Finanzierung wurde bereits gemacht: Die Reserven der Erwerbsersatzordnung (ca. 4,3 Milliarden Franken) sollen die Mutterschaftsversicherung finanzieren. Skeptiker und Skeptikerinnen sagen jedoch ein weiteres Scheitern der bevorstehenden Volksabstimmung voraus. Frau darf gespannt sein.

Katrin Grotzer

Die Autorin hat eine Seminararbeit zur Diskussion um die Mutterschaftsversicherungen der Zwischenkriegszeit verfasst.

Ausgewählte Literatur:

Botschaft des Bundesrates an die Bundesversammlung über die Beschlüsse der ersten internationalen Arbeitskonferenz von Washington. Bundesblatt 1920, Bd. V. Bern 1920.

Bürgi, Eduard. Der Mutterschutz in der schweizerischen Sozialpolitik. Diss. Zürich 1952.

Gagg, Margarita. Der gesundheitliche Schutz der erwerbstätigen Frau. Jahrbuch der Schweizerfrauen. Basel 1924.

Schwarz-Gagg, Margarita. Ausbau der Mutterschaftsversicherung in der Schweiz. Zürich 1938.