

**Zeitschrift:** Schweizerische Zeitschrift für Geschichte = Revue suisse d'histoire = Rivista storica svizzera

**Herausgeber:** Schweizerische Gesellschaft für Geschichte

**Band:** 46 (1996)

**Heft:** 3: Geschlecht und Staat = Femmes et citoyenneté

**Artikel:** Staatsbürgerrechte, Mutterschaft und Grundrechte

**Autor:** Wecker, Regina

**DOI:** <https://doi.org/10.5169/seals-81167>

#### **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:** 14.01.2026

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

# Staatsbürgerrechte, Mutterschaft und Grundrechte<sup>1</sup>

Regina Wecker

## Résumé

*Les conséquences de l'absence de droits politiques et sociaux fondamentaux dans la Constitution fédérale sur le statut des femmes figure au centre de cette étude. La carence durable de droits politiques fut moins le produit logique ou naturel de la démocratie référendaire que l'effet d'une résolution consciente qui visait à refuser aux femmes la jouissance de droits fondamentaux. Il y eut de nombreuses alternatives, toutes rejetées, à la voie finalement choisie qui conduisit à subordonner le droit de vote à la décision d'une majorité. Ce qui n'eut pas seulement une incidence sur l'égalité politique, mais empêcha également l'élaboration de droits sociaux, tel que le montre explicitement le cas de l'assurance-maternité. Malgré une ancienne tradition libérale et démocratique, c'est l'absence de droits sociaux fondamentaux qui a rendu possible l'attitude inégalitaire envers les femmes, sans que la majorité de la population masculine ne doute de la conception équitable et sociale de l'Etat et de la Constitution. Pour le comprendre, il faut interroger les conceptions juridiques définissant l'égalité elle-même, qui signifiait d'abord: égalité pour les égaux, inégalité pour les inégaux. Le traitement inégalitaire de la femme était justifié notamment par la capacité qui lui est réservée de mettre au monde des enfants. On comprend dès lors comment le thème de la maternité associe plus étroitement droits politiques et droits sociaux.*

## Einleitung

Die Formierung und der Ausbau der europäischen Wohlfahrts- und Sozialstaaten im 20. Jahrhundert war eng verbunden mit Massnahmen, die die Verbesserung der ökonomischen und sozialen Verhältnisse von Müttern und Kindern zum Ziel hatten: Renten, Familien- und Kinderzulagen,

<sup>1</sup> Ich danke Brigitte Schnegg, Gaby Sutter und Jakob Tanner für Kritik und weiterführende Hinweise.

Erwerbsersatzzahlungen für die Zeit von Geburt und Wochenbett, der Aufbau eines Gesundheitsdienstes und die Einrichtung von Fürsorge- und Beratungsstellen<sup>2</sup>. So wurde z. B. in England bald nach dem Ersten Weltkrieg eine Anzahl sozialer Reformen, wie die Einführung von Witwen- und Waisenrenten, durchgesetzt und damit ein wichtiger Grundstein für die Politik des englischen Wohlfahrtsstaates gelegt. Mütterrenten ('mothers' pensions') und Familienzulagen ('family allowances') wurden diskutiert und blieben Teil des sozialpolitischen Programms. Die Gesundheitspolitik zielte auf die Verbesserung von Gesundheit und Lebensverhältnissen von Müttern mit (Klein-)Kindern ab. Die lokalen Behörden erhielten Mittel für die Einrichtung von «Maternity and Child Welfare Committees»<sup>3</sup>, deren Dienste von Geburtskliniken über Haushaltshilfen für Mütter bis zu Einrichtungen, die Nahrungs- und Unterhaltszulagen zuteilten, reichten. Frauen in allen Parteien hatten sich für diese Sozialgesetzgebung eingesetzt, und das Bewusstsein, dass Frauen in England seit 1918 zumindest teilweise wahlberechtigt waren<sup>4</sup>, hatte dazu beigetragen, die Massnahmen für Politiker lohnend erscheinen zu lassen<sup>5</sup>.

In der Schweiz wurde den Frauen das Wahlrecht auf Bundesebene erst 1971 zugestanden, und es dauerte bis 1990, dass Appenzell IR durch einen Bundesgerichtsentscheid dazu gezwungen wurde, auch auf kantonaler Ebene den Frauen volle politische Rechte zu gewähren. Bei der Entwicklung des Schweizer Systems sozialer Sicherheit bestehen auffallende Parallelen zu dieser verzögerten Entwicklung: die Alters- und Hinterbliebenen-Versicherung wurde gegenüber den anderen europäischen Staaten erst mit starker Verspätung realisiert und berücksichtigte die Bedürfnisse von Frauen nur unzureichend<sup>6</sup>. Soziale Sicherheit für Mütter aber wurde besonders klein geschrieben: die finanziellen Aufwendungen für Familien mit Kindern, die in anderen Ländern durchaus als Einkommen von Müt-

2 Vgl. dazu folgende Sammelwerke: Bock, Gisela; Thane, Pat (Hg.): *Maternity and Gender Policies. Women and the Rise of the European Welfare States, 1880s–1950s*. London / New York 1991, sowie Bock, Gisela; James, Susan (Hg.): *Beyond Equality and Difference*. London / New York 1992, sowie «Fürsorge»-Heft der Zeitschrift *L'homme*, 5. Jg., Heft 2, 1994.

3 Thane, Pat: «Visions of gender in the making of the British welfare state: the case of women in the British Labour Party and social policy, 1906–1945». In: Bock/Thane (Hg.): *Maternity*, S. 105ff.

4 Durch den «Representation of the People Act» wurden 1918 Frauen, die älter alt 30 Jahre waren, wahlberechtigt. Gleichzeitig wurden Wahlbeschränkungen für Männer aufgehoben. Insgesamt erhielten damals zusätzlich 2 Mio. Männer und 6 Mio. Frauen das Wahlrecht. 1928 wurden dann die Wahlbeschränkungen für Frauen aufgehoben. Vgl. Bolt, Christine: *The Women's Movements in the United States and Britain from 1790s to 1920s*. New York 1993, S. 236ff., sowie Steinberg/Evans (Hg.): *Steinberg's Dictionary of British History*, London 1970, Artikel «Reform Acts».

5 Thane, Pat: «Visions of gender». In: Bock/Thane (Hg.): *Maternity*, S. 111.

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

tern aufgefasst wurden<sup>7</sup>, oder sie zumindest unabhängiger von ihren Ehemännern machte, waren spärlich und an das Erwerbseinkommen des Ehemannes gebunden. Bis heute gibt es für die Zeit von Schwangerschaft, Geburt und Wochenbett keine umfassende finanzielle Sicherheit, da die Realisierung der Mutterschaftsversicherung immer wieder vertagt wurde<sup>8</sup>.

Der Ausbau der Wohlfahrtseinrichtungen europäischer Staaten beginnt oder erfährt eine Intensivierung zu dem Zeitpunkt, da Frauen wahlberechtigt werden oder aber politischen Machtzuwachs erfahren. Auch wenn die Einführung des Frauenwahlrechts und der Ausbau des Systems sozialer Sicherheit für Mütter und Kinder nicht bei allen Einzelmaßnahmen zusammenfallen, so ist die ursächliche Verknüpfung der beiden Entwicklungen in anderen Ländern evident<sup>9</sup>. Man kann in Umkehrung der Argumentation davon ausgehen, dass der lange Ausschluss der Frauen aus der offiziellen Politik der Schweiz den Ausbau von Sozialrechten allgemein – und den für Mütter insbesondere – behinderte. Frauen hatten infolge der anhaltenden Verweigerung von politischen Rechten weder als politische Kräfte innerhalb von Parteien und Organisationen die gleiche Bedeutung wie in Ländern, in denen sie das Wahlrecht hatten, noch mussten sie als Parlamentarierinnen oder Wählerinnen berücksichtigt werden. Es besteht ein kausaler Zusammenhang zwischen dem Ausschluss aus den politischen Rechten und dem Fehlen von Sozialrechten<sup>10</sup>.

Damit ist jedoch nicht erklärt, warum dieser unzeitgemäße Ausschluss ausgerechnet in der Schweiz mit ihrer langen liberalen und demokratischen Tradition möglich war, ohne dass die Mehrheit der stimmberechtigten männlichen Bevölkerung an der demokratischen Konzeption von Staat und Verfassung und an Gerechtigkeit und Sozialstaatlichkeit zweifelten. Diese Frage soll im Zentrum der folgenden Ausführungen stehen, und ich werde mich dabei der Beziehung von Frauen und Staat von zwei Seiten nähern, von den politischen Rechten und den Sozialrechten. Meine These ist, dass es das Konzept der Schweizer Verfassung selbst ist, das den

7 Vgl. Lewis, Jane: *Women in Britain since 1945*. Oxford 1992, S. 92ff.

8 Die Absicherung dieser Zeit für erwerbstätige Frauen gehörte in Deutschland, England, Frankreich und Italien zu den ersten Schritten der sozialen Sicherheit für Frauen.

9 Vgl. Koven, Seth. Michel, Snyra: «Womanly Duties: Maternalist Politics and the Origins of Welfare States in France, Germany, Great Britain, and the United States, 1880–1920». *AHR* 95, No 4, 1990.

10 Trotzdem vertraten Frauen – gemessen an den geringeren Möglichkeiten und ihrer weniger «offiziellen» Funktion – auch in der Schweiz, erfolgreich sozialpolitische Anliegen und verwirklichten ihre Vorstellungen in privaten Organisationen mit oder ohne Unterstützung staatlicher Stellen. Vgl. dazu Burkhardt Modena, Esther: «Sozialarbeit, ein Frauenberuf auch für Männer?» In: Barben/Ryter: *Versflixt und Zugenäh! Frauenbildung und Frauenerwerbsarbeit 1888–1988*. Zürich 1988; und Tanner, Jakob: *Mahlzeit in der Fabrik. Ernährungswissenschaft, Industriearbeit und Volksernährung in der Schweiz 1890–1950*. Ms Basel 1993.

langen Ausschluss von Frauen legitimierte: es gab – und gibt – in der Bundesverfassung keinen Katalog von Grundrechten. Weder die Bestimmung über die Rechtsgleichheit<sup>11</sup> noch die politischen Rechte oder die Sozialrechte sind in der Bundesverfassung als Grundrechte oder Menschenrechte konzipiert. Als solche wären sie Mehrheitsentscheidungen entzogen, und ihr Kerngehalt hätte nicht durch parlamentarische Beschlüsse oder Volksentscheide eingeschränkt werden dürfen<sup>12</sup>. So aber konnte sich die Auffassung erhalten, dass politische Rechte auch noch in der zweiten Hälfte des 20. Jahrhunderts in Abstimmungen nach Belieben zugestanden – oder verweigert werden durften. Damit wurden die plebisitären Rechte höher bewertet als das Recht eines jeden Menschen auf politische Mitbestimmung und soziale Sicherheit. Das Pramat des Plebisitzs führte dazu, dass die inzwischen andernorts selbstverständlich gewordenen Grundrechte in der Schweiz durch den mühsamen Weg der Verfassungsrevision von den stimmberechtigten Männern den Frauen zugestanden werden mussten und nicht auf dem Wege der Verfassungsinterpretation eingeführt werden konnten, etwa durch die Auslegung, dass der Grundsatz der Rechtsgleichheit sich auch auf Frauen beziehen müsste.

Zur Tradition des liberalen Rechtskonzepts und seiner naturrechtlichen Kritik an Herrschaft und Ungleichheit gehört es, dass die zentrale Eigenschaft, an die der liberale Staat den Anspruch auf Gleichheit und damit auf die Ausübung politischer Rechte knüpfte, nämlich die physische, ökonomische und geistige Unabhängigkeit, so konzipiert war, dass Frauen davon ausgeschlossen waren<sup>13</sup>. Neben dem Argument ihrer physischen Unterlegenheit und ihrer ökonomischen Abhängigkeit vom Ehemann wurde dieser Ausschluss an der Fähigkeit, Kinder zu gebären, festgemacht<sup>14</sup>. Damit sind die beiden Bereiche, politische Rechte und soziale Rechte nochmals über das Thema Mutterschaft verbunden, und tatsächlich spielt nicht nur bei sozialen Massnahmen für Frauen, sondern auch bei der Diskussion um politische Rechte die individuelle und gesellschaftliche Bedeutung von Mutterschaft, sowie das Verhältnis von Mutterschaft und Staatsbürgerrechten eine bedeutende Rolle.

Der Verbindung und Verknüpfung der beiden Bereiche folgend, werde

11 Artikel 4 der Bundesverfassung von 1848 und 1874.

12 Zur historischen Entwicklung des Konzepts von Grundrechten vgl. Artikel von Gerd Kleinheyer «Grundrechte, Menschen- und Bürgerrechte, Volksrechte» In: Brunner/Conze/Kosellek (Hg.): *Geschichtliche Grundbegriffe*, Stuttgart 1978, Bd. 2.

13 Zur (wirtschaftlichen) Selbständigkeit als Grundlage politischer Rechte vgl. Böhme, Heinz-Jürgen: *Politische Rechte des einzelnen in der Naturrechtslehre des 18. Jahrhunderts und in der Staatstheorie des Frühkonstitutionalismus*. Berlin 1993.

14 James, Susan: «The good enough citizen, female citizenship and independence». In: Bock/James (Hg.): *Beyond Equality and Difference*. London/New York 1992.

ich zunächst die Entwicklung des Frauenwahlrechts darstellen<sup>15</sup>. Anschliessend soll dann der lange Weg der Mutterschaftsversicherung als Beispiel des erfolglosen Strebens nach sozialer Sicherheit nachgezeichnet werden. In einem dritten Teil werden die Parallelen der Entwicklung bei der Bewertung von Mutterschaft und Mutterrolle nochmals verdeutlicht und im Zusammenhang mit der Bedeutung von Grundrechten analysiert.

## Frauenwahlrecht und Grundrechte

Das Auseinanderklaffen von Wahlrecht und (Staats-)Bürgerschaft war zunächst durchaus kein Schweizer Phänomen. Bis zum Ende des 19. Jahrhunderts gab es in den meisten europäischen Staaten keine umfassende und gleiche politische Partizipation<sup>16</sup>. Es gab, neben der Gruppe der männlichen wahlberechtigten Staatsbürger, eine weitere Gruppe von männlichen Staatsangehörigen, die aufgrund ständischer Wahlkriterien oder eines Censuswahlrechts von der politischen Mitbestimmung ausgeschlossen waren. Weiterhin waren alle Ausländer und alle Frauen nicht im Besitz politischer Rechte. Auch Verfassungen, die die politischen Rechte als Grundrechte formulierten, wie z. B. die Verfassung des Deutschen Reiches von 1849, hätten Frauen kaum in die politischen Rechte einschliessen wollen. Zu den Ausnahmen gehört die Schweiz allerdings insfern, als schon nach 1848 – zumindest auf der normativen Ebene – der Ausschluss bei den Schweizer Bürgern und Bürgerinnen vom Wahlrecht sehr früh entlang der Geschlechterlinie erfolgte. Während z. B. in England, Frankreich und in Teilen des Deutschen Reiches auch Männer aufgrund von Wahlqualifikationen nicht wahlberechtigt waren, enthält die Schweizer Verfassung von 1848 das allgemeine und gleiche (Männer-)Wahlrecht<sup>17</sup>. Das führte dazu, dass sich für die Schweiz die Erweiterung des Wahlrechts «nur» als Frage des Einbezugs der Frauen und nicht als eine Frage der Neufassung des Wahlrechtssystems stellte. Während z. B. in England im Jahre 1918 gleichzeitig mit der Einführung des beschränkten

15 Für die Geschichte des Frauenstimmrechts verweise ich auf die Beiträge von Beatrix Mesmer und Brigitte Studer in diesem Heft.

16 Vgl. dazu Mattmüller, Markus: Die «Durchsetzung des allgemeinen Wahlrechts als gesamteuropäischer Vorgang». In: Junker/Gilg/Reich (Hg.): *Geschichte und politische Wissenschaft. Festschrift Gruner*, Bern 1975, S. 213ff.

17 BV von 1848 Art. 6 (Verpflichtung der kantonalen Verfassung) und Art. 63 (Wahlmodus für den Nationalrat). Es waren auch nach 1848 auf kantonaler und Gemeinde-Ebene Einschränkungen möglich: so wurden in Basel-Stadt bis 1875 Dienstboten vom Wahlrecht ausgeschlossen und Gemeinden des Kantons Bern wurden erst 1915 durch einen Bundesgerichtsentscheid dazu gezwungen, ihren nicht-steuerzahlenden Bürgern das Stimm- und Wahlrecht in Gemeindeangelegenheiten zu gewähren. Die Ausschlusskriterien berücksichtigen auch noch zu diesem Zeitpunkt die liberalen Vorstellungen von Selbständigkeit und ökonomischer Unabhängigkeit als Voraussetzung für die Ausübung politischer Rechte.

Wahlrechts für Frauen auch etwa 2 Millionen bisher nicht wahlberechtigter Männer die vollen politischen Rechte erhielten, gab es in der Schweiz kaum noch nennenswerte Ausschlüsse von Schweizern. Damit wurden Frauen sehr früh als Geschlecht zu einer staatspolitischen Sondergruppe: anders als Ausländer und Ausländerinnen hatten sie zwar die Bürgerrechte, das Stimm- und Wahlrecht war aber für sie nicht darin enthalten.

Bis zur Mitte des 20. Jahrhunderts erfolgte dann in fast allen anderen europäischen Ländern die Zusammenführung von Staatsbürgerrecht und Wahlrecht. Während diese Zusammenführung, die Ausweitung des Wahlrechts auf alle männlichen und weiblichen Staatsbürger, meist aufgrund parlamentarischer Entscheide gefällt wurde, hätte diese Erweiterung der Wahlberechtigung in der Schweiz auch die Zustimmung der Mehrheit der Stimmbürger und für die Bundesebene der Mehrheit der Kantone bedurft. Da dies für alle Verfassungsänderungen gilt, könnte man die Verzögerung der politischen Gleichberechtigung als ein Ergebnis des politischen Systems der Schweiz betrachten, das sich hier – zwar systemimmanent, aber doch ‘unparteiisch’ und zufällig in der Sache – hinderlich auf die politische Gleichberechtigung der Frauen auswirkte. Diese scheinbare Zufälligkeit darf jedoch nicht darüber hinwegtäuschen, dass es politische Entscheidungen und verfassungssystematische Überlegungen waren, die das Frauenstimm- und Wahlrecht als eine politische Frage präsentierten, die, wie jede andere, die Hürden der plebisitären Demokratie zu nehmen hatte. Dazu gehörte die politische Entscheidung, das Frauenstimmrecht nicht auf dem Definitionsweg einzuführen. Diese Alternative wurde durchaus diskutiert. Wahlgesetze schlossen Frauen nicht explizit aus, und die Rechtsgleichheit von Artikel 4 der Bundesverfassung war nicht geschlechtsspezifisch eingeschränkt: «alle Schweizer sind vor dem Gesetz gleich», so wurde argumentiert, hätte auch «alle Schweizerinnen» einschliessen können. Das Bundesgericht akzeptierte diese Auffassung der Juristin Emilie Kempin-Spyri aber nicht und urteilte 1887, die Vorstellung, Artikel 4 der Bundesverfassung begründe die «volle rechtliche Gleichstellung der Geschlechter auf dem Gebiete des gesamten öffentlichen und Privatrechts» sei «ebenso neu als kühn» um dann zu entscheiden, «sie kann aber nicht gebilligt werden».<sup>18</sup>

Der Schweizerische Verband für Frauenstimmrecht vertrat in einer Eingabe an den Bundesrat 1950 die Auffassung, dass Frauen durch den

18 Bundesgerichtsentscheid 13,4 von 1887. Kempin-Spyri hatte allerdings nicht das Wahlrecht verlangt, sondern den Beweis erbringen wollen, dass Frauen die anwaltliche Vertretung vor Gericht übernehmen dürfen. Dies hatte man der Juristin verweigert, da sie nicht über das «aktive Bürgerrecht» verfügte. In Sachen Anwaltspatent revidierte das Bundesgericht seine Meinung 1923 (BGE 49,19 1923), zog aber für das Stimm- und Wahlrecht daraus keine Konsequenzen.

Verfassungstext nicht vom Stimmrecht ausgeschlossen wären, da der Begriff «Stimmberechtigte» (Art. 74 BV) ihren Einschluss ermöglichte. Der Jurist Peter von Roten, Walliser Kantonsrat (CVP) und Nationalrat, der sowohl im eidgenössischen Parlament wie auch im Walliser Kantonsrat das volle Stimm- und Wahlrecht für Frauen gefordert hatte, übernahm diese Auffassung des Verbandes und wehrte sich auch in der Nationalratsdebatte von 1951 dagegen, dass die Verfassungsrevision als der einzige gangbare Weg zum Frauenstimmrecht dargestellt wurde<sup>19</sup>. Er ging davon aus, dass ein neues Gewohnheitsrecht geschaffen werden könnte, wenn Frauen die Eintragung ins Wahlregister verlangten<sup>20</sup>. Diese Auffassung vertraten auch Frauen von Unterbäch aus dem Bezirk Raron (VS). Sie liessen sich 1957 ins Stimmregister aufnehmen um über eine Vorlage abzustimmen, die sie zum obligatorischen Zivildienst verpflichten wollte.

Von Roten hatte den «Holzweg» der historischen Verfassungsinterpretation wie folgt persifliert: «Ihr habt nichts zu sagen, weil es das Gesetz so will. Und das Gesetz könnt ihr nicht ändern, weil ihr nichts zu sagen habt, so spricht der Schweizer Hirtenknabe zum geduldigen Fraueli und meint, dass diesem Argument noch die Weihe der Logik anhaftet.»<sup>21</sup> Die Juristin Iris von Roten argumentierte in ihrem «Frauenstimmrechtsbrevier» noch nach der ersten verlorenen Abstimmung auf Bundesebene von 1959 «für die Einführung des eidgenössischen Frauenstimmrechts auf dem Wege der Verfassungsinterpretation». Sie ging davon aus, dass die Schweizerinnen «formal-juristisch gesehen, ... staatsrechtlich eigentlich schon gleichberechtigt» wären, «da die Verfassung des Bundes und jene der meisten Kantone eine politische Gleichberechtigung der Frauen in keiner Weise, weder ausdrücklich noch konkludent» ausschlössen<sup>22</sup>. Eine Eintragung ins Stimmregister müsste – nach ihrer Auffassung – eigentlich Erfolg bringen<sup>23</sup>. Sie berief sich zur Unterstützung ihrer Argumente auf Prof. Max Huber und zitierte ihn: «Die Frau ist nirgends im Verfassungstext ausge-

19 Peter von Roten war Associé des Basler Anwalts Emanuel Paravicini, dessen Frau Mary Paravicini Präsidentin des Basler Vereins für Frauenstimmrecht war.

Ich danke Elisabeth Joris für den Hinweis auf die Eingabe und die Verbindungen von Peter von Roten und dem Schweizerischen Verband Frauenstimmrecht. Joris hat die umfangreiche Matrie für den Film von May Broda «Wenn Männer für Frauen motzen – eine Walliser Saga», SF DRS 1996, erarbeitet. Zu den Eingaben vgl. Schweiz. Bundesarchiv, E 4001(C), 1, 1941–1951, Bd. 133; E 4001(D) 1973/125, Bd. 71.

20 Vgl. Ruckstuhl, Lotti: *Frauen sprengen Fesseln. Hindernislauf zum Frauenstimmrecht in der Schweiz*. Bonstetten 1986, S. 176

21 Roten, Peter von: «Schlecht beraten oder Schlecht gestellt». In: *National Zeitung* vom 11. 2. 1951.

22 Roten, Iris von: *Frauenstimmrechtsbrevier*. Basel o. J. S. 46ff.

23 Diesen Weg hatten übrigens auch schon amerikanische Frauen vor der Einführung des Frauenwahlrechts in den USA erfolglos zu gehen versucht. Flexner, Eleanor: *Hundert Jahre Kampf. Die Geschichte der Frauenrechtsbewegung in den Vereinigten Staaten*. Frankfurt 1978, S. 190ff. I. von Roten kannte durch ihre USA-Aufenthalte vermutlich diese Versuche.

schlossen. Die Einführung des Erwachsenenstimmrechts könnte an sich ohne Änderung des Wortlautes der Bundesverfassung erfolgen ...»<sup>24</sup> Um den «hoffnungslosen Leerlauf» der Volksabstimmungen zu beenden und den circulus vitiosus der Fortführung des Ausschlusses durch den Ausschluss zu durchbrechen, schlägt sie ein Zweistufenverfahren vor: zunächst sollten die Frauen «ermächtigt werden», sich zur Frage des Stimmrechts zu äussern und dann mit den Männern gemeinsam darüber abstimmen, ob Frauen das Stimmrecht zugestanden würde<sup>25</sup>. Damit weicht sie zwar das Verfahren auf und etabliert die Frage des Frauenwahlrechts als Sonderfrage, die sich von denen der Verfassungsrevisionen unterscheidet, akzeptiert aber – wohl eher aus pragmatischen Gründen und trotz Zeifel an der Gerechtigkeit – dass ein «Volksentscheid» der männlichen Stimmbevölkerung in dieser Frage nötig ist.

In der politischen Wirklichkeit aber waren weder die Verfassungsinterpretation à la Stimmrechtsverein oder Huber noch ein Zweistufenverfahren à la Roten anerkannt worden. Erst das Bundesgerichtsurteil in Sachen Appenzell i.R. von 1990 brach das Prinzip der männlichen Volksentscheid. Man hatte jedoch schon verschiedentlich in Konsultativabstimmungen (z.B. in Basel und Zürich) die Meinung von Frauen erfragt<sup>26</sup>. Im Gegensatz zu Iris von Rotens Vorstellungen von einem Zweistufenverfahren waren diese Konsultativabstimmungen rechtlich ohne Konsequenz. Allerdings zeigen sie deutlich das Spannungsfeld auf: sie sind Ausdruck eines Unbehagens darüber, dass Frauen sich aufgrund der mehrmaligen Weigerung von Männern, nicht rechtlich verbindlich dazu äussern können, ob und wie sie ihre Rechte wahrnehmen wollen. Sie sind aber auch eine Kritik daran, dass die Einführung des Stimm- und Wahlrechts von Frauen, wie jede andere Verfassungsänderung behandelt wird. In beiden Punkten verweisen sie auf eine naturrechtliche Vorstellung unveräußerlicher Rechte, die als Menschenrechte dem gesetzlichen Zugriff im Sinne eines Minderheitenschutzes entzogen sind, wie sie im Prinzip den Vorstellungen der französischen Menschenrechtserklärung entspricht<sup>27</sup>. Ein Grundrechtskatalog in der Verfassung stellt eine Überführung solcher vorstaatlicher Rechte in positives, staatliches Recht dar. Dass die Schweizer Bundesverfassungen keinen Katalog von Grundrechten enthalten, heisst aber noch nicht, dass die Vorstellung, dass es sich hier um «beson-

24 *Stimmrechtsbrevier*, S. 49.

25 *Stimmrechtsbrevier*, S. 75ff.

26 Zur Befragung im Kanton Basel-Stadt (1954) vgl. Ruckstuhl, S. 168, zum Kanton Zürich Ruckstuhl, S. 184.

27 Vgl. Kleinheyer «Grundrechte, Menschen- und Bürgerrechte, Volksrechte» In: Brunner, Conze, Kosellek (Hg.), S. 1068ff.

deres» Recht handelt, nicht vorhanden wäre<sup>28</sup>. So bedürften – nach Aussage massgeblicher Juristen – die Freiheitsrechte<sup>29</sup> nicht einmal der Aufnahme in die Bundesverfassung, sie gälten als «stillschweigend»<sup>30</sup> gewährleistet und müssten z. B. vom Bundesgericht geschützt werden. Das gleiche gälte für den Grundsatz der Rechtsgleichheit, dem – obwohl auch nicht als Grundrecht bezeichnet – grundlegende Bedeutung zukäme, weil ihm die Vorstellung von allgemeiner Würde, politischer Freiheit und von vor- und überstaatlicher Gerechtigkeit zugrundeläge<sup>31</sup>. Diese optimistische Bewertung von politischer Freiheit und Gerechtigkeit und vom Grundrechtscharakter von Freiheitsrechten und Rechtsgleichheit machte offensichtlich vor den Frauen halt, obwohl die gleichen Interpretationen des Bundesrechts daran zweifelten, dass der Ausschluss der Frauen von den politischen Rechten 1949 «noch dem heutigen Gerechtigkeitsideal ... entspricht».<sup>32</sup> Das «heutige Gerechtigkeitsideal» wurde nämlich in einer «Volksabstimmung» ermittelt und orientierte sich nicht an vor- und überstaatlichen Grundrechten.

Einfluss auf das politische Verfahren hatten die Zweifel an der Gerechtigkeit nicht. Die Mehrheit der Stimmrechtsbefürworter wie der Stimmrechtsgegner gingen seit dem Ende des 19. Jahrhunderts davon aus, dass es einer Verfassungsänderung bedurfte und dass kein Weg an den «Volks»abstimmungen vorbeiführte. Damit führten sie eine Verfassungstradition weiter, die das Wahlrecht, als Recht interpretiert, das in einer politischen Entscheidung einer Bevölkerungsgruppe «gewährt» werden musste und nicht als Grundrecht, als Teil von Menschenrecht und Menschenwürde, das ohne Abstimmung eingefordert werden könnte<sup>33</sup>. Das ist insofern auffallend, als die Stimmrechtsbefürworterinnen sehr wohl mit dem Wahlrecht als allgemeinem Menschenrecht argumentierten. So heisst es z. B. in der Eingabe des Berner Aktionskomitees zur Erlangung des Frauenstimmrechts in Gemeindeangelegenheiten 1916:

28 Zur Wirkung der Freiheitsrechte und der Rechtsgleichheit vgl. Fleiner/Giacometti: *Schweizerisches Bundesstaatsrecht*, Zürich 1949, S. 240ff.

29 Fleiner/Giacometti nennen Glaubens- und Gewissenfreiheit, Pressefreiheit, Niederlassungsfreiheit, persönliche Freiheit, Unterrichtsfreiheit.

30 Fleiner/Giacometti: *Schweizerisches Bundesstaatsrecht*, Zürich 1949, S. 241.

31 Fleiner/Giacometti: *Schweizerisches Bundesstaatsrecht*, Zürich 1949, S. 401ff. Die Unvollständigkeit der Aufführung der Freiheitsrecht in der Bundesverfassung wird damit begründet, dass anfänglich nicht der Bund, sondern die Kontone für den Schutz dieser Rechte zuständig waren. In den kantonalen Verfassungen sind sie deshalb oft ausführlicher verankert.

32 Fleiner/Giacometti, S. 408, Anm. 36.

33 Andere Verfassungen enthalten im 19. Jahrhundert einen Grundrechtskatalog, so z. B. die deutsche Verfassung der Paulskirche und die belgische Verfassung. Die Weimarer Verfassung führt diese Tradition weiter. Der Verfassungsentwurf der Schweizer Bundesverfassung von 1977 schlägt als erste einen Grundrechtskatalog vor, der allerdings die politischen Rechte nicht enthält. In Vernehmlassungen wurde verschiedentlich gefordert, die politischen Rechte als Teil des Grundrechtskatalogs zu fassen. Der neueste Verfassungsentwurf von 1995 formuliert einen Grundrechtskatalog, der auch nur einen Teil der politischen Rechte enthält.

---

«Wir halten es für unvereinbar mit den Grundsätzen der Demokratie, die sich auf die Gleichheit aller vor dem Gesetz und auf das Recht eines jeden Menschen an der Gesetzgebung mitzuwirken, stützt, die Hälfte des Volkes von diesem Recht auszuschliessen.»<sup>34</sup>

Hier wird mit Gleichheit, Gerechtigkeit und dem «Recht eines jeden Menschen» argumentiert. Zudem verwiesen die Petentinnen zur Legitimation ihrer Auffassung vom Stimmrecht als «angeborenem Bürgerrecht», auf den Bundesgerichtsentscheid vom 18.3.1915, in dem die Berner Gemeinden gezwungen wurden – entgegen den geltenden Gesetzen – allen männlichen Bürgern das Stimmrecht in Gemeindeangelegenheiten zu gewähren, auch wenn diese keine Steuern entrichteten. Die Befürworterinnen des Frauenstimmrechts verlangten Rechtsgleichheit, zogen aber den Weg der Klage vor dem Bundesgericht nicht in Erwägung, sondern wählten den politischen Weg. Damit stellten sie die Volksrechte über das von ihnen selbst als allgemeines Menschenrecht reklamierte Recht der politischen Mitbestimmung, obwohl der Bundesgerichtsentscheid eine andere Möglichkeit aufgezeigt hatte.

Das Paradox, dass mit Gleichheit argumentiert, aber Gleichheit nicht eingefordert werden konnte, hat seine Ursache auch in der juristischen Definiton und dem Konzept von Gleichheit selbst: Es galt der Grundsatz «Gleichheit nur Gleichen».

«Der Bundes- und kantonale Getzgeber haben jedoch aufgrund des Art. 4 BV nicht eine absolute, mechanische Gleichheit, die auf die bestehenden Ungleichheiten, wie z. B. auf das Alter, das Geschlecht, die Urteifähigkeit ... gar keine Rücksicht nimmt, zu verwirklichen. ... Die Gleichheit vor dem Gesetz verlangt vielmehr, dass derartige Unterschiede auch in der Rechtsordnung Berücksichtigung finden. Die Gleichbehandlung von Ungleichen würde ihrerseits zu Ungleichheiten führen ...»<sup>35</sup>

Allerdings müssten die Verschiedenheiten der Verhältnisse «erheblich» sein, damit sie ungleiche Behandlung legitimieren.

Schwangerschaft, Niederkunft und Mutterpflichten liessen sich als konkrete «erhebliche» Differenz und damit als Hindernisse einer Beteiligung von Frauen am politischen Leben errichten. Noch in der Nationalratsdebatte um die Einführung des Frauenstimmrechts 1945 wurde damit argumentiert, dass Mutterpflichten die Frauen an der Ausübung ihrer politischen Rechte hindern würden, aber auch, dass sie sich in «diesem Zustand» nicht gern in der Öffentlichkeit zeigten<sup>36</sup>. Die Fähigkeit, Kinder zu gebären und zu stillen, ist Merkmal und Symbol der Differenz, auf-

34 *Jahrbuch der Schweizer Frauen* 1916, S. 40.

35 Fleiner/Giacometti: *Schweizerisches Bundesstaatsrecht*, Zürich 1949, S. 406.

36 Votum des Schwyzer Nationalrats Josef Schuler, Sten.Bull NR 1945. S. 726.



Abb. 1. Mutterschaft und die Ausübung politischer Rechte wurden oft als unvereinbar dargestellt (Abstimmungsplakat Basel 1927, Plakatsammlung des Gewerbemuseums Basel).

grund derer die Unfähigkeit von Frauen, sich an der Politik zu beteiligen, konstruiert wurde. Um Geburt und Mutterschaft wurde diskursiv eine «Natur der Frauen» erschaffen, die der intellektuellen, moralischen, emotionalen und ökonomischen Fähigkeiten ermangelt, politische Entscheidungen zu treffen. Die Möglichkeit von Schwangerschaft und Geburt schuf die «erhebliche Verschiedenheit der Thatbestände» die eine Auslegung des Verfassungsgrundsatzes der Rechtsgleichheit ermöglichte, der Frauen als Ungleiche etablierte<sup>37</sup>.

«Mutterschaft» repräsentiert aber nicht nur alles das, was die Ausgrenzung von Frauen ermöglicht, sie ist auch als «politischer Status»<sup>38</sup> konzipiert worden und konnte als solcher zur Grundlage für den Einschluss von Frauen in die moderne politische Ordnung werden. So begründete Mary

37 BGE 13,4 1887.

38 Pateman: «Gleichheit Differenz Unterordnung, Die Mutterschaftspolitik und die Frauen in ihrer Rolle als Staatsbürgerinnen». *Feministische Studien* 1/1993, S. 56. deutsche Fassung von «Equality, difference and subordination». In: Bock/James (Hg.): *Beyond Equality*.

Wollstonecraft den Anspruch auf Staatsbürgerschaft auch mit der Mutterrolle<sup>39</sup>, das amerikanische Konzept der «republikanischen Mutterenschaft» umschloss die Aufgabe der Erziehung der zukünftigen Staatsbürger. Auch die Schweizer Frauenbewegung des beginnenden 20. Jahrhunderts akzeptierte einen «modernen Dualismus»<sup>40</sup> und begründete den Anspruch von Frauen auf politische Rechte damit, dass der Staat zunehmend Aufgaben wahrnahm und Bereiche regelte, die früher zu den Aufgaben der Familienmütter gehört hätten. In der bereits erwähnten Eingabe des Berner Aktionskomitees, wird mit Nachdruck mit Differenz und der Mutterrolle argumentiert, wenn als Grund für das Frauenstimmrecht angeführt wird, dass sich die Anschauungen und Interessen von Männern und Frauen nicht immer «decken». Weiterhin heisst es:

«Wenn die Frau in der Politik ein Mitspracherecht haben möchte, so entspringt diese Forderung in erster Linie dem Wunsche, an der sozialen Entwicklung wirksam mitarbeiten zu können. Hier würde sie ihre Kraft einsetzen und mit ihrem praktischen Sinn und ihrer mütterlichen Fürsorge den Mann zu ergänzen suchen.»<sup>41</sup>

Hier wird ein Konzept von Mütterlichkeit und Mutterrolle angesprochen, das sowohl als Legitimation politischer Rechte wie für unentgeltliche oder professionelle Sozialarbeit von Frauen staatstragend wird.<sup>42</sup>

In den Debatten um das Frauenstimmrecht im National- und Ständerat von 1945 und 1957/58 wurde die Mutterrolle von den männlichen Befürwortern des Frauenstimmrechts als Argument angeführt. Frauen werden als Erzieherin der (männlichen) Jugend zu staatstragenden Elementen.

«In wessen Händen liegt die Erziehung dieser Jugend zum grössten Teil ... trotz der teilweise ausserhäuslichen Pflichten der Mütter? ... Wie nun soll die Mutter ... ihren Söhnen diese staatspolitische Erziehung beibringen, wenn sie nach wie vor von der Verfassung wegen hierfür als unzuständig erklärt ist.»<sup>43</sup>

Die Erzieherin erhält eine staatspolitische Funktion. Allerdings unterscheidet sich diese Argumentation von Vorstellungen französischer und englischer Politikerinnen, die schon zu Beginn des 20. Jahrhunderts nicht nur forderten, dass der Staat sie bei ihren Mutterpflichten unterstützen und die materiellen Bedingungen der Mutterschaft verbessern sollte, sondern auch, dass sie mit ihren Mutterpflichten, und zwar mit Gebären und Aufziehen von Kindern, eine staatspolitische Aufgabe erfüllten<sup>44</sup>. Solche

39 Vgl. Pateman, S. 58.

40 Mesmer, Beatrix: *Ausgeklammert – Eingeklammert, Frauen und Frauenorganisationen in der Schweiz des 19. Jahrhunderts*, Basel 1988, S. 278

41 *Jahrbuch der Schweizer Frauen* 1916, S. 41.

42 Vgl. Sachsse, Christoph: *Mütterlichkeit als Beruf. Sozialarbeit, Sozialreform und Frauenbewegung, 1871–1929*. Frankfurt 1986.

43 Sten. Bull. NR 1958, S. 291.

44 Offen, Karen: «Depopulation, Nationalism, and Feminism in Fin-de-Siècle France». In: *Amer-*



Abb. 2. Mutterschaft konnte aber auch zur Legitimation der Erteilung politischer Rechte dienen (Abstimmungsplakat Genf 1921, Imp. Vollet, Genf).

bevölkerungspolitischen Überlegungen und Massnahmen führten ebenfalls dazu, dass Mutterschaft «staatsbürgerliche Qualitäten» erhält. Als «Produzentinnen» von gesundem Nachwuchs standen Frauen im Zentrum des Interesses, wenn die Bevölkerungszahl abnahm und man darin eine Bedrohung der staatlichen Existenz sah. Mutterschaft wurde dann zur politischen Pflichterfüllung<sup>45</sup>.

Besonders in England, den USA und den skandinavischen Ländern wurden Staatsbürgerrechte erfolgreich durch Mutterschaft und Mütterlichkeit begründet<sup>46</sup>. Frauen legitimierten zudem ihre Arbeit als Politikerinnen mit ihrer sozialen Mutterrolle, sie argumentierten mit Differenz.

ican Historical Review 89,3, 1984, S. 665f. sowie Bock, Gisela. «Weibliche Armut, Mutterschaft und Rechte von Müttern». In: Duby, Georges; Perrot, Michelle (Hg.) Geschichte der Frauen. 20. Jahrhundert. Frankfurt/New York 1995, S. 432ff.

45 In der Schweiz werden allerdings pronatalistische und bevölkerungspolitische Argumentationen vergleichsweise spät und selten als Legitimation für das Stimm- und Wahlrecht gebraucht.

46 Pedersen AHR 95/4/1990 spricht für England von «Mothering as citizenship ‘function’».

Sie erhöhten damit ihre Wahlchancen. Sie nutzten ihre politischen Ämter dann erfolgreich für die Verbesserung der Lebensbedingungen speziell von Müttern, aber auch allgemein für die Schaffung und Verbesserung des Systems sozialer Sicherheit. Sie schufen die tragenden Elemente des Wohlfahrtsstaates. Das Fehlen dieses Drucks von Frauen als Wählerinnen und Politikerinnen war mitverantwortlich für den verzögerten Aufbau des Schweizer Systems sozialer Sicherheit.

Der Erfolg der Rhetorik der Mutterschaft bei der Verwirklichung sozialer Postulate durch Politikerinnen in anderen Ländern darf aber nicht über die Probleme dieses Konzepts hinwegtäuschen. Es konnte – wie in Deutschland – einer völkischen Glorifizierung von Mutterschaft Vorschub leisten, und es barg weiterhin die Gefahr einer Reduktion von Frauen auf diese Funktion. So «praktisch» die Argumentation bei der Verbesserung der politischen und ökonomischen Ansprüche von Frauen auch war, sie stellten das patriarchale System nicht in Frage. Das Beispiel der Entwicklung des englischen Wohlfahrtsstaates macht das deutlich. So führte das Beharren auf Differenz im politischen Kontext dazu, Frauen ausschliesslich als Mütter und damit Abhängige wahrzunehmen, und im sozialen Kontext wurde die Abhängigkeit vom individuellen Mann durch die Abhängigkeit vom Staat ersetzt, statt z. B. Selbständigkeit durch höhere Löhne zu fördern<sup>47</sup>.

Diese Entwicklung führte dazu, dass sich ein Teil der Politikerinnen schon in der Zwischenkriegszeit für «geschlechtsneutralere» Formen der Sozialhilfe engagierte, wie z.B. Kindergeld und Familienbeihilfen, und sich dann aber vor allem in der Zeit nach dem Zweiten Weltkrieg für die Verankerung und Realisierung der Gleichstellung der Geschlechter einsetzten. Sie konnten sich dabei in den Staaten, in denen Frauen das Wahlrecht erlangt hatten, sowohl auf die Tradition politischer Partizipation von Frauen, wie auch auf die Ergebnisse ihrer «Mütterpolitik» stützen.

In der Schweiz aber barg die Berufung auf Differenz zur Verankerung von sozialer Sicherheit für Mütter weiterhin die Gefahr der Schwächung des Anspruches auf politische Rechte. Die Interpretation des Gleichheitsbegriffs, dass nur Gleiches gleich behandelt werden darf, und dass diese Gleichheit Voraussetzung für die Teilhabe an gleichen Rechten war, eine Interpretation, die sowohl in den juristischen Kommentaren, in den Parlamentsdebatten, wie auch faktisch im Abstimmungsverhalten zum Ausdruck gebracht wurde, machte Differenz zu einem Ausschlussfaktor. Da jede Differenz vom männlichen Mass einer Abwertung gleichkam, konnte der Anspruch auf gleiche politische Rechte nur aufrecht erhalten werden,

47 Jane Lewis nennt das «social patriarchy». Lewis, Jane: *Women in Britain since 1945*. Oxford 1992, S. 95.



Abb. 3. Die Vorstellung, dass Gleichheit die Grundlage für gleiche Rechte ist, wird in vielen befürwortenden Plakaten deutlich (Abstimmungsplakat Zürich 1947, Orell-Füssli, Zürich).

indem bestehende Ungleichheiten als nebensächlich deklariert wurden. Rechtliche Gleichheit, die Individuen in ihrer Verschiedenheit als Gleiche und Gleichberechtigte anerkennt, war diesen Interpretationen des Gleichheitsbegriffs fremd. Wesensmässige Gleichheit war eine Voraussetzung der Partizipation an gleichen Rechten. Rechtsgleichheit war nicht Grundrecht oder Menschenrecht, sondern musste hergestellt werden.

Zur Durchsetzung des Wahlrechts konnte es kontraproduktiv werden, «Sonderrechte» für Frauen zu fordern und allzu stark auf Mutterschaft und damit auf die Differenz zu Männern zu rekurren. Man setzte also vermehrt auf Gleichheit, wie nicht zuletzt die Abstimmungsplakate wie «Gleiche Rechten – Gleiche Pflichten» zeigten<sup>48</sup>. Die Akzeptanz eines allgemeingültigen (männlichen) Massstabes stellte wohl letztlich für die Erlangung der politischen Gleichberechtigung einen Vorteil dar. Für die

48 Vgl. Eisele, André (Hg.): *Aux Urnes, Citoyens! 75 ans de votations fédérales en Suisse par l'affiche*. Prilly 1977. S. 17ff.

Überwindung der faktischen Ungleichheiten und des Machtdefizits von Frauen aber ist diese Auffassung von Gleichheit nur bedingt tauglich, verlangt sie doch von Frauen die Anpassung an das männliche Mass<sup>49</sup>.

### Die endlose Geschichte der Mutterschaftsversicherung<sup>50</sup>

In Hinblick auf die Gewährung der politischen Rechte durch den männlichen Souverän konnte es jedoch kontraproduktiv werden, wenn Frauen sich allzu dezidiert für staatliche Unterstützungsbeiträge an Mütter einsetzten. Sie hätten damit die Differenz betont und – da Differenz und Gleichheit als einander ausschliessende Konzepte wahrgenommen werden – dem Argument der Gleichberechtigung geschadet. War der Kampf für den Wohlfahrtsstaat und für die Verbesserung der Lebenssituation von Frauen und Kindern eine Legitimation und Qualifikation für weibliche Politikerinnen z. B. in England oder Deutschland, so war Frauen in der Schweiz die offizielle politische Bühne weiterhin verschlossen und allenfalls über die Mitarbeit in ausserparlamentarischen Kommissionen eine Einflussnahme möglich. Hier boten sie allerdings kaum Profilierungsmöglichkeiten. Zudem war klar, dass jeder Gesetzesentwurf Gnade vor ausschliesslich männlichen Augen finden musste.

Das stellte nach dem Ersten Weltkrieg in der Schweiz ein deutliches Hindernis dar, als die europäischen Industrienationen, die USA und Japan durch internationale Abkommen die Arbeits- und Lebensbedingungen vor allem für unselbstständig Erwerbende zu verbessern suchten. Die Idee, die dem internationalen Regelwerk zugrunde lag, das den Versailler Friedensverträgen folgte, war, dass wirklicher Frieden nur auf der Grundlage von sozialer Gerechtigkeit erreichbar war. An den Verhandlungen der internationalen Arbeitskonferenz 1919 in Washington nahmen die Vertreter von 40 Staaten teil, die Schweiz hatte zu den Organisatorinnen

49 Maihofer, Andrea: «Gleichberechtigung in der Differenz oder Gleichheit und Differenz». In: *Differenz und Gleichheit in Theorie und Praxis des Rechts. Veröffentlichungen des 5. schweizerischen Juristinnenkongresses 1994*, Basel 1995, und Wecker, Regina: «Geschlechtsvormundschaft im Kanton Basel-Stadt. Zum Rechtsalltag von Frauen – nicht nur im 19. Jahrhundert. In: Studer, Brigitte; Jaun, Rolf (Hg.): *weiblich – männlich. Geschlechterverhältnisse in der Schweiz*, Zürich 1995. Vgl. Lewis, S. 94, für England. Auch schwedische Politikerinnen und Soziologinnen gehen davon aus, dass das Argument weiblicher Differenz, trotz aller Problematik, in Schweden die Gleichstellung von Frauen gefördert hat. Vgl. «Quoten»-Tagung des NFP 35, 1995.

50 Für diesen Teil stütze ich mich auf Wecker, Regina; Studer, Brigitte; Sutter, Gaby: *Zum Wandel der Sonderschutzgesetzgebung für Frauen im schweizerischen Arbeitsrecht des 20. Jahrhunderts*. (Projekt im NFP35) MS 1996. Darin bes. die Kapitel von Brigitte Studer «Die Idee ist begrüssenswert. Die Debatten im gesetzlichen Sonderschutz für Frauenarbeit im Anschluss an die Konvention von Washington und um die Mutterschaftsversicherung. 1921–1942», Regina Wecker: «Die Familieninitiative und die Mutterschaftsversicherung 1942–1950» und Gaby Sutter: «Mutterschutz» zum Zeitraum bis 1964. Vgl. auch Vogel, Benedikt. Der Historikerstreit um die Mutterschaftsversicherung. In: Basler Zeitung vom 8. 2. 1996.

gehört. Die Themen, die in Washington verhandelt wurden, waren u.a. der 8-Stunden-Tag, Bekämpfung der Arbeitslosigkeit, Probleme in Zusammenhang mit der Beschäftigung von Jugendlichen und Frauen, wie die Altersgrenze, Nachtarbeit, gesundheitsschädigende Arbeiten und das Arbeitsverbot von Frauen vor und nach der Niederkunft «mit Einschluss der Frage der Wöchnerinnenunterstützung»<sup>51</sup>. In allen Fragen wurden internationale Konventionen erarbeitet, und die Staaten entschieden danach über den Beitritt. Im Deutschland der Weimarer Republik arbeiteten 1919 die weiblichen Abgeordneten aller Parteien zusammen, um die soziale Sicherheit von Müttern durch Wochengeld und Stillprämien zu verbessern, und den Verfassungsgrundsatz des Mutterschutzes auf der Gesetzesstufe zu konkretisieren<sup>52</sup>.

Obwohl die Schweizer Delegierten sich an allen Beratungen beteiligt und den Konventionen zugestimmt hatten, waren der Bundesrat, aber auch der National- und der Ständerat nicht bereit, der Mehrheit der Übereinkommen beizutreten<sup>53</sup>.

Grössere Diskussionen löste das «Übereinkommen betreffend die Beschäftigung der Frauen vor und nach der Niederkunft» aus. Stolz verkündete zwar der Bundesrat in seiner Botschaft vom 20. November 1920 an die Eidgenössischen Räte, dass «der Gedanke des Schutzes der Schwangeren und Wöchnerinnen» zum ersten Male in der Schweiz verwirklicht wurde<sup>54</sup>. Im Glarner Fabrikgesetz von 1864 war ein Arbeitsverbot für Frauen nach der Niederkunft enthalten, und das erste Eidgenössische Fabrikgesetz hatte 1877 diese Vorschrift übernommen. Sie galt jedoch zunächst nur für Fabrikarbeit. In verschiedenen Kantonen hatten aber Arbeiterinnenschutzgesetze ähnliche Regelungen für den gewerblichen Bereich eingeführt. Allerdings waren mit diesem Ausschluss keinerlei finanzielle Entschädigungen verbunden, d.h., während dieser vorgeschriebenen «Schonzeit» hatten die Frauen kein Einkommen. 1911 wurde dann im Kranken- und Unfallversicherungsgesetz das Wochenbett einer versicherten Krankheit gleichgestellt und der Versicherten wurde für sechs Wochen ein sehr niedriges Taggeld gezahlt. Zudem war die Krankenversicherung nicht obligatorisch und sie galt auch nur für die Zeit nach der

51 Botschaft des Bundesrates über die Beschlüsse der ersten internationalen Arbeitskonferenz, abgehalten in Washington vom 29. Oktober bis 29. November 1919, vom 10. Dezember 1920. BBI No 51, 1920, S. 433ff. (Botschaft 1920).

52 Vgl. Bock, «Weibliche Armut», ... S. 451. Bock bezeichnet das Gesetz von 1919 als das erste «in dem der neue Status der Frauen als Staatsbürgerinnen zum Ausdruck kam.» Allerdings war die gesetzgeberische Arbeit erst 1927 soweit abgeschlossen, dass Deutschland als erste Industrieland die Convention von Washington ratifizieren konnte.

53 Tendenziell lehnte man solche Conventionen ab, die über die schon in der Schweiz üblichen Regelungen hinausgingen.

54 Botschaft 1920, S. 477.

Geburt. Gerade die Frauen, die sich eine Krankenversicherung nicht leisten konnten, hatten oft die Zahlung am nötigsten und versuchten dann das Arbeitsverbot durch Heimarbeit oder Arbeit in einem anderen Betrieb zu umgehen.

Um solche Notlagen zu vermeiden verlangte die internationale Übereinkunft 1920 für alle Frauen für einen Zeitraum vor und nach der Niederkunft «eine Unterstützung, die genügend sein soll, um sich und ihr Kind in guten gesundheitlichen Verhältnissen zu erhalten. Ausserdem hat sie Anspruch auf unentgeltliche Behandlung durch einen Arzt oder eine Hebamme»<sup>55</sup>. Die Übereinkunft liess offen, ob diese finanziellen Mittel aus öffentlichen Mitteln oder durch eine Versicherung aufgebracht werden sollten.

Der Bundesrat bezeichnete die «dem Übereinkommen zu Grunde liegende Idee als sehr begrüssenswert» und betonte die «Berechtigung eines staatlichen Schutzes der Schwangeren und Wöchnerinnen» «sowohl vom medizinischen als auch vom ethischen und namentlich vom volkswirtschaftlichen Standpunkt aus»<sup>56</sup>. Dann aber begann er zu rechnen. Minutiös wurden verschiedene Modelle durchgerechnet und dann konstatiert, dass – so wünschenswert und volkswirtschaftlich sinnvoll die Unterstützung wäre – man es sich nicht leisten könnte, die errechneten ca. 10 Millionen Franken jährlich aus öffentlichen Mitteln aufzubringen<sup>57</sup>. In der Debatte betonte der Bundesrat nochmals, dass andere Anliegen Vorrang hätten.

«Wir haben die Kohlenverbilligung durchgeführt um unsere Industrie konkurrenzfähig zu machen; denn sie steht vor einem schweren Existenzkampf; wir haben mehr als 100000 Arbeitslose im Land, wir wissen noch nicht wie wir unsere Handelsbeziehungen neu ordnen können, und in einem solchen Moment sage ich, muss man daran denken, dass zuerst gelebt werden muss, und es geht nicht an, das man von den besten Absichten beseelt, die Produktion immer mehr belastet, bis sie zusammenbricht, ohne dass man sich Rechenschaft gibt, welches die Folgen sind.»<sup>58</sup>

Der Bundesrat kam wie 1920 zum Schluss: «Der einzige Weg zur Beschaffung der notwendigen Geldmittel ist die Einführung einer Mutter-schaftsversicherung.»<sup>59</sup> Dies wäre nach Ansicht der obersten Landesbehörde sogar ohne Verfassungsänderung möglich gewesen.

«Das Volkswirtschaftsdepartement hat bereits am 24. September 1920 das Bundesamt für Sozialversicherung beauftragt, die Einführung der Mutter-

55 Botschaft 1920, S. 476.

56 Botschaft 1920, S. 482.

57 Botschaft 1920, S. 486 f.

58 Votum von Bundespräsident Schulthess, Sten.Bull 1921, S. 175.

59 Botschaft 1920, S. 487.

schaftsversicherung ... zu prüfen und dabei auch zu untersuchen, ob die Versicherung ... nicht auch auf die Landwirtschaft ausgedehnt werden soll.»<sup>60</sup>

Die eidgenössischen Räte folgten dem Antrag des Bundesrates und lehnten den Beitritt zum Abkommen ab<sup>61</sup>. Man gab der Hoffnung Ausdruck, dass bald eine Lösung gefunden würde.

Bis zum Ende der dreissiger Jahren war weder entschieden, welches System das tragfähiger war, eine Verankerung innerhalb der Krankenversicherung oder eine obligatorische Versicherung mit eigenem Rechtsstatus, noch wer Anspruch auf Leistungen haben sollte, ob neben Fabrikarbeiterinnen auch weitere Kreise von erwerbstätigen und nicht erwerbstätigen Frauen in die Versicherung eingeschlossen werden sollten. Als erschwerend erwies sich auch, dass man kaum über Kenntnisse über die Situation im Bereich Mutterschutz verfügte. Aus diesem Grund wurde eine Studie in Auftrag gegeben, die dann erstmals gesicherte Angaben erlaubte<sup>62</sup>. Die Studie zeigte deutlich, dass zwar erhebliche kantonale Unterschiede bestanden, dass aber insgesamt der Versicherungsschutz von Frauen in der Krankenversicherung äusserst ungenügend war, und dass der Verdienstausfall ebenfalls nicht ausreichend kompensiert wurde. Die Forderungen, die im Anschluss an die Studie gestellt wurden, waren kontrovers. Sie liefen auf eine Revision des Wöchnerinnenschutzes innerhalb oder ausserhalb der Krankenversicherung, aber auch auf den Verzicht eines Obligatoriums hinaus. Bei der Finanzierung war man sich weiterhin nicht einig, ob auch alle männlichen Kassenmitglieder oder aber nur die weiblichen Mitglieder Prämien zahlen sollten. Das Bundesamt für Sozialversicherung entschied sich für eine Prämienzahlung durch alle Kassenmitglieder. Allerdings entstand insgesamt kein tragfähiger Kompromiss, die Angelegenheit wurde wieder einmal vertagt.

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

«Die Familie als Grundlage von Staat und Gesellschaft geniesst in ihrer Gründung und in ihrem Bestand den Schutz des Bundes. Ihre Rechte und

60 Botschaft 1920, S. 487.

61 Damit stand die Schweiz nicht allein. Die anderen Länder, soweit sie nicht wie Deutschland und Spanien dem Abkommen sofort beigetreten waren, realisierten aber die Absicherung der Zeit von Schwangerschaft und Gebeurt in der Folgezeit, so dass sich für die spätere Entwicklung eine Sonderstellung der Schweiz abzeichnet.

62 Schwarz-Gagg, Margarita: *Ausbau der Mutterschaftsversicherung in der Schweiz. Eine Studie zur Revision der Krankenversicherung*. Zürich/Leipzig 1938.

Bedürfnisse sind in der Finanz-, Wirtschafts- und Sozialpolitik in besonderer Weise zu berücksichtigen.» Weiterhin wurde dann konkret die Ausrichtung von Familien-, Kinder- und Alterszulagen gefordert, sowie Massnahmen zugunsten der Familie auf dem Gebiet des Siedlungs- und Wohnungswesens. Die Mutterschaftsversicherung war nicht erwähnt. Das Begehr der Initianten widersprach aber der Verankerung der Mutterschaftsinitiative nicht, und sie hatten wohl auch zu verstehen gegeben, dass die Breite des ersten Satzes solch eine Versicherung mit einschloss. Gerade an dieser Breite, die noch andere nicht näher umrissene Massnahmen ermöglicht hätte, störte sich der Bundesrat<sup>63</sup>. Er nahm also das Anliegen des Familienschutzartikels auf, aber «entlastete» ihn und konkretisierte ihn nach seinen Vorstellungen. Zu dieser Konkretisierung gehörte es, dass der Gegenvorschlag des Bundesrates die Errichtung einer Mutterschaftsversicherung explicit aufführte, und zwar in der Form des späteren Verfassungsartikels 34<sup>quinquies</sup>: «Der Bund wird auf dem Wege der Gesetzgebung die Mutterschaftsversicherung einrichten.»

Der Bundesrat wählte wohl gerade diese «Konkretisierung» der Anliegen der Initiative, weil er daran interessiert war, das alte Postulat endlich voranzutreiben und zugleich auch einen möglichst grossen Spielraum für die Ausgestaltung der Mutterschaftsversicherung zu schaffen<sup>64</sup>. Damit sicherte er sich auch die Unterstützung des linken Spektrums von National- und Ständerat, das dem Familienschutzartikel allein eher kritisch gegenüberstand<sup>65</sup>. Auch für eine Volksabstimmung erhöhte dies die Aussicht auf Erfolg.

Dabei ist der Zusammenhang zum Familienartikel nicht ganz zufällig und wirft Licht auf ein Interesse des Staates an Mutterschaft, das in der Schweiz im allgemeinen als wenig explizit gilt: das Interesse an der bevölkerungspolitischen Seite. Die bündesrätliche Botschaft zur Familieninitiative, in der der Bundesrat seinen Gegenvorschlag, den Familienartikel, begründet, steht stark auf dem Boden eugenischer Argumente<sup>66</sup>. Zumindest werden alle familien- und bevölkerungspolitischen Entwicklungen

63 Botschaft des Bundesrates an die Bundesversammlung über das Volksbegehr «Für die Familie», vom 10. 10. 1944, BBI, S. 1042 (Botschaft 1944).

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

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

66 Eugenik, verharmlosend und verschleiernd mit «Wissenschaft vom guten Erbe» übersetzt, sieht im Geburtenrückgang und in der «Degeneration» der Bevölkerung die Bedrohung des 20. Jahrhunderts. Zur Überwindung postuliert sie die bewusste Steuerung der menschlichen Fortpflanzung durch «Auslese», durch Massnahmen, die eine Vermehrung der sog. Erbgesunden fördern («positive Eugenik») und die sog. Erbkranken an der Zeugung von Nachkommen hindert («negative Eugenik») zum Ziel. Ehe und Fortpflanzungsverhalten sollten im Dienst des «gesunden Volkskörpers» stehen. Dafür wurden auch in der Schweiz Zwangssterilisationen in Kauf genommen.

des letzten Jahrhunderts vor diesem Hintergrund evaluiert. Das Fazit der langen Auseinandersetzung mit der demographischen Entwicklung der Schweiz ist einerseits die Aussage, dass der Bevölkerungsschwund und seine Auswirkung für die Wirtschaft nicht allzu stark dramatisiert werden dürfen<sup>67</sup>. Andererseits hätten sie aber eine «staatspolitische Bedeutung», da sie zur Einwanderung aus Ländern führten, die noch über ein starkes Bevölkerungswachstum verfügten und so Probleme schufen:

«Fremde Ideen und Einflüsse fremder Kulturen mögen das geistige Leben eines Volkes befruchten, solange es die Einflüsse organisch in seine eigene Gedankenwelt einzubauen vermag. Es muss aber zumindest fraglich erscheinen, ob ein Volk das selbst in der Zahl zurückgeht und das andererseits einem starken und steten Zustrom fremden Blutes und fremder Anschauungen ausgesetzt ist, auf die Dauer die Kraft zu dieser Assimilierung aufbringt und seine nationale Eigenart bewahren kann.»<sup>68</sup>

Als weitere negative Auswirkung des Geburtenrückgangs wurde der «Rückgang der wehrfähigen Männer» bezeichnet<sup>69</sup>. Die Bedrohung der Volksgesundheit durch die «Zunahme der Erbkranken» und die «Häufigkeit der Erbkrankheiten» sowie die Notwendigkeit von «erbhygienischen Massnahmen»<sup>70</sup> wurden als Tatsachen akzeptiert, wenn auch nicht als politisches Programm. Es waren Argumente, den Verfassungsartikel zu stützen. Auf die Mutterschaftsversicherung wurden sie nicht explizit angewendet, schon darum nicht, weil diese in der Botschaft fast nie erwähnt wurde.

Explizit stellte der Bundesrat aber den Arbeiterschutz als «aktiven Familienschutz»<sup>71</sup> dar. Sowohl das Fabrikgesetz wie auch das Bundesgesetz von 1922 wurden insofern auch in ihrer familienfördernden Wirkung gesehen, als sie Gesundheit von Frauen (Müttern) und Jugendlichen schützten, aber auch weil eine Beschränkung der Arbeitszeit mehr Zeit für die Familie liess. Der Basler Ständerat Wenk (SP) zog noch eine direktere Parallelie zwischen Fabrikgesetzgebung und Mutterschaftsversicherung. Nach einigen kritischen Äusserungen zum Familienschutz, der seiner Meinung nach eher Sache der Gemeinden wäre, stimmte er der Idee einer Mutterschaftsversicherung als Bundesaufgabe zu:

«Wir halten dafür, dass es sich hier um ein Gebiet handelt, das in erster Linie dem Bund gehört, weil er in der Kranken- und Unfallversicherung bereits legiferiert hat und weil der Bund der arbeitenden Mutter vorschreibt, dass sie sechs Wochen vor der Niederkunft nicht arbeiten dürfe. Es handelt sich hier im

67 Botschaft BBI 1944, S. 901.

68 Botschaft BBI 1944, S. 902.

69 Botschaft BBI 1944, S. 902.

70 Titelüberschriften der Botschaft, BBL 1944, S. 916, 917.

71 Botschaft BBI 1944, S. 941ff.

Fabrikgesetz um eine ausserordentlich brutale Massnahme. Man schreibt der werdenden Mutter vor, sie dürfe 6 Wochen vor der Niederkunft nicht arbeiten. Es ist aber nicht gesagt, woraus sie leben soll.»<sup>72</sup>

Das hätte dazu geführt, dass Frauen in dieser Zeit schlechter bezahlte Heimarbeit annahmen. «Darum erkennen wir dankbar, dass der Vorschlag des Bundesrates, im Interesse des Familienschutzes eine Mutterschaftsversicherung einzurichten, einen grossen Fortschritt bedeutet.»<sup>73</sup> Der Ausschluss von Frauen aus der Erwerbswelt wurde von Wenk nur dann als «gerecht» angesehen, wenn gleichzeitig durch die Zahlung des Erwerbsausfalls ein Einschluss in das System der sozialen Sicherheit erfolgte.

Die Verankerung der Mutterschaftsversicherung im konservativen Familienartikel bewirkte wohl auch, dass von einer Verbindung von Berufs- und Familienleben nicht die Rede war. Man diskutierte bewusst stärker über die Massnahmen, die – wie die «Mütterhilfe» – geeignet schienen, die Erwerbstätigkeit zu vermindern. Faktisch hätte aber die Einrichtung einer Mutterschaftsversicherung die Vereinbarkeit von Lohnarbeit und Familienarbeit erhöht.

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

Damit war das alte Postulat der zwanziger Jahre sozusagen geadelt worden, allerdings war die Verwirklichung damit nicht garantiert. Zunächst wurde eine Expertenkommission unter Leitung des Direktors des Bundesamtes für Sozialversicherung, eingesetzt. Die Kommission erarbeitete einen Gesetzesentwurf und sprach sich mit grosser Mehrheit dafür aus, dass die Mutterschaftsversicherung, ohne Rücksicht auf die ebenfalls anstehende Revision des Kranken- und Unfallversicherungsgesetzes, so rasch wie möglich verwirklicht werden sollte<sup>74</sup>. Der Gesetzesentwurf wurde jedoch bald kritisiert, da er keine allgemeine und obligatorische Versicherung enthielt. In der Folge war die Angst spürbar, der Staat würde die zusätzlichen Kosten nicht verkraften können. Von den Linksparteien und der Arbeiterbewegung wurde aber weiterhin auf eine rasche Verwirklichung gedrängt. So hiess es in der Basler «Arbeiterzeitung» vom 31. Mai 1947:

72 Sten.Bull SR 1945, Frühjahrssession 1945, S. 25.

73 Sten.Bull SR 1945, Frühjahrssession 1945, S. 25.

74 Vgl. NZZ vom 10.5.1946.

«Wenn der Entwurf auch nicht restlos alle Wünsche erfüllt, so bedeutet er doch ein Dokument grossen sozialpolitischen Fortschritts. Es wird darauf geachtet werden müssen, dass er von den zuständigen Behörden nicht rückwärts, sondern vorwärts zum rechtskräftigen Gesetz entwickelt wird.»<sup>75</sup>

Gerade aber das war nicht der Fall. 1948 wurde nämlich mitgeteilt, dass die Verwirklichung der Mutterschaftsversicherung nun doch mit der Totalrevision des Bundesgesetzes über die Kranken- und Unfallversicherung gekoppelt würde. Das «Basler Volksblatt» wertet das als eine «Vertagung der Mutterschaftsversicherung auf völlig unbestimmte Zeit»<sup>76</sup>. Ab 1950 zeichnete es sich dann deutlich ab, dass mit einer baldigen Realisierung nicht zu rechnen war.

Ein Rückblick auf die erste Auseinandersetzung mit der Mutterschaftsversicherung nach dem Ersten Weltkrieg weist einige Parallelen auf. Unter dem Eindruck des Beitrags von Frauen zur Kriegswirtschaft war man erneut verbal bereit, den Erwerbsausfall zu finanzieren. Anders als nach dem Ersten Weltkrieg wurde auch nicht mit zu hohen Ausgaben argumentiert. Hier scheint die Einbettung in den Familienartikel und die «hohe» Aufgabe der Familienförderung, die, wie es Bundesrat Stampfli zum Abschluss der Ständeratsdebatte betonte, «des Schweisses der Edlen wert ist»<sup>77</sup>, kleinliche Rechnereien zu verunmöglichen. Man war zunächst bereit, hohe Ausgaben zu tätigen. Schon bald nach dem Krieg aber schwand diese Bereitschaft erneut. Der Nebeneingang des Familienschutzes hatte also der Mutterschaftsversicherung nicht den Auftritt auf der Bühne der sozialpolitischen Massnahmen gesichert. Anders als die Einkommenssicherung im Alter, wurde die Mutterschaftsversicherung nicht durch die Gesetzgebung verwirklicht. Der Wille, die Vereinbarkeit zwischen Familienrolle und Erwerbsrolle von Frauen zu vergrössern, war nicht vorhanden.

In der folgenden Zeit wurde die Frage zwischen Krankenversicherung und Sozialversicherung hin und her geschoben, bzw. die Unmöglichkeit, ein Krankenkassenobligatorium zu erreichen, machte auch die Hoffnungen auf die Lösung der finanziellen Sicherung für erwerbstätige Mütter zunichte. Bei den Vorbereitungsarbeiten zum Eidgenössischen Arbeitsgesetz, dass dann 1964 verabschiedet wurde, einigte man sich wie beim Fabrikgesetz darauf, nur die Ausschlussfristen zu regeln, und klammerte die Frage des Erwerbsersatzes aus. Es dauerte dann nochmals zwei Jahrzehnte bis konkrete Schritte auf Bundesebene unternommen wurden. An

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

76 *Basler Volksblatt* vom 18.10.1948.

77 Sten.Bull SR 1945, Frühjahrssession 1945, S. 32.

diesen Entscheiden waren erstmals Frauen beteiligt. Aber auch die führten bekanntlich ins Nichts: Die Volksinitiative «Für einen wirksamen Schutz der Mutterschaft» 1984 wurde verworfen und das Mutterschaftstaggeld 1987 bei der Ablehnung Teilrevision der Krankenversicherung ebenfalls abgelehnt<sup>78</sup>. So entspricht die rechtliche Situation fast der von 1920: Zwar verbietet das Arbeitsgesetz die Beschäftigung von Wöchnerinnen während 8 Wochen nach ihrer Niederkunft. Die Lohnfortzahlungspflicht, die das Obligationenrecht 1989 endlich festgesetzt hat, richtet sich aber nach der Dauer des Arbeitsverhältnisses<sup>79</sup>. Sie besteht daher oft nicht für die gesamte Zeit des Arbeitsverbotes, und bei längerer Absenz durch Krankheit wird der Anspruch nochmals um die Zeit der Krankheit reduziert. Es besteht also weiterhin kein Anrecht auf finanzielle Leistungen, die sich aus dem Erwerbsverhältnis ergeben. Für den neuesten Vorschlag des Departements des Inneren hat sich die Gegnerschaft auch schon etabliert.

### **Sozialrechte – Politische Rechte – Grundrechte**

Worin bestehen nun die Parallelen der Entwicklung im Bereich der politischen Rechte und der Sozialrechte, und welche Bedeutung hat das Fehlen von Grundrechten in der Bundesverfassung in diesem Zusammenhang?

- Es handelt sich in beiden Bereichen um Rechtsdefizite, die ausschliesslich Frauen betreffen. Das scheint zunächst eine banale Feststellung, ist allerdings in Anbetracht der Tatsache, dass die Einführung des Frauenwahlrechts in anderen Ländern gleichzeitig mit der Ausdehnung des Wahlrechts für Männer vollzogen wurde, nicht unerheblich. So zeigt sich in der Schweizer Sonderentwicklung auch, wie schwer «reine Frauenanliegen» zu verwirklichen sind. In beiden Bereichen wurde von den männlichen Entscheidungsträgern mit verblüffender Selbstverständlichkeit dargelegt, dass andere Anliegen wichtiger waren, ja die Frauenanliegen werden explizit aufgrund konjunktureller oder politischer Schwierigkeiten vertagt<sup>80</sup>.
- Frauen hatten in beiden Bereichen in der Schweiz bis in die siebziger Jahre des 20. Jahrhunderts allenfalls einen moralischen Anspruch auf Mitsprache, aber keine rechtliche Mitentscheidungsmöglichkeit. Wie wichtig das fehlende politische Mitspracherecht von Frauen in beiden

78 Ueltschi, Kathrin: «Die Fehlgeburt der Mutterschaftsversicherung». In: *D'Studäntin kunnt. 100 Jahre Frauen an der Uni Basel*. Basel 1991.

79 OR Art. 324a. Im ersten Jahr entsteht ein Anspruch auf 3 Wochen bezahlten Urlaub.

80 So wurde z. B. das Postulat zum Frauenstimmrecht bei Ausbruch des 1. Weltkriegs zurückgezogen und die Beteiligung der Arbeitgeber an der Mutterschaftsversicherung mit Hinweis auf die schlechte konjunkturelle Lage abgelehnt.

Fragen war, wird in Sachen Frauenstimmrecht bei den Konsultativabstimmungen deutlich, wo sich Frauen deutlich für ihre politischen Rechte einsetzten. Für die Bewertung des Prozesses der Schaffung einer Mutterschaftsversicherung zeigt der internationale Vergleich, dass es die weiblichen Mitglieder der Parlamente und Kommissionen waren, die die soziale Sicherheit von Frauen, Müttern und Kindern zu ihrer Sache machten, ihre Legitimation als Politikerinnen aus dieser Vertretung ableiteten und ihnen zu Erfolg verhalfen. Dieser «Vorsprung» war nach der Erteilung des Frauenstimmrechts nicht mehr einzuholen.

- In der Schweiz bewahrte Mutterschaft überwiegend die Funktion eines ausgrenzenden Status. Zwar hatten die Stimmrechtsbefürworter mit der Mutterrolle argumentiert, die Tatsache, dass ihnen so lange kein Erfolg beschieden war, weist darauf hin, dass Mutterschaft nicht als politischer Status verstanden wurde. Das Nichtzustandekommen der Mutterschaftsversicherung verdeutlicht, dass der Wille, Erwerbsrolle und Mutterrolle zu vereinen, nicht vorhanden war. Im Gegenteil: Mütter *sollten* aus dem Erwerbsleben aussteigen. Sie werden durch das Fehlen eines Lohnersatzes deutlich aus dem Erwerbsleben und aus dem Netz der sozialen Sicherheit, das über die Arbeitsleistung funktioniert, ausgesgrenzt. Im Falle einer akuten Notlage sind für sie allenfalls Fürsorgeleistungen vorgesehen.
- Im politischen Kontext wurden Niederkunft und Mutterschaft nicht als staatsbürgerliche «Leistungen» von Frauen angesehen, sie wurden dadurch, dass sie keine Rechte verliehen, implizit abgewertet. Bei der Diskussion um die Mutterschaftsversicherung erfuhren sie eine Abwertung, indem eine «Schonzeit» von 6 Wochen vor und nach der Geburt als «eine zu weitgehende Forderung» abgelehnt wurde<sup>81</sup>.
- Kindergebären und Erziehen galt nicht als Arbeit. Der moderne Arbeits- und Industriemythos der Schweiz rankt um die Vorstellung, die Schweiz verdanke ihre wirtschaftliche Bedeutung, aber auch ihre staatliche Unabhängigkeit der unermüdlichen und initiativen Arbeitskraft ihres Volkes. Bei der Geburt eines Kindes werden erwerbstätige Frauen durch das Arbeitsverbot aus diesem «Mythos Schweiz» ausgesgrenzt. Dieser Ausgrenzung aus dem modernen Industrie-Mythos Schweiz hat ihre Parallele in der Sonderstellung, die Frauen in bezug auf den alten «Staatsmythos» des freien, gleichen und selbstbestimmten Schweizers einnahmen. Auch im 20. Jahrhundert wurde die Nationalität für Frauen nicht «Medium» zur Vermittlung von Gleichheit, sie blieben aus diesem Konsens der Klassen, Konfessionen und Regionen übergreifenden Gemeinsamkeiten ausgeschlossen.

81 Sten.Bull NR 1921 S. 173.

- Die permanente Vertagung der Frauenrechte war nur möglich vor einem Verfassungshintergrund, der politische und soziale Rechte nicht als unverzichtbare Grundrechte fasst. Die Aufnahme eines Grundrechtskatalogs hatte zwar im 19. Jahrhundert nicht automatisch zur Gewährung von politischen Rechten an Frauen geführt. Andererseits wäre im 20. Jahrhundert bei der Anerkennung des Wahlrechts als grundlegendem Menschenrecht der Ausschluss der Frauen nicht so lange möglich gewesen. Das beweist nicht zuletzt die Tatsache, dass die Frage der Ratifizierung der UNO-Menschenrechtskonvention durch die Schweiz das Frauenstimm- und Wahlrecht nochmals in die politische Agenda brachte und schliesslich zu seiner Verwirklichung führte.

\*

Die Verankerung von Grundrechten in der Verfassung hätte nicht automatisch zur politischen Gleichberechtigung von Frauen führen müssen, sie hätte aber ihre Durchsetzung verkürzen können und die Einführung des Frauenstimmrechts auf dem Wege der Verfassungsinterpretation erleichtert. Für die Sozialrechte können wir ebenfalls nicht davon ausgehen, dass ihre blosse Katalogisierung auch schon ihre Verwirklichung heisst. Gegner der Formulierung eines Katalogs sozialer Grundrechte in der Verfassung werden denn auch nicht müde, sie als rein deklamatorische Übung zu bezeichnen. Andererseits erwarten BefürworterInnen durchaus Auswirkungen für die soziale Sicherheit. Deshalb wurde bei verschiedenen Revisionen von kantonalen Verfassungen ein Katalog von Sozialrechten aufgenommen<sup>82</sup>. Sozialrechte verpflichten den Staat zu sozialpolitischem Handeln<sup>83</sup>. Dem trug die Expertenkommission für die Bundesverfassungsrevision Rechnung. Sie sah in ihrem Katalog sozialer Grundrechte die Grundlage für eine stärkere Stipulierung präventiver staatlicher Tätigkeit<sup>84</sup>. In bezug auf die Mutterschaftsversicherung ging sie davon aus, dass der Verfassungsgrundsatz «Der Staat schützt die Familie und die Mutterschaft» im Rahmen eines Katalogs von Sozialrechten, den Gesetzgeber – anders als 1945 – «verbindlich beauftragen [würde], eine Mutterschaftsversicherung einzurichten»<sup>85</sup>. Wie die kantonalen Verfassungen und die neueren Verfassungsentwürfe<sup>86</sup> zeigen, werden durch die Auf-

82 z. B. in der Verfassung des Kantons Basel-Landschaft vom 17.5.1984.

83 Vgl. Würgler, Hans: «Das Recht auf Arbeit», *Reformatio* 95, 1976.

84 Vgl. Schmid, Hans: Sozialrechte in einer revidierten Bundesverfassung. In: *Totalrevision der Bundesverfassung – Notwendigkeit oder Wunschtraum*. Bern 1978.

85 Schmid, Hans: «Sozialrechte in einer revidierten Bundesverfassung», S. 132.

86 Vgl. «Verfassungsentwurf» 1977 und «Reform der Bundesverfassung» von 1995. Im Verfassungsentwurf von 1995 hat der Bundesrat allerdings nur eher unverbindliche «Sozialziele» formuliert, die – nach seiner Aussage – nicht über die «gelebte Verfassungswirklichkeit» hinausgehen sollen. Selbst dieses Konzept wird aber inzwischen von den Wirtschaftsverbänden kritisiert. Der Bundesrat hat allerdings entschieden an diesen «Sozialzielen» festzuhalten. Vgl. dazu Tagesanzeiger vom 1./2. Juni 1996.

nahme von Grundrechten die plebisitären Rechte nicht gesamthaft eingeschränkt. Sie werden allerdings im Bereich der Grundrechte und der als Grundrechte formulierten Sozialrechte diesen unterstellt<sup>87</sup>.

Die Wirkung von Sozialrechten als Grundrechte wird gegenwärtig im Zusammenhang mit Frage der Ratifizierung der Europäischen Sozialcharta wieder diskutiert, die die Schweiz zwar 1976 unterzeichnet, aber bisher nicht ratifiziert hat<sup>88</sup>. Das Parlament hatte 1993 eine entsprechende Initiative gutgeheissen. Im Vorfeld der Diskussion wurden die Auswirkungen auf das Schweizer System der Sozialrechte bisher als gering bezeichnet<sup>89</sup>.

Damit wurden die Probleme der fehlenden Mutterschaftsversicherung offensichtlich heruntergespielt. Die Gegner eines neuen Vorstosses bezeichnen sogar das Anliegen der Einrichtung einer Mutterschaftsversicherung als erfüllt<sup>90</sup>. Tatsächlich hat ein Teil der erwerbstätigen Frauen inzwischen Anrecht auf Lohnfortzahlung im Falle der Schwangerschaft. In langfristigen und gesicherten Anstellungsverhältnissen gibt es für Frauen, wenn sie nach der Geburt weiter erwerbstätig sind, einen mehrmonatigen bezahlten Mutterschaftsurlaub. Bei kurzfristigen Arbeitsverhältnissen ist allenfalls das Minimum von drei Wochen gesichert, oder es besteht überhaupt kein Anspruch auf Lohnfortzahlung<sup>91</sup>. Da kurzfristige Arbeitsverträge und ungesicherte Arbeitsverhältnisse tendenziell zunehmen, dürfte sich diese Diskrepanz, das Nebeneinander unterschiedlicher «Sicherheitsklassen», noch verschärfen, falls keine allgemeinverbindliche Regelung zustande kommt<sup>92</sup>.

Die Ratifizierung der Sozialcharta lässt zumindest einen «politisch-moralischen Druck»<sup>93</sup> auf die Schaffung der Mutterschaftsversicherung erwarten, ist sie doch in ihrer Wirkung der Verankerung von Sozialrechten

87 Im Falle von Volksinitiativen wird von einem Verfassungsgericht geprüft, ob sie die Grundrechte bzw. die Sozialrechte gefährden.

88 Bis zum heutigen Datum haben nur Liechtenstein und Monaco die Charta noch nicht ratifiziert.

89 Probleme bietet das Saisonierstatut. Umstritten war in der Nationalratskommission auch, ob die Schweiz das Recht auf Kollektivverhandlungen und Streik – auch für Beamte – gewähren könne und wolle. Als problemlos wurden das Recht auf Arbeit, das Recht einer Gewerkschaft beizutreten, das Recht auf Fürsorge und das Recht der Familie auf sozialen, gesetzlichen und wirtschaftlichen Schutz bezeichnet. Vgl. Zürcher *Tages-Anzeiger* vom 10. 5. 1996.

90 Peter Hasler, Direktor des Zentralverbandes der Schweizerischen Arbeitgeberorganisationen, in *NZZ* vom 11. 12. 1995.

91 Im Bereich der Anstellungen an den Schweizer Universitäten (Forschungsstipendien, Assistenzen usw.) ist die Situation schwer überschaubar, die Unterschiede und Unsicherheiten sind erheblich.

92 Diese Individualisierung von Rechten hat ihre Parallelen im Ausländerrecht, wo weder Einbürgerung, noch Aufenthalts- oder Asylrecht als Grundrechte formuliert sind, oder zumindest auf allgemeinverbindlichen Rechnormen beruhen.

93 *NZZ* vom 4./5. Mai 1996

---

als Grundrechten in der Bundesverfassung vergleichbar<sup>94</sup>. Ob allerdings die Sozialcharta eine ähnliche Wirkung auf die Mutterschaftsversicherung haben würde, wie seinerzeit die Ratifizierung der Menschenrechtskonvention auf das Stimmrecht, und ob Frauen damit eines der Defizite des Systems sozialer Sicherheit ausgleichen können, das durch ihre späte politische Mündigerklärung bis heute besteht, muss noch offen bleiben.

<sup>94</sup> So wurde eine Initiative der «Freiheitspartei» bezeichnenderweise unter Berufung auf die Menschenrechtskonvention und nicht auf die Bundesverfassung für ungültig erklärt.