

Dem Laufgitter entkommen

Frauenforderungen im
eidgenössischen Parlament
seit 1950

Marlène Gerber
Anja Heidelberger (Hrsg.)

demokratie schweiz / démocratie suisse

Dem Laufgitter entkommen

Frauenforderungen im eidgenössischen
Parlament seit 1950

Marlène Gerber

Anja Heidelberger (Hrsg.)

Die Reihe «ds démocratie.suisse/demokratie.schweiz», herausgegeben von Marc Bühlmann, Sean Mueller und Pascal Sciarini, bietet eine Plattform für politikwissenschaftliche Beiträge zur Schweiz. Beleuchtet werden sowohl die spezifischen Eigenheiten des politischen Systems wie seine Institutionen und politischen Prozesse und Akteure als auch ausgewählte Politikfelder und Entscheide.

ds démocratie.suisse / demokratie.schweiz

Dem Laufgitter entkommen

Frauenforderungen im
eidgenössischen Parlament
seit 1950

Marlène Gerber

Anja Heidelberger (Hrsg.)



Die Herausgeberinnen danken folgenden Stiftungen für ihren Beitrag an die Produktions- und Druckkosten dieses Buches:

Burgergemeinde Bern



**Burgergemeinde
Bern**

Stiftung für Erforschung der Frauenarbeit

Stiftung Interfeminas

UniBern Forschungsstiftung

UniBern | **Forschungsstiftung**
Berne University Research Foundation

Publiziert von
Seismo Verlag, Sozialwissenschaften und Gesellschaftsfragen AG,
Zürich und Genf
www.seismoverlag.ch | buch@seismoverlag.ch

Der Seismo Verlag wird vom Bundesamt für Kultur für die Jahre 2021–2024 unterstützt.

Text © Die Autor*innen 2021

ISBN 978-3-03777-251-5 (Print)

ISBN 978-3-03777-779-4 (PDF)

DOI 10.33058/seismo.30779

ISSN 2674-1008

eISSN 2674-1016

Umschlag: Wessinger und Peng, Zürich und Stuttgart



Dieses Werk ist lizenziert unter einer Creative Commons Namensnennung – nicht kommerziell – keine Bearbeitung 4.0 international Lizenz

Inhalt

	Parteien- und Abkürzungsverzeichnis	7
1	Dem Laufgitter entkommen – sind wir bereits oder müssen wir noch? <i>Marlène Gerber und Anja Heidelberger</i>	11
	Teil I Frauen in politischen Institutionen	35
2	Die Pionierinnen der Schweizer Politik – der lange und steinige Gang durch die Institutionen <i>Marc Bühlmann</i>	37
3	Sensibilisierung, Vereinbarkeit und Quoten – der (fast) erfolglose Kampf für raschere politische Inklusion von Frauen <i>Marc Bühlmann</i>	61
	Teil II Frauen und die Rechtsordnung	87
4	Im Ziel winkt das Ei des Kolumbus: Der erfolgreiche Gleichstellungsmarathon im Bürgerrecht, Heimatrecht und Namensrecht <i>Karin Frick</i>	89
5	Bis dass der Tod Euch scheidet. Das Familienbild als Gleichstellungsbremse <i>Marc Bühlmann</i>	113
6	Sexualstrafrecht – verschiedene Wege, ein Ziel? <i>Anja Heidelberger</i>	155
7	Recht auf Schwangerschaftsabbruch der (selbst)bestimmten Frau <i>Anna Storz</i>	177
	Teil III Frauen in Bildung, Ausbildung und Netzwerken	203
8	Auf dem Weg zu mehr Pflegefachmännern und Mathematik- professorinnen – Gleichstellung in der Bildung <i>Bernadette Flückiger</i>	205
9	Die Gretchenfrage der Schweizer Armee <i>Sean Mueller</i>	225

Teil IV Frauen in der Arbeitswelt	243
10 Fixe Zahl, variable Interpretation: Die parlamentarischen Debatten zur Lohnungleichheit <i>Marlène Gerber</i>	245
11 Es war einmal in der Schweiz ... Eine Geschichte über Verwaltungsräte, Geschäftsführungen und einige Frauen <i>Guillaume Zumofen</i>	275
12 Mit Steuern steuern – Gleichstellung und die steuerliche Begünstigung des präferierten Familienmodells <i>Isabelle Stadelmann-Steffen und Anja Heidelberger</i>	289
Teil V Vereinbarkeit von Familie und Beruf	311
13 Die Geschichte einer Zangengeburt: die Mutterschaftsversicherung <i>Marlène Gerber</i>	313
14 Vaterschaftsurlaub: Das Ringen um einen (vorläufigen) gleichstellungspolitischen Kompromiss <i>Dominique Oehrli</i>	345
15 Die umstrittene Rolle des Bundes bei der Förderung familien- und schulergänzender Kinderbetreuung <i>Dominique Oehrli</i>	361
16 Geteilte Arbeit – in der Berufswelt und zuhause <i>Anja Heidelberger</i>	375
Teil VI Soziale Absicherung von Frauen	391
17 Gleichstellung in den Sozialversicherungen – zwischen Ausbau, Abbau und Umbau <i>Anja Heidelberger</i>	393
18 Der Bauer ist auch eine Frau <i>Karel Ziehli</i>	449
Die Autorinnen und Autoren	469

Parteien- und Abkürzungsverzeichnis

Parteienverzeichnis*

ADG	Alliance de Gauche
AL	Alternative Liste / Alternative Linke
AP	Autopartei
BastA!	Basels starke Alternative
BDP	Bürgerlich-Demokratische Partei (bis 2021, dann: Die Mitte)
BGB	Bauern-, Gewerbe- und Bürgerpartei (Vorgängerin der SVP)
CVP	Christlichdemokratische Volkspartei (bis 2021, dann: Die Mitte)
CSP	Christlich-soziale Partei
EVP	Evangelische Volkspartei
FDP	Freisinnig-Demokratische Partei
FP	Freiheits-Partei Schweiz
FraP!	«Frauen macht Politik!», anfänglich eine politische Bewegung, später eine Partei
GFL	Grüne freie Liste
GLP	Grünliberale Partei
GP	Grüne Partei
KCV	Konservativ-Christlichsoziale Volkspartei (Vorgängerin der CVP)
KVP	Konservative Volkspartei (Vorvorgängerin der CVP)
LDP	Liberal-Demokratische Partei
LdU	Landesring der Unabhängigen
LP	Liberale Partei Schweiz
NA	Nationale Aktion
PdA	Partei der Arbeit
POCH	Progressive Organisationen der Schweiz
POP	Parti Ouvrier Populaire
REP	Republikanische Bewegung
SD	Schweizer Demokraten
SP	Sozialdemokratische Partei
SVP	Schweizerische Volkspartei

* Wenn zu Personen die Parteizugehörigkeit aufgeführt wird, sind die Abkürzungen zugunsten der Lesbarkeit klein geschrieben.

Abkürzungsverzeichnis

AB	Amtliches Bulletin
aBV	alte Bundesverfassung (von 1874 bis 1999)
AHV	Alters- und Hinterlassenenversicherung
ALV	Arbeitslosenversicherung
AP22+	Agrarpolitik ab 2022
AS	Amtliche Sammlung
AVIG	Arbeitslosenversicherungsgesetz
BBl	Bundesblatt
BFI	Bildung, Forschung und Innovation
BFS	Bundesamt für Statistik
BFT	Bildung, Forschung und Technologie
BGE	Bundesgerichtsentscheid
BLW	Bundesamt für Landwirtschaft
BöB	Bundesgesetz über das öffentliche Beschaffungswesen
BRG	Bundesratsgeschäft
BSV	Bundesamt für Sozialversicherungen
BV	Bundesverfassung (seit 2000)
BVG	Bundesgesetz über die berufliche Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenvorsorge
CEDAW	Committee on the Elimination of Discrimination against Women
CHF	Schweizer Franken
CNG	Christlichnationaler Gewerkschaftsbund
d. h.	das heisst
EBG	Eidgenössisches Büro für die Gleichstellung von Frau und Mann
EDK	Schweizerische Konferenz der kantonalen Erziehungsdirektoren
EFTA	European Free Trade Association
EG	Europäische Gemeinschaft
EGMR	Europäischer Gerichtshof für Menschenrechte
EJPD	Eidgenössisches Justiz- und Polizeidepartement
EKF	Eidgenössische Kommission für Frauenfragen
EKFF	Eidgenössische Kommission für Familienfragen
EL	Ergänzungsleistungen
ELG	Bundesgesetz über die Ergänzungsleistungen
EMRK	Europäische Menschenrechtskonvention
EO	Erwerbsersatzordnung
EPFL	École polytechnique fédérale de Lausanne
ETH	Eidgenössische Technische Hochschule
EWR	Europäischer Wirtschaftsraum
FBB	Frauenbefreiungsbewegung
FemCo	Feministische Koalition
ff.	fortfolgende Seitenzahl
FKI	Fachkräfteinitiative

GAV	Gesamtarbeitsvertrag
GIG	Gleichstellungsgesetz
HarmoS	Harmonisierung der obligatorischen Schule
IAO	Internationale Arbeitsorganisation
ICT	Informations- und Kommunikationstechnologie
IV	Invalidenversicherung
IVG	Bundesgesetz über die Invalidenversicherung
KMU	Kleine und mittlere Unternehmen
Kt.Iv.	Standesinitiative
KUVG	Kranken- und Unfallversicherungsgesetz
KVG	Bundesgesetz über die Krankenversicherung
LGBTI	Lesbian, gay, bisexual, transgender, or intersex
LGD	Lohngleichheitsdialog
MFF	Movimento Femminista Ticinese
MINT	Schulfächer Mathematik, Informatik, Naturwissenschaft und Technik
MLF	Mouvement pour la libération des femmes
Mo.	Motion
MoZ	Mutterschaft ohne Zwang
NATO	North Atlantic Treaty Organization
NR	Nationalrat
Ofra	Organisation für die Sache der Frau
OR	Obligationenrecht
Pa.Iv.	Parlamentarische Initiative
Po.	Postulat
PTT	Post-, Telefon- und Telegrafengebiete
RK	Kommission für Rechtsfragen
SAV	Schweizerischer Arbeitgeberverband
SBB	Schweizerische Bundesbahnen
SBLV	Schweizerischer Bäuerinnen- und Landfrauenverband
SGB	Schweizerischer Gewerkschaftsbund
SGK	Kommission für soziale Sicherheit und Gesundheit
SGRA	Schweizerische Gesellschaft für das Recht auf Abtreibung
SGV	Schweizerischer Gewerbeverband
SHMK	Schweizerische Hilfe für Mutter und Kind
SR	Ständerat
StGB	Strafgesetzbuch
SVSS	Schweizerische Vereinigung für die Straflosigkeit des Schwangerschaftsabbruchs
UNO	Vereinte Nationen
usw.	und so weiter
VB	Vereinigte Bundesversammlung
VBS	Eidgenössisches Departement für Verteidigung, Bevölkerungsschutz und Sport

vgl. vergleiche
WAK Kommission für Wirtschaft und Abgaben
WBK Kommission für Wissenschaft, Bildung und Kultur
z. B. zum Beispiel
ZGB Zivilgesetzbuch

1 Dem Laufgitter entkommen – sind wir bereits oder müssen wir noch?

Marlène Gerber und Anja Heidelberger¹

«Frauen im Laufgitter – Offene Worte zur Stellung der Frau». Mit diesem Titel schüttelte Iris von Roten die Schweizer Politik durch. Von Roten beschreibt darin in einer soziologischen Studie die Stellung der Frauen «in einer Männerwelt» (von Roten 1991 [1958], 15) zu einer Zeit, in der Frauen weder das Stimm- und Wahlrecht hatten, noch bei der Hochzeit ihren Nachnamen behalten durften. Bei Scheidung erhielten sie nur Alimente, wenn der Eherichter ihnen nicht die Schuld an der Scheidung zuschrieb, Vergewaltigung in der Ehe war nicht strafbar, Schwangerschaftsabbruch hingegen schon. Bildung und Erwerbstätigkeit waren für Frauen zweitrangig, da sie üblicherweise ihre Erwerbstätigkeit spätestens bei der Geburt ihres ersten Kindes aufgaben. Wenn verheiratete Frauen eine Erwerbstätigkeit aufnehmen wollten, bedurften sie dafür der Zustimmung ihres Ehemannes – eine Hochzeit war für Frauen gerade in der Bundesverwaltung überdies ein anerkannter Entlassungsgrund. In dieser Zeit schuf Iris von Roten, eine Juristin mit Anwaltspatent, ein epochales Werk, in dem sie in für die Schweiz ungewohnt kritischer Sprache die «Wurzeln und Zusammenhänge der Unterdrückung von Frauen» (EKF 2021) erläuterte und damit «die uneingeschränkte wirtschaftliche, rechtliche, politische und soziale Gleichstellung der Geschlechter und die sexuelle Selbstbestimmung für die Frauen» forderte (EKF 2021).

63 Jahre später ist das Buch von Iris von Roten aktueller denn je: 50 Jahre Frauenstimm- und -wahlrecht werfen 2021 einerseits das Scheinwerferlicht auf das seither Erreichte – etwa auf den Einzug der Frauen in das Bundeshaus, wo es für eine kurze Zeit gar zu einer Frauenmehrheit im Bundesrat und aktuell zu einem Frauenanteil von 42 Prozent im Nationalrat kam, auf ihre rechtliche Besserstellung in zahlreichen Bereichen oder auf die Verbesserungen ihrer Bildungschancen. «Dem Laufgitter entkommen» kann in diesem Sinne als Feststellung verstanden werden – die rechtliche Gleichstellung der Geschlechter ist weitgehend erreicht (vgl. Ballmer-Cao 2006; Engeli 2017).

Die Konzentration auf die rechtliche Gleichstellung lässt jedoch ausser Acht, dass sich die gesetzlichen Regelungen aufgrund «unterschiedlicher (geschlechterbedingter) Lebensbedingungen [...] unterschiedlich [auf Frauen und Männer] auswirken können» (Kägi-Diener 2006, 4). Folglich lautet die Bilanz nach 50 Jahren Stimm- und Wahlrecht für die Schweizer Frauen jedoch auch, dass

¹ Wir danken dem Team von Année Politique Suisse für die wertvollen Kommentare zu einer früheren Version dieser Einleitung. Ein besonderer Dank gebührt Marc Bühlmann für seine demokratietheoretischen Anmerkungen und Ergänzungen.

sich gewisse Aspekte ihres Lebens seit der Kritik von Iris von Roten nur teilweise geändert haben – etwa die Konzentration von Frauen auf schlecht bezahlte sogenannte «Frauenberufe», die allgemein tieferen Löhne der Frauen, die Aufteilung der entgeltlichen Erwerbs- und der unentgeltlichen Familienarbeit zwischen den Lebenspartnern oder die Untervertretung der Frauen in Führungspositionen, Verwaltungsräten und Geschäftsführungen sowie häufig auch in der Politik. Betrachtet man also anstelle der rechtlichen die tatsächliche Gleichstellung – auch substantielle oder materielle Gleichstellung genannt – zwischen den Geschlechtern, welche darauf abzielt, «Frauen wie Männern zu einer gleichen Stellung [zu] verhelfen» (Kägi-Diener 2006, 5), verbleiben noch immer Ungleichheiten zwischen den Geschlechtern. In diesem Sinne sind die Frauen wohl nach wie vor dabei, dem Laufgitter zu entkommen.

Das primäre Ziel dieses Buches liegt jedoch nicht darin, zu entscheiden, wie weit Gleichstellung tatsächlich bereits erfolgt ist. Vielmehr sollen die früheren sowie die aktuellen Forderungen der Frauen in den Mittelpunkt gestellt werden, zumal die Forderungen von heute in denjenigen von früher wurzeln. Viele dieser Anliegen blicken auf eine lange Geschichte zurück, waren gezeichnet von Misserfolgen und Kritik, resultierten in hitzige Debatten und führten – wo erfolgreich – zu inkrementellen Verbesserungen. Denn nur selten gelang in der Schweizer Gleichstellungspolitik auf Antrieb und in einem Schritt ein grosser Wurf. Zusammengefasst soll folglich der lange Weg, den die Frauen zu überwinden hatten, um dorthin zu gelangen, wo wir heute sind, beleuchtet und gewürdigt werden. So folgert das Buch auch, dass diese Fortschritte erst möglich wurden, nachdem die Frauen durch ihren Einzug in die nationale Politik diese selber aktiv mitgestalten konnten – wie es auch Iris von Roten vorhergesagt hatte:

«Kurz, in den Staaten mit politischer Gleichberechtigung kann man in keinem Bereich die Frauen grundsätzlich hintanstellen oder übergehen. Die Frauen zählen! In ihren eigenen Augen und jenen der anderen.» (von Roten 1991 [1958], 579)

1.1 Gleichstellung von Frau und Mann als Querschnittsaufgabe

Die Überzeugung, dass es gewisse Anliegen gibt, die im Parlament höhere Chancen hätten, wenn sie eine Frau vorbringen würde, war bereits vor Einführung des Frauenstimmrechts von den Männern im Parlament geäussert worden. 1959 etwa beriet der Nationalrat über Änderungen des Zolltarifs. Dabei debattierten die Herren Nationalräte auch über die Festsetzung des Tarifs für Garne und Wolle sowie über Tarife für diverse Arten an Ober- und Unterkleidern für Frauen, Mädchen und Kleinkinder. Er sei überzeugt, dass der Nationalrat bei einzelnen Positionen im Zolltarif Änderungen vorgenommen hätte, «wenn Frauen hier wären, die diese Position aus ihren eigenen Erfahrungen und Kenntnissen begründen könnten», meinte etwa der Minderheitensprecher Herzog (sp, BS) und

enervierte sich darüber, dass der Nationalrat «etwas zu wenig Rücksicht darauf [nimmt], dass es immer noch Hausfrauen gibt, die gerne selber etwas «lismen»» (AB NR, 1959, II, S. 294 ff).²

Hatte sich der Nationalrat durch den Einbezug von Frauen wohl Inputs zu Wille erhofft, setzten sich die Frauen nach der Einführung des Frauenstimm- und -wahlrechts im Parlament jedoch verstärkt für frauenspezifische und gleichstellungspolitische Anliegen ein und verliehen ihnen dadurch im Parlament einen deutlich höheren Stellenwert.

Dieses Buch beleuchtet Forderungen nach verstärkter Gleichstellung zwischen Frau und Mann sowie weitere, speziell die Frauen betreffende Anliegen seit den 1950er Jahren (und wo angebracht auch früher), wobei die politischen Auseinandersetzungen im Parlament und an der Urne im Vordergrund stehen. Die Beiträge in diesem Buch setzen sich in erster Linie zum Ziel, die Argumente für und gegen diese Forderungen in parlamentarischen Diskussionen nachzuzeichnen, um politische Motive und Widerstände offenzulegen.

Die Gleichstellung der Geschlechter wird dabei als «umfassende, auf Dauer angelegte Querschnittsaufgabe verstanden, die verschiedene politische Teilbereiche berührt» (EKF 1995, 21). Unser Buch vereinigt denn auch frauen- und gleichstellungspolitische Debatten aus zahlreichen verschiedenen Themenbereichen: Das Startkapitel richtet den Blick auf die politischen Institutionen. In diesem ersten Themenbereich werden einerseits die Pionierinnen, die im Laufe des Buches immer wieder auftauchen, vorgestellt und andererseits die Anliegen für eine bessere Integration der Frauen in die politischen Institutionen erläutert. Anschliessend werden die frauenspezifischen und gleichstellungspolitischen Forderungen zur Revision der Rechtsordnung – des Bürgerrechts, Zivilrechts und Strafrechts – analysiert, wobei die Regelungen zum Schwangerschaftsabbruch speziell beleuchtet werden. Bildung und Armee bilden gemeinsam einen weiteren Themenbereich, der sich der Ausbildung und den Netzwerken widmet.³ Zwei weitere umfassende Themenfelder betreffen die Frauen in der Arbeitswelt sowie die Vereinbarkeit von Familie und Beruf. Innerhalb dieser beiden Bereiche werden Massnahmen zur gleichberechtigten Einbindung der Frauen in die Erwerbstätigkeit, namentlich die Individualbesteuerung, Geschlechterquoten in der Wirtschaft sowie Massnahmen zur Verringerung der Lohnungleichheit, behandelt. Eher mit Blick auf Vereinbarkeit von Erwerbstätigkeit und Familie fokussiert dieses Buch auf Massnahmen, die speziell erwerbs-

2 Dieses anekdotische Beispiel soll nicht darüber hinwegtäuschen, dass auch das männliche Parlament bereits gleichstellungspolitische Vorstösse einbrachte und diskutierte (vgl. etwa Seitz 2020 für Forderungen zum politischen Mitspracherecht).

3 So zeigt Guillaume Zumofen im Kapitel 11, dass die Armee früher eine wichtige Netzwerkfunktion für die Arbeitswelt innehatte. Heute wird überdies versucht, den Nutzen einer Ausbildung in der Armee gerade auch für Frauen zu betonen, mit Hinweis darauf, dass dies eine Investition in die eigene Zukunft sei, wie Sean Mueller, der Autor des Armeekapitels, verdeutlicht.

tätige Mütter im Beruf betreffen, darunter solche zur Kinderdrittbetreuung und zur Förderung von Teilzeiterwerbstätigkeit sowie die Mutterschaftsversicherung und den Vaterschafts- respektive Elternurlaub.⁴ Den Abschluss macht schliesslich die soziale Absicherung der Frauen. Neben einem umfassenden Kapitel zur Situation der Frauen in den unterschiedlichen Sozialversicherungen wird in einem finalen Kapitel die soziale Absicherung der Frauen in der Landwirtschaft speziell betrachtet.

Nicht zuletzt lässt der Vergleich der verschiedenen Entwicklungen zwischen den einzelnen Themenbereichen die Identifikation verschiedener Brems- und Antriebsfaktoren zu, die sich als ausschlaggebend für den Erfolg, respektive Misserfolg, von frauen- oder gleichstellungspolitischen Forderungen im Parlament oder an der Urne erwiesen haben. Dabei ist der politische Rahmen zentral, in dem die Gleichstellungsforderungen gestellt werden und in dem versucht werden muss, konsensfähige Lösungen zu erarbeiten. Diesen politischen Rahmenbedingungen widmen wir das folgende Unterkapitel, bevor wir uns den Brems- und Antriebsfaktoren zuwenden. Wir schliessen mit einem kurzen Ausblick auf neue gleichstellungspolitische Herausforderungen.

1.2 Die politischen Rahmenbedingungen – Parteipolitik sowie Frauenstimm- und -wahlrecht

In der Schweizer Politik sind verschiedene politisch-ideologische Strömungen vertreten, die unterschiedliche Vorstellungen von Freiheit und Gleichheit und der Rolle der Frau in der Gesellschaft und in der Familie beinhalten (Kübler 2007). Der Sozialismus, die ideologische Grundlage der SP und in vielerlei Hinsicht auch der Grünen Partei, ist der Idee verpflichtet, dass Freiheit im Sinne von Selbstverwirklichung nur möglich ist, wenn gleiche Ausgangsbedingungen für alle geschaffen werden (Meyer 2011). Entsprechend setzten sich die Mitglieder der Sozialdemokratischen Partei (SP) und später auch der Grünen – Frauen wie Männer – in unserem Untersuchungszeitraum für gleiche Rechte für Frauen und Männer sowie für institutionelle und gesellschaftspolitische Voraussetzungen ein, die eine tatsächliche, gelebte Gleichstellung zwischen den Geschlechtern ermöglichen sollen. Vertreterinnen und Vertreter der politischen Idee des Liberalismus, denen die Freisinnig-Demokratische Partei (FDP) zugeordnet wird, fordern zwar ebenfalls prinzipielle Gleichheit für jede Einzelne und jeden Einzelnen, stehen gleichstellungspolitischen Forderungen jedoch dann ablehnend gegenüber, wenn diese zum Beispiel durch exzessive Redistribution die Einschränkung der individuellen Freiheit zur Folge haben (Kübler 2007). Im Unterschied zum Sozialismus ist Gleichheit für den Liberalismus bereits dann gegeben, wenn Individuen über gleiche (politische) Rechte verfügen (Sartori 2006). Dies mag ins-

4 In der Folge verwenden wir je nach Kontext den Begriff Vaterschafts- oder Elternurlaub. Der Vaterschaftsurlaub kann nur von Vätern bezogen werden, während im Falle eines Elternurlaubs beide Elternteile bezugsberechtigt sind.

besondere die ablehnende Haltung der FDP gegenüber der Schaffung von Quoten in Institutionen und Unternehmen erklären (vgl. Kapitel 3 und 11). Zudem erklärt es, warum Frauen aus dem liberalen Lager eher bereit waren, in Fragen zur rechtlichen Gleichstellung der Geschlechter Allianzen mit den linken Parteien zu schmieden, als in Fragen zur Herstellung der materiellen Gleichheit, wie sich in diesem Buch mehrfach zeigt (vgl. auch Ballmer-Cao 1994, 263f.). Aktuell engagieren sich die FDP Frauen Schweiz für die Individualbesteuerung, welche die Erwerbsanreize für Frauen erhöhen soll und zu der sie im Februar 2021 eine Volksinitiative lancierten. Der dritten politisch-ideologischen Hauptströmung, dem Konservatismus, lassen sich die Schweizerische Volkspartei (SVP) und der katholisch-konservative Flügel der Christlichdemokratischen Volkspartei (CVP; ab 2021 «Die Mitte») zuordnen. Diese Strömung zeichnet sich durch Hervorhebung der Tradition und bewährter Werte aus. Nicht Gleichheit oder Individualismus stehen hier im Zentrum, sondern die Gesellschaftsstruktur, die «Pflege und Bewahrung der Traditionen und Gewohnheiten» (Massing et al. 2017, 168), die sich etwa auch in einer hierarchischen Familienorganisation manifestiert. Diese Strömung tut sich mit einer Veränderung der traditionellen Rollen- und Familienbilder generell schwer, wie die von Marc Bühlmann in Kapitel 5 nachgezeichneten Diskussionen zu den Revisionen im Familienrecht verdeutlichen. Die Vertreterinnen und Vertreter dieser Ideologie stemmen sich also gegen eine Aufweichung der Rolle der traditionellen Familie und damit gegen eine Stärkung der individualisierten Rechte der Frauen. In den Mittelpunkt stellte die SVP Frauen hingegen insbesondere bei Forderungen zur Strafverschärfung bei Gewalt an Frauen, etwa durch die Verwahrungsinitiative, aber auch durch längere Haftstrafen oder Kontrolle der Straftätigen nach deren Entlassung. Auch bei der Initiative für ein Verhüllungsverbot, die im März 2021 in der Volksabstimmung angenommen worden war, führte sie beispielsweise gleichstellungspolitische Argumente an. Vor der Abspaltung der Bürgerlich-Demokratischen Partei (BDP) von der SVP fanden gleichstellungspolitische Forderungen bei der Volkspartei auch in anderen Belangen etwa mit den früheren Nationalrätinnen Ursula Haller (svp, BE) und Brigitta Gadiant (svp, GR) noch zusätzliche Fürsprecherinnen (vgl. Kapitel 10, 13 und 15). Die SVP Frauen hatten sich im Jahr 2002 entgegen ihrer Partei etwa auch für die Fristenregelung ausgesprochen (vgl. Kapitel 7).

Eine Gemeinsamkeit der liberalen und konservativen Kräfte liegt in der Kombination von Bestrebungen für gleiche Rechte mit Forderungen nach gleichen Pflichten von Frauen und Männern. So sind üblicherweise sie es, welche die einseitige Wehrpflicht der Männer kritisieren und eine Beteiligung der Frauen fordern, wie Sean Mueller in Kapitel 9 erläutert. Überdies verlangten sie auch bereits seit den 1960er Jahren, durchaus auch mit gleichstellungspolitischen Argumenten, eine Erhöhung des Frauenrentenalters (vgl. Kapitel 17) oder setzten sich in den späten 1980er Jahren für ein stark dereguliertes Arbeitsgesetz ein, das bei Annahme die Sonderarbeiterschutzbestimmungen für die Frauen weitestgehend aufgehoben hätte (vgl. Kapitel 13).

Eine interessante Rolle in der Schweizer Gleichstellungspolitik nimmt die sich selbst als Familienpartei bezeichnende CVP ein. Zwar zeigte sich ihre konservative Werthaltung in ablehnenden Positionen etwa gegenüber der Einführung der Fristenregelung (vgl. Kapitel 7), beim langen Festhalten am ursprünglichen Ehepaarmodell der AHV (vgl. Kapitel 17) oder auch bei der Ablehnung der Individualbesteuerung (vgl. Kapitel 12). Dennoch gab es durchaus auch Forderungen zur Besserstellung der Frau, die von der CVP nicht nur unterstützt, sondern auch aktiv eingebracht wurden. Dabei standen jedoch häufig nicht gleichstellungspolitische Argumente im Zentrum, sondern der Schutz der Familie, der Mutter und der (ungeborenen) Kinder. So etwa begründeten Vertreterinnen und Vertreter der CVP ihre Unterstützung für die Mutterschaftsversicherung oder für die Ausdehnung des Kündigungsschutzes auf die gesamte Dauer der Schwangerschaft in früheren Jahren als notwendige sozialpolitische Massnahme zur finanziellen Sicherung der Existenz für ärmere Familien oder Alleinerziehende, um diese nicht zuletzt auch von einem Schwangerschaftsabbruch abzuhalten (vgl. Kapitel 13). Allgemein zeigte sich die CVP häufig gespalten in einen linken Flügel, der eher sozial- und gleichstellungspolitische Ziele verfolgte und dem die Frauensektion der CVP sowie ein Grossteil der CVP-Nationalrätinnen und Ständerätinnen angehörten, und einen rechten Flügel, der wirtschaftspolitische und konservative Aspekte in den Vordergrund stellte (Criblez und Manz 2011; Kübler 2007). Immer wieder konnte diese Teilung in gleichstellungspolitischen Fragen über die Jahre beobachtet werden, zum Beispiel aktuell in der Frage eines Eltern- oder Vaterschaftsurlaubs, in der die Partei stark gespalten war, wie Dominique Oehrli in Kapitel 14 zeigt. Auch bei der Fristenregelung war die CVP uneins, so befürworteten die CVP Frauen Mitte der 1990er Jahre eine solche, während die Mutterpartei zu deren Verhinderung das erste Referendum der Parteigeschichte ergriff (vgl. Kapitel 7). Hingegen befürwortete die CVP bereits 1991 in ihrem Parteiprogramm eine gleichberechtigte Teilhabe beider Elternteile an der Kindererziehung und forderte 2004 in ihrem Parteiprogramm explizit die verstärkte Erwerbstätigkeit von Frauen (Criblez und Manz 2011). Dass es ihr damit ernst ist, zeigte sich auch in jüngsten parlamentarischen Diskussionen zu gleichstellungspolitischen Vorlagen, namentlich bei den Beratungen zur Einführung von Frauenquoten für Verwaltungsräte und Geschäftsführungen in den Jahren 2018 und 2019 (vgl. Kapitel 11) und zur Verpflichtung von Unternehmen zur Durchführung von Lohnanalysen im Jahr 2018 (vgl. Kapitel 10). Die CVP hatte sich zur Annahme dieser beiden Vorlagen bereit erklärt; dies etwa im Gegensatz zur FDP, die sich gegen die Vorlagen stellte, obwohl die Wirtschaft damit nicht mit Sanktionen belegt wurde. Die gleiche Konstellation mit einer unterstützenden CVP und einer ablehnenden FDP ergab sich zuletzt etwa auch bei der Volksabstimmung über die Einführung des zweiwöchigen Vaterschaftsurlaubs im September 2020 (vgl. Kapitel 14). Dass die Sympathisantinnen und Sympathisanten der CVP indes alles andere als geschlossen hinter den familienpolitischen Parolen ihrer Partei standen, zeigte sich bereits in zahlreichen Volksabstimmungen, etwa in denjenigen zur Mutterschaftsversicherung (vgl. Kapitel 13).

Um im Parlament während den letzten 50 Jahren mit gleichstellungspolitischen Vorstössen und Anträgen Erfolg zu haben, brauchte die Linke, von der die meisten Vorstösse stammten, aufgrund der Mehrheitsverhältnisse im Parlament immer mindestens die Unterstützung der CVP oder der FDP. Dies führte dazu, dass es bei Neuerungen nicht selten bei der Minimallösung blieb, also bei derjenigen Lösung, die am wenigsten kostete, wie das Beispiel der Mutterschaftsversicherung oder der Fristenregelung, aber aktuell auch des Vaterschaftsurlaubs zeigt (Ballmer-Cao 2006, 864; Valarino 2014). Es gibt jedoch auch Gegenbeispiele, bei denen sich das Parlament für eine relativ stark ausgebaute Variante entschied, etwa beim Eherecht (vgl. Kapitel 5) oder beim Individualrentensystem in der AHV (vgl. Kapitel 17). Wie die Ausführungen weiter unten in diesem Kapitel zeigen, haben indes sowohl die CVP als auch die FDP aus sozialen oder wirtschaftlichen Gründen ihre Positionen in Bezug auf die Gleichstellung von Frau und Mann seit der zweiten Hälfte der 1990er Jahre geändert (Kübler 2007; Criblez und Manz 2011).

Neben den politisch-ideologischen Einstellungen im Parlament stellt auch der Zugang der Frauen zur Politik eine zentrale Grundlage der Entwicklung der Frauen- und Gleichstellungspolitik dar. Dass diese in der Schweiz in den 1970er Jahren an Fahrt aufnahm, ist denn auch kein Zufall. Mit der Einführung des Frauenstimmrechts 1971 wurden Energien innerhalb der Frauenorganisationen freigesetzt, «longtemps absorbées par la lutte du droit de vote» (Ballmer-Cao 2006, 848).⁵ Zudem erhielten die Frauen mit dem Frauenstimmrecht nicht nur die Möglichkeit, zur Förderung ihrer Interessen direktdemokratische Instrumente zu nutzen und so verstärkt Druck von aussen aufzusetzen, sondern sie gewannen mit den gewählten parlamentarischen Vertreterinnen auch Fürsprecherinnen in der Machtzentrale, die sich im Parlament für ihre Interessen einsetzten. Denn diese Erkenntnis findet sich in praktisch jedem Kapitel dieses Buches: In annähernd allen Bereichen der Gleichstellungspolitik waren es überwiegend Parlamentarierinnen, die Vorstösse zur Förderung der Gleichstellung zwischen Frau und Mann einbrachten. Die in Kapitel 2 «Die Pionierinnen» von Marc Bühlmann vorgestellten National- und Ständerätinnen sowie die Bundesrätinnen werden den Leserinnen und Lesern aus diesem Grund bei der weiterführenden Lektüre des Buches wiederholt begegnen.⁶

Schliesslich erlaubt die Lektüre dieses Buches die Erkenntnis, dass viele gleichstellungspolitische Fragen, über die wir heute noch diskutieren, nicht neu sind; sie bestanden in gleicher oder ähnlicher Form häufig bereits seit den 1970er Jahren oder gar früher. Ausdauer und Beharrlichkeit waren und sind noch immer vonnöten, bis gleichstellungspolitische und andere frauenspezifische Anliegen

5 «die lange Zeit durch den Kampf für das Stimm- und Wahlrecht absorbiert gewesen waren» [Übersetzung der Autorinnen].

6 Eine Ausnahme bilden etwa Vorstösse zur Etablierung eines Eltern- oder Vaterschaftsurlaubs. Diese die Männer direkt betreffenden Anliegen wurden ebenfalls häufig von männlichen Parlamentariern aller Couleur eingebracht (vgl. Kapitel 14).

im Parlament oder nicht selten auch bei Stimmbürgerschaft und Ständen eine Mehrheit finden. So passierte beispielsweise erst der fünfte Versuch zur Schaffung eines bezahlten Mutterschaftsurlaubs im Jahr 2004 die Hürde der Volksabstimmung – knapp 60 Jahre nachdem die Verfassungsgrundlage zur Errichtung einer Mutterschaftsversicherung geschaffen worden war (vgl. Kapitel 13). Auch die Forderung nach einem Elternurlaub, wie er beispielsweise im Jahr 2020 im Parlament letztmals verlangt wurde, ist nicht neu; die Forderung zur Schaffung eines neunmonatigen Elternurlaubs stellte Nationalrätin Gabrielle Nanchen (sp,VS) bereits im Jahr 1977 (vgl. Kapitel 13 und 14).

Dass die Realisierung von vielen gleichstellungsspezifischen Vorschlägen so lange gedauert hat, liegt an verschiedenen Bremsfaktoren, welche sich aus den Erkenntnissen der einzelnen Beiträge dieses Buchs zusammentragen lassen.

1.3 Bremsfaktoren auf dem Weg zur Gleichstellung der Geschlechter in der Schweiz

Die hier im Buch versammelten Beiträge zeigen mindestens fünf Bremsfaktoren auf: Die deutliche Untervertretung der Frauen in politisch relevanten Gremien, die fehlende Einheit der Frauen unterschiedlicher Partei-Couleur bei vielen gleichstellungspolitischen Fragen, die Tendenz der direkten Demokratie und des Föderalismus hin zum Status quo, das Subsidiaritätsprinzip sowie die starke gesellschaftliche Verankerung einer patriarchal-hierarchischen Familienvorstellung und den entsprechenden Rollenbildern und die damit einhergehende fehlende Priorisierung von Interessen der Frauen.

Die im internationalen Vergleich sehr späte Einführung des Frauenstimmrechts nimmt eine wichtige Position in der Gleichstellungsdebatte in der Schweiz ein. Einerseits war sie selbst ein wichtiger Teil der langsamen Entwicklung – war das fehlende Frauenstimmrecht gemäss einer Beschreibung von Nentwich (2009) zur Situation in Appenzell-Innerrhoden geradezu ein touristisches Aushängeschild der Rückständigkeit der Schweiz in diesem Bereich. Gleichzeitig wurden dadurch aber auch gleichstellungspolitische Fortschritte in vielen anderen Bereichen verzögert. Denn wie oben erwähnt setzten sich in vielen gleichstellungspolitisch relevanten Bereichen überwiegend Frauen durch die Lancierung parlamentarischer Vorstösse für die Anliegen ein. Gleichzeitig bündelte der Kampf für das Frauenstimmrecht sehr viele Kräfte, die folglich nicht für andere Anliegen eingesetzt werden konnten (Ballmer-Cao 2006, 848).

Doch auch wenn Frauen ab 1971 im Parlament selber für ihre Rechte kämpfen konnten, stellten sie nach wie vor eine Minderheit dar und sind weiterhin auf massgebliche Unterstützung der Männer angewiesen. Zwar hat sich der Frauenanteil im Nationalrat über lange Zeit stetig erhöht, die Zunahme erfolgte mit Ausnahme der jüngsten Wahlen jedoch nicht in grossen Sprüngen: Während nach den eidgenössischen Wahlen 1991 erst 17,5 Prozent

der Nationalratsmitglieder Frauen waren, lag der Frauenanteil 2007 bei knapp 30 Prozent und drohte dort zu verharren (Seitz 2020; vgl. auch Kapitel 3). Eine markante Verbesserung der Frauenvertretung brachten hingegen die eidgenössischen Wahlen nach dem Frauenstreik 2019. Doch obwohl der damals erzielte Frauenanteil von 42 Prozent im Nationalrat eine historische Verbesserung der Vertretung um 10 Prozentpunkte mit sich brachte und auf eine baldige paritätische Frauenvertretung in der Volkskammer hoffen lässt, ist im Ständerat aktuell nach wie vor nur gut ein Viertel der Sitze durch Frauen besetzt.⁷ Hinzu kommt, dass sich der Frauenanteil innerhalb der einzelnen Parteien stark unterscheidet. Während im Nationalrat die Frauen der SP und der Grünen seit den eidgenössischen Wahlen 2019 klar in der Mehrheit sind (Anteil SP-Frauen: 64,1%; Grüne Frauen: 60,7%), stellen sie bei den bürgerlichen Parteien nach wie vor eine klare Minderheit (Frauenanteil CVP: 28,0%; FDP: 34,5%; SVP: 24,5%). Gemäss Lloren (2015) sind die Frauen insbesondere bei der FDP und der SVP gleichstellungsfreundlicher als die Männer, wodurch die Anzahl Frauen in diesen Parteien eine zusätzliche Relevanz für die Durchsetzung gleichstellungspolitischer Anliegen erhält. Augenscheinlich und vermutlich noch wirkungsvoller zeigt sich die Untervertretung bei den vorberatenden Kommissionen. Während sich etwa in den Kommissionen für soziale Sicherheit und Gesundheit (SGK) sowie in denjenigen für Wissenschaft, Bildung und Kultur (WBK) Anfang 2021 überdurchschnittlich viele Nationalrätinnen und Ständerätinnen finden, beläuft sich etwa der Frauenanteil in der ständerätlichen Wirtschafts- und Abgabekommission (WAK) gerade einmal auf acht Prozent (Parlament 2021).⁸ Dass die geringe Vertretung der Frauen in einzelnen Kommissionen durchaus Konsequenzen haben kann, zeigte sich etwa 1989, als bei 28 Personen nur drei Frauen in der Eidgenössischen Arbeitskommission (EAK) zur Vorberatung der Revision des Arbeitsgesetzes Einsitz nehmen durften. Diese schlug dem Parlament in der Folge die Aufhebung aller Schutzbestimmungen für Frauen mit Ausnahme derjenigen für Schwangere und Wöchnerinnen vor (Senti 1994, 247). Auch 1987, als das Parlament über die Strafbarkeit der Vergewaltigung in der Ehe diskutierte, anerkannte der liberale Vertreter Jean-François Aubert (lp, NE), dass das Ergebnis der Beratungen im Ständerat – welcher die Strafbarkeit verneinte – vermutlich mit einer höheren Frauenvertretung im Bundesrat, den vorberatenden Kommissionen und im Parlament anders ausgefallen wäre (AB SR, 1987, II, S. 388 ff.). Das jüngste Beispiel liefert der Beitrag von Guillaume Zumofen zu den Geschlechterquoten in der Privatwirtschaft (vgl. Kapitel 11), der beschreibt, wie die Rechtskommission 2008 ohne Frauen aus FDP und SVP vorschlug, die Vorlage zur Etab-

7 Mit 26,1 Prozent erreichte der Frauenanteil im Ständerat bei den Wahlen 2019 ebenfalls seinen bisherigen Höchststand. Auch hier hatte sich der Frauenanteil im Vergleich zu den Vorwahlen um gut 10 Prozentpunkte vergrössert.

8 Während sich der Frauenanteil in den verschiedenen ständigen Kommissionen des Nationalrats nicht extrem stark unterscheidet, ist die Spannweite in den ständerätlichen Kommissionen von 8 Prozent (WAK-SR) bis 62 Prozent (WBK-SR) bei einem Frauenanteil im Rat von 26,1 Prozent beachtlich.

lierung einer 30-Prozent-Quote in den Verwaltungsräten von Gesellschaften mit Bundesbeteiligung nicht weiterzuverfolgen. Zuvor hatten sich die Vertreterinnen der FDP und SVP im Nationalrat mehrheitlich für eine Quotenregelung ausgesprochen. 2015 fragte Susanne Leutenegger Oberholzer (sp, BL; Fra. 15.5428) den Bundesrat, ob er denke, dass die Gestaltung des Schweizer Finanzplatzes Frauen nicht betreffe, nachdem dieser einen Beirat «Zukunft Finanzplatz» mit nur einer Frau und 19 Männern eingesetzt hatte (vgl. Kapitel 3). Die Untervertretung von Frauen in den Institutionen war entsprechend früher und ist noch heute Gegenstand politischer Auseinandersetzungen im Parlament, wie Marc Bühlmann in Kapitel 3 nicht nur für Bundesrat und Parlament, sondern auch für Kommissionen, das Verwaltungskader und die Judikative aufzeigt. Bislang blieben Anliegen für Quotenregelungen mit Hinweisen darauf, dass für die Zusammensetzung bereits mehrere Kriterien (Fraktionen, Sprachen, Regionen) berücksichtigt werden müssten, sowie mit dem Verweis auf das meritokratische Prinzip, wonach die Leistungen einer Person ausschlaggebend sein sollen, indes chancenlos.

Neben der Untervertretung der Frauen im Parlament war auch ihre mangelnde Einheit bei einigen gleichstellungspolitischen Vorstössen und Anträgen ein Bremsfaktor. So zeigt Anna Storz in Kapitel 7 am Beispiel der Fristenregelung, dass die Frauenbewegungen nicht immer an einem Strang zogen (vgl. auch Amlinger 2017 und Seitz 2020 für weitere Beispiele). Die Aufarbeitung der gleichstellungspolitischen Debatten im Parlament macht zudem deutlich, dass parteipolitische Interessen auch bei den National- und Ständerätinnen eine wichtige Rolle spielten (vgl. Senti 1994, 361 f.; Lloren 2015) und häufig unterschiedliche Präferenzen zur Frage, was aus Sicht der Frauen erstrebenswert ist, hervorbrachten. Eine Zusammenarbeit zwischen den Frauen der verschiedenen politischen Lager funktionierte wie gesehen dann am besten, wenn es um die rechtliche Gleichstellung ging, aber weniger gut bei Fragen zur Herstellung der materiellen Gleichheit (vgl. Ballmer-Cao 1994, 263 f.). Geeint traten die Frauen etwa bei der Frage nach der Strafbarkeit von Vergewaltigung in der Ehe auf, umstritten war hingegen bereits wieder, ob eine Einstufung als Antrags- oder Officialdelikt erfolgen sollte, wie Anja Heidelberger in Kapitel 6 anhand politischer Diskussionen im Strafrecht zeigt.

Auch die direkte Demokratie kann als Erklärung für die verzögerte Annahme sozialpolitischer Forderungen in der Schweiz herangezogen werden (Ballmer-Cao 1994). In der Schweiz muss eine Lösung nicht nur im Parlament bestechen, sondern sie muss sich auch gegen ein allfälliges Referendum wappnen und vor der Stimmbevölkerung und – sofern sie eine Verfassungsänderung beinhaltet – ebenfalls vor den Ständen bestehen. Eine wesentliche Rolle spielte bei gleichstellungspolitischen Abstimmungsthemen auch der gut organisierte Widerstand der grossen Wirtschaftsverbände (Häusermann und Zollinger 2017). Insbesondere die Mutterschaftsversicherung konnte nach mehrmaligem Scheitern an der Urne und trotz – gegen Schluss – relativ geschlossen auftretenden Frauen erst realisiert werden, nachdem die Wirtschaft ihre Opposition zumin-

dest teilweise aufgegeben hatte. Jedoch sorgen nicht nur die Stimmberechtigten an der Urne dafür, dass die Gleichstellung in der Schweiz nur langsam voranschreitet. Umgekehrt ist es auch unwahrscheinlich, dass sich Geschlechternormen in der Gesellschaft ohne neue oder angepasste Gesetzesbestimmungen und deren systematische Implementation überhaupt erst ändern können (Engeli und Mazur 2018, 124). In diesem Sinne stellt sich die Huhn-Ei-Frage – also die Frage nach Ursache und Wirkung zwischen Volksentscheid und rechtlicher Lage – gerade in Ländern mit ausgebauten Referendumsmöglichkeiten besonders stark. Gemäss Martin (2002, 71) sind etwa die späte Verwirklichung gleichstellungspolitischer Forderungen und die Ausgestaltung der Sozialpolitik in der Schweiz mitverantwortlich dafür, dass sich das traditionelle Familienmodell, gemäss welchem der Mann erwerbstätig und die Frau für den Haushalt und die Kinder verantwortlich ist, und die damit einhergehenden Werte in der Schweiz so lange halten konnten.

Nicht zuletzt ist der Föderalismus nicht immer förderlich, um gleichstellungspolitische Forderungen durchzusetzen. So führt Bernadette Flückiger im Kapitel 8 zur Bildungspolitik aus, dass die von der Schweizerischen Konferenz der kantonalen Erziehungsdirektoren (EDK) 1981 verabschiedeten Grundsätze und Empfehlungen bezüglich der Schaffung des gleichen Ausbildungsangebotes für Knaben und für Mädchen im Jahr 1993 erst von 12 der 26 Kantone umgesetzt worden waren. Auch im Bereich der Förderung der Drittbetreuung von Kindern verfügt der Bund nur über sehr eingeschränkte Regelungskompetenzen, wie Dominique Oehrli in Kapitel 15 verdeutlicht. Dass sich die Meinung von Personen in städtisch- und ländlich geprägten Kantonen in der Frage der Kinderbetreuung deutlich unterscheidet, zeigte auch der Familienartikel, der die Kantone zur Schaffung eines bedarfsgerechten Angebots an familien- und schulergänzenden Betreuungsplätzen hatte verpflichten wollen und der bei der Volksabstimmung im Jahr 2013 zwar Zustimmung von einer Mehrheit der Bevölkerung erhielt, aber schlussendlich am Ständemehr scheiterte. Ablehnende Stimmen dominierten vor allem in den ländlichen Deutschschweizer Kantonen. Nicht zuletzt muss auch auf die traditionellen Vorstellungen von Ehe und Familie verwiesen werden, die in den katholischen Kantonen wesentlich länger handlungsbestimmend blieben (vgl. Kapitel 5).

Das Subsidiaritätsprinzip, das besagt, dass der Bund nur dort eingreifen soll, wo Aufgaben nicht bereits durch Kantone, Gemeinden, Unternehmen oder Private wahrgenommen werden, zeigte sich ebenfalls als Hindernis für die Realisierung gleichstellungspolitischer Forderungen. Oftmals lehnten Bundesrat und Parlament gleichstellungspolitische Massnahmen im Wirtschaftsbereich mit der Begründung ab, nicht in die Wirtschaftsfreiheit der Unternehmen eingreifen zu wollen. Dies wird insbesondere bei den Vorstössen zur Vereinbarkeit von Familie und Erwerbstätigkeit sichtbar. So wurden sämtliche parlamentarischen Vorstösse für eine Besserstellung der Teilzeiterwerbstätigen mit dem Argument der Wirtschaftsfreiheit und zum Schutz der Wirtschaft abgelehnt, wie Anja Heidelberger in Kapitel 16 verdeutlicht. Bezüglich der Herstellung von

Lohnungleichheit zeigt Marlène Gerber in Kapitel 10, dass die Wirtschaftsakteure grosse Mühe bekunden, Massnahmen zu beschliessen, die für die Unternehmen verbindlich sind.

Das klassische Familienmodell – als letzter der hier aufgeführten Bremsfaktoren – stellt nicht das Individuum, sondern die Familie ins Zentrum; ihrem Schutz und ihrer Aufrechterhaltung wurde alles untergeordnet, wie Marc Bühlmann in Kapitel 5 zum Zivilrecht aufzeigt. Der Ehemann fungiert als Familienoberhaupt und ist für die Einkommensbeschaffung und die Vertretung der Familie nach aussen zuständig (BBl, 1907, VI, S. 40ff.). Die Frau kümmert sich um die Familie, insbesondere um die Kinder, aber auch um das Wohlergehen ihres Ehemannes. Zahlreiche Probleme im Bereich der Gleichstellung der Geschlechter lassen sich in der Folge auf die Hochhaltung dieses Familienmodells zurückführen: Da von Frauen nie eine eigene, fortdauernde Erwerbstätigkeit erwartet wurde – sie waren ja nach der Ehe für die Kindererziehung zuständig – benötigten Mädchen eine andere, auf ihre spätere Tätigkeit ausgerichtete Schulbildung als Knaben. Frauen bedurften keiner eigenständigen Sozialversicherung, um diese kümmerte sich der Ehemann mit seiner Arbeit. Erwerbstätige Frauen wurden früher zwar in der Hochkonjunktur akzeptiert, bei schlechter wirtschaftlicher Lage wurden die Doppelverdienerinnen jedoch wieder nach Hause geschickt – sie sollten den Ehemännern, welche ein Einkommen nötig hatten, nicht die Stelle wegnehmen (Ziegler 1996). Auch die verschiedenen Rechtsgrundlagen basierten lange Zeit auf diesem Familienbild: Frauen übernahmen nach der Hochzeit den Namen und das Heimatrecht ihres Ehemannes, Scheidungen wurden nur widerwillig als Realität anerkannt. Selbst die Vergewaltigung in der Ehe sollte unter anderem mit dem Argument des Familienschutzes nicht strafbar gemacht werden. Dass traditionelle Rollenbilder auch nach dem Einzug der Frauen ins Parlament die Diskussionen in der Schweiz noch immer beeinflussen, zeigen in diesem Buch insbesondere die parlamentarischen Diskussionen zur Revision des Ehe- und Scheidungsrechts (vgl. Kapitel 5), aber auch aktuellere Diskussionen, etwa zu einer Rückkehr zu den Doppelnamen (vgl. Kapitel 4), zum Vaterschaftsurlaub (vgl. Kapitel 14), zu einem zivilstandsunabhängigen Besteuerungsmodell (vgl. Kapitel 12), zur Drittbetreuung von Kindern (vgl. Kapitel 12 und 15) oder auch zur Stellung der Bäuerin (vgl. Kapitel 18).

Die Bedeutung traditioneller Rollenvorstellungen in der Gleichstellung von Frau und Mann zeigt sich auch bei der Analyse der Argumente in den parlamentarischen Diskussionen. Ganz generell fanden und finden gleichstellungspolitische Argumente, die häufig auf eine bessere Vereinbarkeit von Familie und Beruf hinarbeiten, meist keine vorbehaltlose Zustimmung bei den bürgerlichen Parteien. Während das biologische Argument, die Frauen seien einfach anderer Natur als die Männer, was auch unterschiedliche Rollenverteilungen begründe, in den frühen Jahren politischer Gleichstellungsdebatten noch häufig zu finden war, verschwand dieses Mitte der 1980er Jahre zugunsten anderer Argumente (Senti 1994, 391f.). Die Ausrichtung der Schweizer Familienpolitik wird heute als liberal-konservativ eingestuft – liberal, weil sie möglichst wenig Staats-

interventionen will, und konservativ, indem sie traditionelle Rollenmodelle und Vorstellungen der Familie bewahren will und so etwa familienunterstützende Massnahmen gegenüber einem verbesserten Zugang der Frauen zum Arbeitsmarkt bevorzugt. Deutlich wird dies bei der Präferenz für Transferleistungen an Familien (Kinderabzüge bei den Steuern oder Kinderzulagen) anstelle eines ausgebauten Drittbetreuungsprogramms. Denn gerade Transferleistungen zielen «auf eine teilweise Kompensation des Erwerbsausfalls der Eltern (in der Regel der Mütter) ab [...], anstatt auf eine Förderung der Erwerbstätigkeit beider Elternteile» (Häusermann und Zollinger 2017, 913; siehe auch Stadelmann-Steffen 2011). Auch bei der Vereinbarkeit von Familie und Erwerbstätigkeit wird zwar eine verstärkte Einbindung der Frauen in die Erwerbstätigkeit verfolgt, Anliegen für eine Umverteilung der Haus- und Erziehungsarbeit fanden bislang jedoch keinen Anklang (vgl. Kapitel 16). Insgesamt waren Argumente, wonach eine einseitige Förderung der ledigen Frauen die verheirateten Frauen diskriminiere oder allgemein der Familie schade, in den politischen Debatten häufig zu finden (Senti 1994, 392). Auch heute zeigt sich in den Diskussionen um die Heiratsstrafe, wie emotional aufgeladen die Frage nach dem richtigen Familienmodell noch immer ist, wie Isabelle Stadelmann-Steffen und Anja Heidelberger in Kapitel 12 aufzeigen.

Dass man an diesen Rollenbildern nicht um jeden Preis rütteln wollte, zeigt auch die oftmals fehlende Priorisierung von frauen- und gleichstellungspolitischen Anliegen. So wurde häufig zwar nicht das eigentliche Anliegen bestritten, aber dessen Dringlichkeit. Stattdessen erhielten wirtschaftliche Argumente den Vorrang, woraufhin die entsprechenden Anliegen aufgrund mangelnden finanziellen Spielraums auf spätere Revisionen verschoben wurden. Gerade auch bei Vorstößen und Anträgen zum Ausbau der Sozialversicherungen zugunsten der Frauen findet sich mehrfach das Argument, dass man sich einen solchen zum gegebenen Zeitpunkt nicht leisten könne (vgl. Kapitel 13 und 17). Jüngste Bestrebungen zur Schaffung eines Eltern- oder Vaterschaftsurlaubes wurden von den Vertreterinnen und Vertretern der FDP und SVP nur dann unterstützt, wenn sie kostenneutral waren, was insbesondere durch eine Flexibilisierung des 14-wöchigen Mutterschaftsurlaubes geschehen könnte (vgl. Kapitel 14). Darüber hinaus wurden Anliegen zur Besserstellung der Frauen in den beobachteten politischen Diskussionen von verschiedenen Akteuren nicht selten eher als Luxuslösung denn als Notwendigkeit zur Beseitigung einer Ungleichheit dargestellt.

Und vor allem in früheren Jahren unseres Untersuchungszeitraums wurde die Gleichstellung nicht immer als etwas Gerechtes oder gar als Recht dargestellt, sondern vor allem als Geschenk der Männer an die Frauen (vgl. Kapitel 3, 10 und 17). Diese sollten «galant» sein und den Frauen den jeweiligen Wunsch erfüllen. Ballmer-Cao (2006, 863) bringt dies folgendermassen auf den Punkt:

«Il faut ensuite mentionner le problème plus profond des valeurs et des représentations qui sous-tendent les choix politiques. De manière plutôt paradoxale, il n'est pas rare que les PPEs represent

sur des modèles de rôle sexués ou sur l'image de la femme déficiente, ce qui ne manque pas de réduire fortement leur potentiel de changement.»⁹

Gemäss Ballmer-Cao wurde die Frau in den politischen Diskussionen vielfach als schützenswerte, aber auch schutzbedürftige Person dargestellt – und das manchmal auch von Frauen: «En tant que législateurs, il est de notre tâche de protéger un être qui, physiologiquement, est plus faible que l'homme»¹⁰, forderte etwa Geneviève Aubry (fdp, BE; AB NR, 1990, S. 2316) bei den Beratungen zur Vergewaltigung in der Ehe (vgl. Kapitel 6). Umgekehrt forderten auch Vertreterinnen und Vertreter des linken Lagers in verschiedenen Situationen implizit, dass man die Frauen vor sich selbst schütze – etwa als es um die Frage ging, ob Frauen ihre Pensionskassenvermögen bei Aufgabe der Erwerbstätigkeit und Heirat beziehen können sollten (vgl. Kapitel 17).

Gerade mit zunehmender Herstellung der formellen Gleichstellung in der Schweiz wurde im Parlament auch argumentiert, dass die Ungleichheit durch Verhaltensänderung der Betroffenen beseitigt werden könne und folglich keine Gesetzesrevision nötig sei; so müssten Frauen etwa bei Einstellungsgesprächen besser verhandeln (vgl. Kapitel 10; vgl. auch Senti 1994, 393), zudem liege die Weiterbildung in der Verantwortung jedes und jeder Einzelnen (vgl. Kapitel 8).

1.4 Die Antriebsfaktoren der Gleichstellung zwischen Frau und Mann

Freilich hat sich die Gleichstellung der Geschlechter seit der Einführung des Frauenstimm- und -wahlrechts durchaus verbessert, wenn auch in gemächlichem Tempo. Folglich lassen sich nicht nur Brems-, sondern auch verschiedene Antriebsfaktoren ausmachen; darunter die wachsende Frauensolidarität, internationaler Druck, die Schubwirkung der direkten Demokratie – durchaus auch auf subnationaler Ebene –, veränderte politische Konstellationen, aber auch die zunehmende Integration der Frauen in den Arbeitsmarkt. Eine Verbesserung der Gleichstellung von Frauen und Männern folgt nicht zuletzt auf gesellschaftlichen Wandel.

Einen grossen Schritt vorwärts ging es in Sachen Gleichstellung zwischen Frau und Mann insbesondere in den 1990er Jahren, der sogenannten «Frauendekade» (Kägi-Diener 2006), was Martin (2002) auf eine bessere Vernetzung der Frauen und auf eine daraus resultierende Schubkraft für ihre Anliegen zurück-

9 «Darüber hinaus gibt es das tiefere Problem der Werte und Vorstellungen, die den politischen Entscheidungen zugrunde liegen. Paradoxe Weise ist es nicht ungewöhnlich, dass die Gleichstellungspolitik auf geschlechtsspezifischen Rollenmodellen oder auf dem Bild der schwachen Frau basieren, was ihr Veränderungspotenzial stark reduziert» [Übersetzung der Autorinnen].

10 «Als Gesetzgeber ist es unsere Aufgabe, ein Wesen zu schützen, das physiologisch schwächer ist als der Mann» [Übersetzung der Autorinnen].

führt. Der landesweite Frauenstreik 1991, an dem eine halbe Million Frauen teilnahmen und der internationale Beachtung fand, demonstrierte eindrücklich, dass Frauen zusammenarbeiteten, auch wenn sie nicht immer gleicher Ansicht waren. Im selben Jahr fand die erste Frauensession statt, an der rund 250 Frauen aus verschiedenen Organisationen und Bereichen vertreten waren (Stocker und Bachmann 1991). Zwar konnten sich die Frauen nicht auf einen gemeinsamen Resolutionsentwurf einigen, jedoch wurde ein Forderungskatalog publiziert, der auf den angekommenen Anliegen der Arbeitsgruppen beruhte. Die darin enthaltenen Forderungen sollten die Politik in den kommenden Jahren prägen: eine vom Zivilstand unabhängige Altersvorsorge, Betreuungsgutschriften in der AHV, gleicher Lohn für gleichwertige Arbeit, Zulässigkeit der Verbandsklage in Lohngleichheitsfragen, Mutterschaftsversicherung, bessere Vertretung von Frauen in politischen Gremien, Ganztageschulen und ausserschulische Kinderbetreuung oder das Selbstbestimmungsrecht der Frau über ihren Körper (Stocker und Bachmann 1991).

Auch die Mitte der 1990er Jahre konstituierte Arbeitsgemeinschaft «Frauen 2001» (Argel 2001), der alle grossen Dachverbände der Frauenorganisationen, die Frauengruppen der Bundesratsparteien und die Gewerkschaften angehörten, verdeutlichte den Willen der Zusammenarbeit und die Vernetzung der Frauenorganisationen. In den darauffolgenden Jahren wurden viele gleichstellungspolitischen Forderungen umgesetzt, die lange zuvor keine Mehrheit fanden: Die 10. AHV-Revision etwa brachte die Umstellung von der Ehepaar- zur Individualrente (1995, vgl. Kapitel 17), das Gleichstellungsgesetz schuf ein allgemeines Diskriminierungsverbot in der Arbeitswelt (1996, vgl. Kapitel 10), das neue Scheidungsrecht beinhaltete die gemeinsame elterliche Sorge und die Teilung der Pensionskasse (2000, vgl. Kapitel 5), die Fristenregelung legalisierte den Schwangerschaftsabbruch (2002, vgl. Kapitel 7), die Mutterschaftsversicherung ermöglichte einen bezahlten 14-wöchigen Mutterschaftsurlaub nach der Geburt (2004, vgl. Kapitel 13) und nach einer Strafrechtsrevision (2004) wurde Gewalt in der Partnerschaft und Ehe zum Offizialdelikt erklärt (vgl. Kapitel 6).

Nicht nur von Seiten der Frauen, sondern auch vom europäischen Integrationsprozess sowie von internationalen Organisationen lässt sich in den 1990er Jahren ein gewisser Druck zur Verwirklichung gleichstellungspolitischer Forderungen ausmachen (Martin 2002, 78). Zentral war dabei unter anderem das UNO-Übereinkommen zur Beseitigung jeder Form von Diskriminierung der Frau (CEDAW), das 1981 in Kraft trat und 1997 von der Schweiz ratifiziert wurde. Dieses enthielt unter anderem eine «Verpflichtung der Vertragsstaaten, aktiv Massnahmen zur Gleichstellung von Mann und Frau zu ergreifen» sowie dem UNO-Ausschuss gegen Frauendiskriminierung Bericht zu erstatten (EDA 2021). Dies führte im Bereich der Teilzeitarbeit oder insbesondere auch bei der Stellung der Bäuerinnen zu Verbesserungen (vgl. Kapitel 16 und 18). Die EWR-Beitrittsverhandlungen oder später auch die Verhandlungen zu den Bilateralen I erhöhten zudem den Druck zur Anpassung der schweizerischen Gesetzgebung an das EWR- oder EU-Recht vor allem im Bereich der Sozialversicherungen, wie Anja

Heidelberger in Kapitel 17 nachweist. Die von den Frauen während 30 Jahren geforderte Prämiengleichheit zwischen den Geschlechtern in der Krankenversicherung, welche zuvor unzählige Male gescheitert war, wurde im Rahmen des Eurolex-Verfahrens, also der Anpassung des schweizerischen Rechts an EWR-Recht, erstmals realisiert – bei der nachfolgenden Schaffung des Krankenversicherungsgesetzes war die Prämiengleichheit dann nicht mehr umstritten. Auch die Umsetzung einer Mutterschaftsversicherung erhielt in diesem Zusammenhang erneuten Schub (vgl. Kapitel 13). Zudem brachte auch der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte (EGMR) einige Gleichstellungsbemühungen in der Schweiz (wieder) in Schwung. Karin Frick erläutert dies in Kapitel 4 am Beispiel des Namensrechts: Der EGMR gab einem Schweizer Recht, dem es verwehrt worden war, seinen Namen demjenigen seiner Frau, den er angenommen hatte, voran zu stellen. In den kommenden Jahren wird sich die Schweiz mit dem Urteil des EGMR aus dem Jahr 2020 beschäftigen, als der Gerichtshof die Schweiz für die Diskriminierung von Witwern gegenüber Witwen rügte (vgl. Kapitel 17).

Nicht zuletzt entpuppte sich die direkte Demokratie in der Gleichstellungspolitik nicht nur als Bremse, sondern – zumindest was die Möglichkeit der Volksinitiative anbelangt – auch als Motor (Senti 1994, 385 ff.; Linder 2012; Vatter 2016). Immer wieder wurden spätere Fortschritte durch Volksinitiativen vorbereitet, sei es, indem sie ein neues Thema in die Debatte einführten oder indem sie Druck auf Bundesrat und Parlament machten, welche einen Teil der Forderungen in direkte Gegenentwürfe oder indirekte Gegenvorschläge aufnahmen. So befeuerte beispielsweise die 1975 lancierte Volksinitiative für die Strafflosigkeit des Schwangerschaftsabbruchs die politischen Diskussionen im Parlament (Kapitel 7), während der 1981 in der Bundesverfassung verankerte Gleichstellungsartikel einen direkten Gegenentwurf zur Volksinitiative «Gleiche Rechte für Mann und Frau» darstellte (Kapitel 10). Die Volksinitiative «für einen wirksamen Schutz der Mutterschaft», über die 1984 abgestimmt worden war, setzte entscheidenden Druck für die Erarbeitung einer griffigen Vorlage eines Kranken- und Mutterschaftsversicherungsgesetzes auf, auch wenn sich dieses 1987 an der Urne nicht durchsetzte, wie Marlène Gerber in Kapitel 13 darlegt. Die Volksinitiative «für eine soziale Krankenversicherung», die ein Versicherungsobligatorium für Taggeld und Pflege forderte, bewog Bundesrat und Parlament immerhin dazu, in einem direkten Gegenvorschlag eine obligatorische Taggeldversicherung vorzuschlagen (1974, vgl. Kapitel 13 und 17). Zuletzt brachte die Volksinitiative «für einen vernünftigen Vaterschaftsurlaub» das Parlament dazu, der Stimmbevölkerung einen indirekten Gegenvorschlag zu präsentieren, mit dem ein Vaterschaftsurlaub von zwei Wochen – die Initiative hatte vier Wochen gefordert – 2020 vor dem Volk eine Mehrheit fand (Kapitel 14). Sogar dann, wenn Bundesrat und Parlament auf die Erarbeitung eines Gegenentwurfs oder vorschlags verzichteten, erlaubten die parlamentarischen Beratungen zu den Volksinitiativen immerhin das Einbringen neuer Forderungen oder Argumente in die Debatte. So wurden etwa Forderungen nach einer besseren Verteilung der Erwerbs- sowie der Haus- und Familienarbeit im Rahmen verschiedener abge-

lehnter Volksinitiativen für eine Arbeitszeitreduktion erstmals diskutiert, bevor sie in parlamentarische Vorstösse resultierten (vgl. Kapitel 16).

Auch beim Föderalismus lässt sich im Bereich der Gleichstellungspolitik neben dem beschriebenen verzögernden Effekt vor allem eine innovationsfördernde Wirkung feststellen (Ballmer-Cao 1994, 255). Nicht nur die Einführung des Frauenstimmrechts geschah zuerst auf unteren Staatsebenen (vgl. Seitz 2020), auch eine Mutterschaftsversicherung wurde zuerst vom Kanton Genf eingeführt und die Einführung auf eidgenössischer Ebene unter anderem in Standesinitiativen gefordert (vgl. Kapitel 13). Fristenregelungen waren bereits vor der Entkriminalisierung des Schwangerschaftsabbruchs auf eidgenössischer Ebene in diversen Kantonen bekannt und auch hier versuchten die progressiven Kantone, beim Bund mit Standesinitiativen zu intervenieren (vgl. Kapitel 7). Nicht zuletzt wurde etwa die Einführung der Individualbesteuerung bereits von mehreren Standesinitiativen gefordert (vgl. Kapitel 12).

Darüber hinaus trugen veränderte parteipolitische Konstellationen nicht unwesentlich zur grösseren Akzeptanz frauenspezifischer und gleichstellungspolitischer Forderungen bei. Sowohl die aus dem liberalen Flügel der Grünen Partei 2007 hervorgegangene Grünliberale Partei (GLP), zu der sich auch einzelne Freisinnige und Liberale gesellten, sowie die sich 2008 von der SVP abgespaltene BDP zeigten sich solchen Forderungen gegenüber offener als die traditionellen bürgerlichen Parteien. So fassten beide die Ja-Parole zum Familienartikel (vgl. Kapitel 15) sowie zum zweiwöchigen Vaterschaftsurlaub (vgl. Kapitel 14). Ebenso befürworteten sie geschlossen die Durchführung von Lohnanalysen bei Unternehmen zur Herstellung von Lohngleichheit (vgl. Kapitel 10) sowie die Frauenquote bei grösseren Unternehmen in der Privatwirtschaft (vgl. Kapitel 11). Gemeinsam mit der Ratslinken und der CVP, die diesen Anliegen ebenfalls positiv gegenüberstanden, reichte dies zum Sieg gegen die ablehnenden Stimmen der SVP und FDP.¹¹

Ein früher Antriebsfaktor in Sachen Gleichstellung zwischen Frau und Mann waren wirtschaftliche Notwendigkeiten. Auch in der Schweiz übernahmen Frauen während des Zweiten Weltkriegs zusätzliche Arbeiten der Männer, die sich im Aktivdienst befanden. Gerade in der Landwirtschaft, wie der Beitrag von Karel Ziehli verdeutlicht (vgl. Kapitel 18), aber auch in zahlreichen weiteren Bereichen sprangen sie für die Männer ein. Von Anfang an wurde ihre Tätigkeit jedoch als «Ausnahme» und somit als «Hilfe» und nicht als «Arbeit» definiert (Wecker 2003). Damit sollte sichergestellt werden, dass die Männer nach dem Aktivdienst ihre angestammte Tätigkeit wieder übernehmen könnten – was diese auch taten (Wecker 2003). Nicht nur während des Zweiten Weltkriegs, sondern immer wieder wurden Frauen in der Schweiz jeweils als Puffer auf dem Arbeitsmarkt eingesetzt: Während Hochkonjunkturphasen wurden sie eingestellt, bei schlechter laufender Konjunktur waren sie jedoch jeweils die ersten,

11 Bei der Frage der Lohnanalysen gab es abweichende zustimmende Stimmen von Mitgliedern der FDP und der SVP.

welche entlassen wurden (Josi Lang, cvp, LU; AB NR, 1991, S. 254 ff.). Die günstige wirtschaftliche Lage Ende der 1990er Jahre und der daraus resultierende Fachkräftemangel führten bei den Wirtschaftsverbänden dann vermehrt zur Haltung, dass verstärkte Bemühungen zur dauerhaften Integration der Frauen in den Arbeitsmarkt unternommen werden sollten, gerade auch bei den MINT-Berufen (vgl. Kapitel 8; vgl. auch Criblez und Manz 2011; Kübler 2007; Martin 2002). Durch die Schaffung der Fachkräfteinitiative (FKI) förderten Bund, Kantone und Sozialpartner ab 2011 verschiedene Massnahmen zur Vereinbarkeit von Familie und Erwerbstätigkeit, um den drohenden Fachkräftemangel durch verstärkte Integration der Frauen in den Arbeitsmarkt zu bekämpfen (vgl. Kapitel 8 und 16). Die FKI erstreckte sich dabei nicht nur direkt auf Arbeitsmarktmassnahmen, sondern zum Beispiel auch auf den Bildungsbereich, insbesondere hinsichtlich Weiterbildungsmöglichkeiten für Frauen. Bund, Kantone und Sozialpartner verstärkten zudem ihre Bemühungen nach Annahme der Masseneinwanderungsinitiative der SVP 2014, womit die Initiative im Parlament zumindest indirekt zahlreiche Forderungen aus bürgerlicher Feder zur besseren Vereinbarkeit von Familie und Beruf nach sich zog. 2012 erklärte die FDP in einem Positionspapier die Vereinbarkeit von Beruf und Familie zum Problem und Economiesuisse und der Arbeitgeberverband konstatierten in einer gemeinsamen Publikation, dass es volkswirtschaftlich unsinnig sei, das Arbeitsmarktpotential von teuer ausgebildeten Frauen zu verschwenden (Hardegger 2020).

Dass ein gewisser gesellschaftlicher Wandel stattfindet, zeigt auch der Blick auf parlamentarische Diskussionen. Nicht selten kann beobachtet werden, dass gleichstellungspolitische Forderungen während Jahrzehnten mit den immer gleichen Argumenten abgelehnt werden, bis sie eines Tages erfolgreich sind. Ein Beispiel dafür ist einmal mehr die 10. AHV-Revision, bei der die Forderung nach einem Individualrentensystem nach vielen Anläufen plötzlich mehrheitsfähig wurde. Häufig reicht gar eine Meinungsänderung bei einzelnen Personen oder Fraktionen, welche den Unterschied zwischen Ablehnung und Annahme ausmachen können. Verändert hat sich die Gesellschaft zudem in vielerlei Hinsicht: Zentral ist sicher die Abnahme des Anteils Personen, welche einem traditionellen Familienbild entsprechend leben. Heute sind 82 Prozent der Frauen erwerbstätig (BFS 2021a), wenn mehrheitlich auch «nur» in Teilzeitarbeit. Doch gerade dabei zeigt sich, dass sich der gesellschaftliche Wandel noch nicht vollständig vollzogen hat. Gemäss Schilliger (2009, 93) kann noch nicht von einer Überwindung des «Hausfrauenmodells» gesprochen werden, da Frauen zwar häufiger erwerbstätig sind, gleichzeitig aber noch immer den Grossteil der Haus- und Familienarbeit erfüllen. Auch jüngste Studien weisen darauf hin, dass in der Schweiz nach wie vor eine traditionelle Auffassung der Mutterrolle fortbesteht, dass also Frauen signifikant häufiger ihre Arbeitstätigkeit zugunsten der Kindererziehung einstellen oder reduzieren als Männer (Bornatici et al. 2021). Engeli und Mazur (2018) gehen ferner davon aus, dass eine Transformation die-

ser Geschlechternormen nicht gelingt, solange nicht Regelungen beschlossen werden, die an der hierarchischen geschlechtlichen Arbeitsteilung rütteln.¹²

1.5 Neue Herausforderungen

50 Jahre nach Einführung des Frauenstimmrechts hat sich die Situation der Frauen in zahlreichen Bereichen deutlich verbessert. Die Frauen sind seit 2019 im Nationalrat mit 42 Prozent vertreten (BFS 2021b), in der AHV erhalten sie im Schnitt ähnlich hohe Beträge wie die Männer (Fluder et al. 2016), 2019 erzielten gar mehr Frauen einen Hochschulabschluss als Männer (BFS 2021c).

In der Literatur herrschen kaum Zweifel darüber, dass die formelle Gleichstellung zwar praktisch realisiert, die tatsächliche Gleichstellung indes noch nicht hergestellt worden ist (vgl. Ballmer-Cao 2006; Engeli 2017). Somit haben Frauen und Männer zwar mehrheitlich gleiche Rechte, jedoch noch nicht immer gleiche Chancen. Noch immer erledigen Frauen, insbesondere Frauen mit Kindern, in Paarbeziehungen den Grossteil der Hausarbeit. Letztere setzten 2016 durchschnittlich 53 Stunden pro Woche für Haus- und Betreuungsarbeit ein, Männer mit Kindern durchschnittlich 29 Stunden (BFS 2021d).¹³ Der Anteil Frauen im Ständerat lag 2019 mit 26 Prozent noch deutlich unter der Hälfte (BFS 2021b), Männer erhalten eine um 37 Prozent höhere Gesamrente als Frauen (Fluder et al. 2016) und bei höheren Universitätspositionen liegt der Frauenanteil noch immer deutlich unter demjenigen der Männer; auf Ebene der Professuren beläuft er sich 2019 auf 23,9 Prozent, bei den exakten Wissenschaften und Naturwissenschaften gar nur auf 17 Prozent (BFS 2021c). In der Privatwirtschaft liegt der Lohnunterschied zwischen Frauen und Männern noch immer bei 19,6 Prozent; der unerklärte Lohnunterschied davon macht über 40 Prozent aus (BFS 2021e). Nicht zuletzt beträgt der Frauenanteil in Schweizer Verwaltungsräten aktuell 19 Prozent, derjenige in Geschäftsleitungen 10 Prozent (Schilling Report 2020). Kaderstellen im Jobsharing sind nach wie vor eine Seltenheit.¹⁴ Zu-

12 Interessante Diskussionen ergeben sich diesbezüglich auch in der Armee. Hier gehen verschiedenste Parlamentarierinnen und Parlamentarier davon aus, dass ein verstärkter Einbezug der Frauen nicht deren Integration in die traditionell männliche Institution bedeuten müsste, sondern mit einer Transformation der Armee, etwa zu einem Bürgerinnen- und Bürgerdienst einhergehen sollte (vgl. Kapitel 9).

13 Aktuell gaben beispielsweise im Rahmen der Corona-Pandemie mehr berufstätige Frauen als Männer an, bei eingeschränkten Möglichkeiten für die familienexterne Kinderbetreuung und bei Schulschliessungen weniger Kapazitäten für ihre Erwerbsarbeit zu haben (Bütikofer et al. 2020). Dies lässt ebenfalls darauf schliessen, dass Betreuungsaufgaben in der Schweiz noch stärker von Müttern wahrgenommen werden.

14 Das Bundesamt für Statistik (BFS) berechnet ihre Häufigkeit etwa auf 1,5 Prozent aller Arbeitnehmenden, kann dabei aber ob ihrer geringen Anzahl keine gesicherten Angaben machen (BFS 2021f).

dem ist die soziale Absicherung der auf dem Hof des Mannes mitarbeitenden Bäuerinnen nach wie vor klar ungenügend (Kapitel 18).

«Viel erreicht – neu herausgefordert», titelte denn auch die Eidgenössische Kommission für Frauenfragen (EKF) 2015 zu ihrem 40-jährigen Jubiläum (Keller 2015). An die neuen alten Herausforderungen erinnerten die Frauen 2019 erneut mit einem Frauenstreik, in dessen Rahmen in unzähligen Städten mit verschiedenen Aktionen und Demonstrationen auf die noch immer nicht erreichte substanzielle Gleichstellung der Geschlechter aufmerksam gemacht wurde. Neben den noch immer offenen Forderungen – Lohngleichheit, Anerkennung und Teilung von Haus-, Erziehungs- und Betreuungsarbeit usw. – wurden auch verschiedene neuere Forderungen gestellt; etwa die Gleichstellung von LGBTI-Personen und die Wahlfreiheit in Fragen der sexuellen Identität, das Ende der Diskriminierung von Migrantinnen und Asylbewerberinnen sowie allgemein eine internationale Solidarität (Frauenstreik 2019).

Mit zunehmender Gleichstellung von Frau und Mann entwickeln sich auch immer mehr Debatten zu einer möglichen Benachteiligung von Männern und Knaben, beispielsweise im Bereich der Schulbildung (vgl. Kapitel 8), aufgrund der im Vergleich zur Witwenrente weniger stark ausgebauten Witwenrente (vgl. Kapitel 17) oder wegen des gemeinsamen Sorgerechts bei Scheidung (vgl. Kapitel 5). Noch immer sind zudem der fehlende Militärdienst für Frauen (vgl. Kapitel 9) sowie das tiefere Rentenalter der Frauen Thema in Gleichstellungsdebatten (vgl. Kapitel 17).

Wann ist sie erreicht, die Gleichstellung? Wann also werden Frauen dem Laufgitter definitiv entkommen sein? Die Erfüllung der rechtlichen Gleichstellung lässt sich anhand der Ausgestaltung von Verfassungs- und Gesetzesparagraphen relativ einfach bemessen. Deutlich schwieriger gestaltet sich hingegen das Feststellen der tatsächlichen Gleichstellung. Gemäss Engeli und Mazur (2018, 120ff.) liegt die erfolgreiche Transformation der Geschlechternormen dann vor, wenn geschlechtsbezogene Machthierarchien systematisch abgebaut worden sind. Dies, so könnte man sagen, wäre dann gegeben, wenn jede Person – Männer, Frauen oder Personen anderen Geschlechts – autonome Entscheidungen treffen könnten, die losgelöst von bewusst oder unbewusst vorhandenen gesellschaftlichen Wertvorstellungen sind. Die aktuellsten Forderungen für Verbesserungen im Bereich der Gleichstellung – sowohl von Seiten der Linken, aber auch von Seiten der Bürgerlichen – lassen den Schluss zu, dass dieses Ziel noch nicht erreicht ist.

1.6 Literaturverzeichnis

- Amlinger, Fabienne. 2017. *Im Vorzimmer der Macht? Die Frauenorganisationen der SPS, FDP und CVP, 1971–1995*. Zürich: Chronos.
- Ballmer-Cao, Thanh-Huyen. 1994. Femmes et politique: quelques questions pour la science politique suisse. *Annuaire suisse de science politique* 34: 251–275.

- Ballmer-Cao, Thanh-Huyen. 2006. Les politiques publiques de l'égalité entre femmes et hommes. In Peter Knoepfel, Hans-Peter Kriesi, Wolf Linder, Yannis Papadopoulos und Pascal Sciarini (Hrsg.), *Handbuch der Schweizer Politik*, 4. Auflage. (S. 845–869). Zürich: NZZ Verlag.
- BFS – Bundesamt für Statistik. 2021a. *Erwerbsquoten der 15- bis 64-Jährigen nach Nationalität und Familientyp*. Neuchâtel.
- BFS – Bundesamt für Statistik. 2021b. *Frauen und Wahlen*. Neuchâtel.
- BFS – Bundesamt für Statistik. 2021c. *Personal der universitären Hochschulen im Jahr 2019*. Neuchâtel.
- BFS – Bundesamt für Statistik. 2021d. *Durchschnittlicher Aufwand für Erwerbsarbeit, Haus- und Familienarbeit und Freiwilligenarbeit nach Geschlecht und Familiensituation*. Neuchâtel.
- BFS – Bundesamt für Statistik. 2021e. *Lohnunterschied*. Neuchâtel.
- BFS – Bundesamt für Statistik. 2021f. *Jobsharing 2016 nach diversen Merkmalen*. Neuchâtel.
- Bornatici, Christina, Jacques-Antoine Gauthier und Jean-Marie Le Goff. 2021. Einstellungen zur Geschlechtergleichstellung in der Schweiz, 2000–2010. *Social Change in Switzerland* 25. Lausanne: FORS.
- Bundesgericht. 2021. Medienmitteilung des Bundesgerichts vom 9. März 2021. Urteile (5A_907/2018, 5A_311/2019, 5A_891/2018, 5A_104/2018, 5A_800/2019).
- Bütikofer, Sarah, Julie Craviolini, Michael Hermann und David Krähenbühl. 2020. *Schweizer Familien in der Covid-19-Pandemie. Spezialauswertung des SRG-Corona-Monitors zu Familien- und Betreuungsstrukturen im Kontext der Krise*. Zürich: Sotomo.
- Criblez, Lucien und Karin Manz. 2011. Neue Familienpolitik in der Schweiz–für die Familie, für die Frauen–oder für die Wirtschaft? In Rita Casale und Edgar Forster (Hrsg.), *Ungleiche Geschlechtergleichheit. Geschlechterpolitik und Theorien des Humankapitals* (S. 113–130). Opladen/Berlin/Toronto: Barbara Budrich.
- EDA – Eidgenössisches Departement für auswärtige Angelegenheiten. 2021. Übereinkommen zur Beseitigung jeder Form von Diskriminierung der Frau, <http://www.eda.admin.ch> (20.02.2021).
- EKF – Eidgenössische Kommission für Frauenfragen. 1995. *Viel erreicht – wenig verändert? Zur Situation der Frauen in der Schweiz*. Bern.
- EKF – Eidgenössische Kommission für Frauenfragen. 2021. Iris von Roten (1917–1990). In CH2021, www.ch2021.ch (15.03.2021).
- Engeli, Isabelle. 2017. Politique publique de l'égalité entre femmes et hommes. In Peter Knoepfel, Yannis Papadopoulos, Pascal Sciarini, Adrian Vatter und

- Silja Häuserman (Hrsg.), *Handbuch der Schweizer Politik*, 6. Auflage. Zürich: NZZ Libro (889–909).
- Engeli, Isabelle und Amy Mazur. 2018. Taking Implementation Seriously in Analysing Success: The Politics of Gender Equality Policy. *European Journal of Politics and Gender* 1(1–2): 111–129.
- Fluder, Robert, Renate Salzgeber, Luzius von Gunten, Dorian Kessler und Regine Fankhauser. 2016. *Gender Pension Gap in der Schweiz. Geschlechtsspezifische Unterschiede bei den Altersrenten. Schlussbericht*. Bern: Bundesamt für Sozialversicherungen.
- Frauenstreik. 2019. Argumente zum Frauenstreik, www.14.juni.ch/argumente (20.02.2021).
- Hardegger, Angelika. 2020. 2010er-Jahre. In Denise Schmid (Hrsg.), *Jeder Frau ihre Stimme: 50 Jahre Schweizer Frauengeschichte 1971–2021* (S. 235–273). Baden: Hier und Jetzt.
- Häusermann, Silja und Christine Zollinger. 2017. Familienpolitik. In Peter Knoepfel, Yannis Papadopoulos, Pascal Sciarini, Adrian Vatter und Silja Häuserman (Hrsg.), *Handbuch der Schweizer Politik*, 6. Auflage (S. 911–934). Zürich: NZZ Libro.
- Kägi-Diener, Regula. 2006. Impulse des CEDAW-Übereinkommens für die Gleichstellung im Erwerbsleben insbesondere in der Quotenfrage. *AJP/PJA* 11/2006.
- Keller, Elisabeth. 2015. Viel erreicht – neu herausgefordert. 40 Jahre Eidgenössische Kommission für Frauenfragen EKF. *Frauenfragen* 2015. Bern: EKF.
- Kübler, Daniel. 2007. Understanding the Recent Expansion of Swiss Family Policy: An Idea-Centred Approach. *Journal of Social Policy* 36(2): 217–237.
- Linder, Wolf. 2012. *Schweizerische Demokratie. Institutionen, Prozesse, Perspektiven*. 3. Auflage. Bern und Stuttgart: Haupt.
- Lloren, Anouk. 2015. *Pour qui luttent les femmes? De la représentation des intérêts des femmes au Parlement suisse*. Zürich: Seismo.
- Martin, Noémie. 2002. Social Policies in Favour of Women: Some Explanations at the Turning of the 90s. *Swiss Political Science Review* 8(3–4): 61–83.
- Massing, Peter, Gotthard Breit und Hubertus Buchstein. 2017. *Demokratiethorien*. Schwalbach: Wochenschauverlag.
- Meyer, Thomas. 2011. *Theorie der sozialen Demokratie*. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Nentwich, Julia C. 2009. Zwischen Provokation und Anpassung: Handlungsmächtigkeit als diskursive Positionierung. *FQS – Forum Qualitative Sozialforschung* 10(3).

- Parlament. 2021. Zahlen zu den Ratsmitgliedern. Stand 1. Januar 2021. Parlament. <https://www.parlament.ch/de/%C3%BCber-das-parlament/Seiten/statistik-ratsmitglieder.aspx> (18.03.2021).
- Sartori, Giovanni. 2006 [1997]. *Demokratietheorie*. Darmstadt: WBG.
- Schilliger, Sarah. 2009. Who cares? Care-Arbeit im neoliberalen Geschlechterregime. *Widerspruch* 56(09): 93–106.
- Schilling Report. 2020. *Transparence au sommet: les organes directeurs de l'économie suisse et du secteur public*. Zürich: Guido Schilling AG.
- Seitz, Werner. 2020. *Auf die Wartebank geschoben: Der Kampf um die politische Gleichstellung der Frauen in der Schweiz seit 1900*. Zürich: Chronos.
- Senti, Martin. 1994. *Geschlecht als politischer Konflikt*. Bern: Haupt.
- Stadelmann-Steffen, Isabelle. 2011. Dimensions of Family Policy and Female Labor Market Participation: Analyzing Group-Specific Policy Effects. *Governance* 24(2): 331–357.
- Stocker, Monika und Edith Bachmann. 1991. *Session des femmes = Frauensession = Sessione delle donne*. Zürich: EFeF-Verlag.
- Valarino, Isabel. 2014. *The Emergence of Parental and Paternity Leaves in Switzerland: A Challenge to Gendered Representations and Practices of Parenthood? Dissertation*. Lausanne: Faculté des sciences sociales et politiques, Université de Lausanne.
- Vatter, Adrian. 2016. *Das politische System der Schweiz*. 2. Auflage. Baden-Baden: Nomos.
- von Rothen, Iris. 1991 [1958]. *Frauen im Laufgitter. Offene Worte zur Stellung der Frau*. Zürich – Dortmund: eFeF-Verlag.
- Wecker, Regina. 2003. Es war nicht Krieg! Die Situation der Schweiz 1939–1945 und die Kategorie Geschlecht. In Christof Dejung und Regula Stämpfli (Hrsg.), *Armee, Staat und Geschlecht. Die Schweiz im internationalen Vergleich 1918–1945* (S. 29–46). Zürich: Chronos.
- Ziegler, Béatrice. 1996. «Kampf dem Doppelverdienertum!» Die Bewegung gegen die Qualifizierung weiblicher Erwerbsarbeit in der Zwischenkriegszeit in der Schweiz. In Ulrich Pfister, Brigitte Studer und Jakob Tanner (Hrsg.), *Arbeit im Wandel* (S. 85–104). Zürich: Chronos.

Teil I

Frauen in politischen Institutionen

2 Die Pionierinnen der Schweizer Politik – der lange und steinige Gang durch die Institutionen

Marc Bühlmann

2.1 Einleitung

Die Geschichte der Demokratie ist eine Geschichte der Ausweitung der Beteiligungsrechte (Bühlmann 2014). In diesem Sinne kann die Einführung des Frauenstimm- und -wahlrechts in der Schweiz als Etappe eines der Demokratie inhärenten Ziels, nämlich das der Gleichheit im Sinne von gleicher Berechtigung an politischer Teilhabe, interpretiert werden. Diese schöne Geschichte greift allerdings in mindestens zweifacher Hinsicht zu kurz.

Erstens werden Rechte nicht einfach vergeben, sondern sie müssen gegen eine herrschende Machtelite, die ihre Vorherrschaft primär durch Exklusion und erst sekundär durch Zugeständnisse für mehr Inklusion sichert, erkämpft werden (Dovi 2016; Schirmer 1998).

Zweitens – und dies wird primär Gegenstand des nachfolgenden Kapitels sein – genügt es noch nicht, ein erkämpftes Recht zu haben. Wer seine Interessen auch durchsetzen will, dem oder der muss nicht nur das Recht an Teilnahme gewährt werden, sondern ihr oder ihm muss auch der Zugang zu Entscheidungsmacht, also eine effektive Teilhabe an Politik, gelingen. Dieses Kapitel geht mit anderen Worten von der Grundannahme aus, dass sich Gleichstellung im Sinne einer gleichberechtigten Vertretung beider Geschlechter in politischen Machtpositionen erst dann einstellen kann, wenn sie nicht nur rechtlich gewährt wird, sondern wenn sie von Frauen in zentralen Machtpositionen vorgelebt und durchgesetzt werden kann und sie dies nicht in der Rolle von Exotinnen, sondern als akzeptierte, gleichwertige politische Akteurinnen tun (Dryzek 1996; Schirmer 1998).

Zwei weitere Gründe können angefügt werden, weshalb der Erfolg des Kampfes um Gleichstellung nicht nur von Gewährung der Teilnahme, sondern auch von effektiver Teilhabe abhängt. Einerseits können Akteur*innen, die ausserhalb des etablierten Systems stehen zwar auf Probleme hinweisen und dafür ein Bewusstsein fördern, solange die Anprangerung dieser Probleme aber ausserhalb der wichtigen Entscheidungsstrukturen bleibt, ist es für die bestehende Machtelite leicht, mit lediglich symbolischen Zugeständnissen den Forderungen für mehr Gleichstellung den Stachel zu ziehen. Soll sich die Idee, dass fehlende Gleichstellung eine Ungerechtigkeit darstellt, aber nachhaltig durchsetzen, muss sie sich mit den bestehenden Strukturen vereinbaren lassen (Dryzek 1996). Es braucht also formale, institutionelle Inklusion, sozusagen den «Gang

durch die Institutionen»¹, damit sich auch die bestehenden Machtstrukturen mit der Idee der Gleichstellung auseinandersetzen müssen. Andererseits bietet die Besetzung wichtiger politischer Ämter durch Frauen nicht nur die Möglichkeit, systemkonform für politische Veränderung zu kämpfen (Senti 1999), sondern sie beschleunigt auch gesellschaftlichen Wandel. Deskriptive Repräsentation – also die Vertretung von (strukturellen) Minderheiten durch Angehörige dieser Minderheiten (Pitkin 1972) – motiviert nicht nur immer mehr Frauen, selbst tragende politische Rollen zu übernehmen, sondern sie hilft, traditionelle Deutungshoheiten in der Gesellschaft, mit der diese Minderheiten ungerecht behandelt werden, zu hinterfragen (Bühlmann et al. 2011; Bühlmann und Schädel 2012).

Wie gelingt den Frauen in der Schweiz nach 1971, nachdem sie also das Recht an Teilnahme erhalten haben, die Inklusion in die Institutionen? Mit Hilfe kurzer Portraits der ersten Amtsträgerinnen auf Bundesebene wird im folgenden zweiten Abschnitt nachgezeichnet, welchen aus heutiger Perspektive teilweise absurd anmutenden Widerständen die Pionierinnen der Schweizer Politik begegneten. Dabei wird sichtbar, wie schwierig es für jede Art von Aspirant*innen auch nach Erhalt grundsätzlicher Rechte ist, in die Welt der Saturierten, also der bestehenden Machthaber, nur schon vorzustossen und wie beschwerlich die ersten Schritte im langen Gang durch die Institutionen mitunter sein können.

Der Überblick der Entwicklung bis 2020 im dritten Abschnitt vermag vor Augen zu führen, dass Frauen heute zwar nicht mehr als Exotinnen, sondern als politische Akteurinnen wahrgenommen werden. Allerdings scheint der Weg hin zu einer repräsentativen Gleichstellung in politischen Machtpositionen nach wie vor weit zu sein. In den nachfolgenden Portraits wird neben verschiedenen legislativen und exekutiven Ämtern auf Bundesebene (vgl. dazu auch Seitz 2020) auch die Entwicklung in der eidgenössischen Judikative aufgezeigt. Als Grundlage werden dabei falls möglich Ratsprotokolle herangezogen.

2.2 Die Pionierinnen

2.2.1 Die ersten Nationalrätinnen (1971)

Bei den eidgenössischen Wahlen 1971 traten 267 Frauen an, was – die fünf Majorzkantone² nicht einberechnet – rund 16 Prozent aller Kandidierenden entsprach (BFS 1994). Alle zu den Wahlen antretenden Parteien portierten Frauen, wobei deren Listenanteil zwischen 12,2 Prozent (nationale Rechtsparteien) und 37,5 Prozent (POCH) schwankte. Auf den Listen der vier Regierungsparteien waren rund ein Sechstel der Kandidierenden weiblich (CVP: 16,2%; FDP: 16,5%; SP: 14,6%; SVP: 14,0%).

1 Der «Marsch durch die Institutionen» ist eine in den deutschen Studentenprotesten der 1960er Jahre entstandene Idee, etablierte grossbürgerliche Strukturen durch Inklusion zu unterwandern (Seiffert 2009).

2 Die Majorzkantone (AI, GL, NW, OW, UR) stellen nur einen Nationalratssitz.

Zehn der 267 kandidierenden Frauen gelang schliesslich der Sprung in den Nationalrat: Elisabeth Blunschy-Steiner (cvp, SZ), Tilo Frey (fdp, NE), Hedi Lang-Gehri (sp, ZH), Josi Meier (cvp, LU), Gabrielle Nanchen (cvp, VS), Martha Ribl (fdp, ZH), Liselotte Spreng (fdp, FR), Hanny Thalmann (cvp, SG), Lilian Uchtenhagen (sp, ZH) und Nelly Wicki (pda, GE). Kurz nach den Wahlen rückten auch noch Helen Meyer (cvp, ZH)³ und Hanna Sahlfeld-Singer (sp, SG)⁴ nach.

Damit konnten mit Ausnahme der SVP alle Bundesratsparteien (CVP: 5; FDP: 3; SP: 3), aber mit Nelly Wicki auch die äussere Linke Vertreterinnen in den Nationalrat entsenden. Die «parteipolitische Akzentuierung der Frauenvertretung» (Seitz 2020, 162) – die links-grünen Parteien wiesen mit der Zeit eine stärkere Frauenrepräsentation auf als die bürgerlichen und rechten Parteien – setzte erst in den 1980er Jahren ein. Die neuen Volksvertreterinnen stammten aus acht verschiedenen Kantonen (ZH: 4; SG: 2; SZ, NE, LU, VS, FR und GE: je 1), wobei die Westschweizer Frauen anteilmässig stärker vertreten waren als diejenigen der Deutschschweiz (vgl. BFS 1994; Seitz 2020, 163). Dies dürfte nicht zuletzt damit zusammenhängen, dass die Kantone Waadt, Neuenburg und Genf das Frauenstimm- und -wahlrecht auf kantonaler Ebene bereits 1959 bzw. 1960 eingeführt hatten (Ruckstuhl 1986). Nelly Wicki (pda, GE) und Tilo Frey (fdp, NE) waren denn auch als amtierende Kantonsparlamentarierinnen zur Nationalratswahl angetreten.

Wie weit entfernt man allerdings davon war, die neuen Parlamentsmitglieder als selbstverständliche Akteurinnen der Politik zu betrachten, vermögen Auszüge aus der Tagesschau vom 10.12.1971 zu vermitteln.

«In der Annahme die Damen seien schmuck genug, beschränkte man sich zur Begrüssung auf drei Nelken und eine Rose. Da kann die Natürlichkeit der jungen Walliserin Gabrielle Nanchen nur gut tun [...]. Frau Thalmann aus dem Kanton St.Gallen machte das Politisieren anfänglich noch Spass. Hoffentlich steckt solche Fröhlichkeit wie jene von Lilian Uchtenhagen aus Zürich auch weiterhin an [...]. Emanzipierter gab sich Tili (sic!)⁵ Frey aus Neuenburg, die sich über alle Bekleidungs Vorschriften hinweggesetzt hatte und in weiss erschienen war. Von Männern gradewegs umringt, ging mittlerweile Frau Ribl aus Zürich ihrer Arbeit nach.» (Tagesschau 1971)

Auch im Parlament selber wurden die Frauen speziell willkommen geheissen, etwa durch Alterspräsident Eduard von Waldkirch (rep, BE), der in der Eröffnungsrede zur 39. Legislatur «ganz besonders [...] die Damen [begrüsste]. Ich bin

3 Helen Meyer rückte in der Sommersession 1972 für den verstorbenen Kurt von Arx (cvp, ZH) nach.

4 Hanna Sahlfeld-Singer rückte noch in der Wintersession, am 13. Dezember 1971 für den in den Ständerat gewählten Matthias Eggenberger (sp, SG) nach.

5 Die erste Nationalrätin aus dem Kanton Neuenburg hiess Tilo Frey und nicht Tili, wie sie der Nachrichtensprecher nannte.

überzeugt, dass sie eine grosse Reihe von Aufgaben mindestens so gut werden bearbeiten können wie wir Männer» (AB NR, 1971, V, S. 1399). Und auch der im Anschluss zum Nationalratspräsidenten gewählte William Vontobel (ldu, ZH) hielt den historischen Moment fest:

«Ausserordentlich freut mich aber, dass ich zum erstenmal in der Geschichte der Eidgenossenschaft Damen als gleichberechtigte Mitglieder dieses Parlamentes begrüessen darf. [...] Ihr Arbeitseinsatz und ihr Charme werden sicherlich dazu beitragen, in freundschaftlicher Zusammenarbeit Positives zu leisten. Dazu hoffe ich natürlich, dass vor allem der Charme dazu beiträgt, den Kontakt zwischen Volk und Parlament zu vertiefen und das Interesse [...] an der Politik überhaupt, auf eine breitere Basis zu stellen.» (AB NR, 1971, V, S. 1408)

Von den zwölf Pionierinnen schieden drei nach vier Jahren bereits wieder aus: Nelly Wicky wurde nicht wiedergewählt, weil die PdA in Genf einen Sitz verlor. Hanna Sahlfeld-Singer, die als erste Nationalrätin während ihres Mandats Mutter geworden war, trat trotz glänzender Wiederwahl zurück und verliess, nachdem ihr deutscher Mann zahlreiche Anfeindungen erhalten hatte, die Schweiz (Fluri 2020). Tilo Frey, die erste Schwarze Nationalrätin,⁶ deren weisses Kleid, das sie bei der Vereidigung trug, damals mehr zu reden gab als ihre Hautfarbe, wurde 1975 ebenfalls nicht mehr wiedergewählt (Daum 2020).

2.2.2 Die erste Ständerätin (1971)

Ebenfalls 1971 wurde Lise Girardin (fdp, GE) als erste Frau in den Ständerat gewählt. Auch sie hatte in ihrem Heimatkanton bereits grosse politische Erfahrung sammeln können, sass sie doch seit 1961 im Kantonsparlament und seit 1967 als erste Schweizer Frau überhaupt in einer Stadtregierung. In der Stadt Genf amtierte sie zudem – ebenfalls ein Novum – 1968, 1972 und 1975 auch als Stadtpräsidentin. Girardin setzte sich mit 39307 Stimmen gegen Willy Donzé (sp, GE; 35082 Stimmen) durch und war damit die einzige der insgesamt fünf antretenden Ständeratskandidatinnen (Gabriella Antognini, fdp, TI; Marguerite Greub, pop, NE; Ursula Mauch, sp, AG; Doris Morf, sp, ZH), die den Sprung ins Stöckli⁷ schaffte (Parlamentsdienste 2021a). Der scheidende Ständeratspräsident Arno Theus (svp, GR) eröffnete die Session mit der Anrede «Madame, Geschätzte Kollegen» und sprach von historischer Bedeutung: «Madame Girardin, es fällt

6 Zahlreiche Medien schrieben 2007 fälschlicherweise vom ersten Schwarzen Nationalrat Ricardo Lumengo (sp, BE).

7 Der Ständerat wird umgangssprachlich auch als «Stöckli» bezeichnet. In einigen Bauernhäusern im Kanton Bern, in denen mehrere Generationen zusammenwohnten, wurde für die älteste Generation ein Auszugshaus, also ein kleines Häuschen, eben das «Stöckli» gebaut. Weil dem Ständerat längere Zeit eher altgediente Politiker angehörten, wurde «Stöckli» zum Kosenamen der kleinen Kammer.

mir die hohe Ehre zu, Sie als erste schweizerische Ständerätin in unserer Mitte herzlich willkommen zu heissen, und ich kann Ihnen versichern, dass Ihre Kollegen in der Kleinen Kammer Sie stets als gleichwertige Partnerin respektieren werden» (AB SR, 1971, V, S. 666). Auch der neu gewählte Präsident der Kleinen Kammer, Ferruccio Bolla (fdp, TI) liess es sich nicht nehmen, die neue Kollegin speziell zu begrüssen:

«La présence pour la première fois d'une femme députée parmi nous est un tel événement qui mérite d'être souligné [...]. Ce que je connais de vous, de votre participation à la res publica dans votre canton, me fait prévoir que, l'égalité de la femme avec l'homme étant réalisée sur le plan politique, nous finirons bien par nous persuader qu'il sera parfois plus juste de parler, non pas de l'égalité de la femme, mais de sa supériorité.» (AB SR, 1971, V, S. 668f.)⁸

Girardin selber gab in einem Interview später zu Protokoll, sie sei sich ab und zu vorgekommen wie im Zoo, weil die Lehrer, die mit ihren Schulklassen das Bundeshaus besucht hätten, immer wieder auf sie gezeigt hätten (Bernisches Historisches Museum 2021). Girardin verblieb während einer Legislatur im Ständerat.

2.2.3 Die erste Bundesrichterin (1974)

1972 wurde Margrith Bigler-Eggenberger als nebenamtliche und 1974 als vollamtliche Richterin und erste Frau ans Bundesgericht gewählt. Sie sollte jedoch 17 Jahre lang die einzige Frau am höchsten Gericht bleiben. Bei ihrer Wahl zum Suppleanten⁹ 1972 erklärte James Schwarzenbach (rep, ZH) lapidar, ihm scheinete «die Kandidatin der SP, Frau Dr. Margrit Bigler-Eggenberger – auch wenn sie die Tochter von Herrn Ständerat Eggenberger ist – für dieses hohe verantwortungsvolle Amt eindeutig zu wenig qualifiziert zu sein. Die sozialdemokratische Fraktion verfügt – so glauben wir – über wesentlich geeignetere Kandidaten» (AB VB, 1972, V, S. 2481). Auch wenn Bigler-Eggenbergers Parteikollege Richard Müller (sp, BE) Schwarzenbach in seinem darauffolgenden Votum Eleganz absprach und versicherte, dass über die Qualifikation der Kandidatin kein Zweifel bestehen könne, erhielt sie lediglich 124 Stimmen von 198 eingelangten Wahlzetteln; fünf blieben leer und 69 enthielten andere Namen. Der gleichzeitig ebenfalls zum nebenamtlichen Richter gewählte Fritz Gygi erhielt 166 Stimmen – dies zum Ver-

8 «Die erstmalige Anwesenheit einer weiblichen Abgeordneten unter uns ist ein Ereignis, das es verdient, hervorgehoben zu werden [...]. Was ich von Ihnen weiss, von Ihrer Teilnahme an der res publica in Ihrem Kanton, lässt mich ahnen, dass, nachdem die Gleichberechtigung der Frauen mit den Männern in der politischen Arena erreicht ist, wir am Ende zu der Überzeugung gelangen werden, dass es manchmal richtiger sein wird, nicht von der Gleichberechtigung der Frauen, sondern von ihrer Überlegenheit zu sprechen» [Übersetzung des Autors].

9 Im Amtlichen Bulletin war gendergerechte Sprache noch unbekannt; als Suppleanten werden die nebenamtlichen Richter*innen bezeichnet.

gleich. Bezeichnenderweise war der Name der Kandidatin im Amtlichen Bulletin falsch geschrieben (Margrit) und während bei Gygi der Dokortitel Erwähnung fand, fehlte er bei Bigler-Eggenberger (AB VB, 1972, V, S. 2481 f.).

Noch mehr Gegenwind schlug der St.Gallerin, die in Zürich und Genf Jurisprudenz studiert und 1959 mit einer Untersuchung über die Resozialisierung von frühkriminellen Rückfallsverbrechern promoviert hatte, zwei Jahre später bei ihrer Wahl zur ordentlichen Bundesrichterin entgegen. Man habe Stimmung gegen sie gemacht, gab sie der NZZ rückblickend in einem Interview zu Protokoll (NZZ 2019). Sie sei in der eigenen Fraktion nicht unumstritten gewesen und auf ihrem Lebenslauf, den sie dem Parlament vorlegen musste, seien all ihre juristischen Tätigkeiten gestrichen worden, womit der Eindruck entstanden sei, eine Hausfrau wolle Richterin werden. Ein St.Galler Politiker habe zudem versucht, das Parlament gegen sie aufzubringen. Das CVP-Blatt «Die Ostschweiz» habe sie als «Mörderin im Bundesgericht» bezeichnet, weil sie sich an Vorträgen für den straffreien Schwangerschaftsabbruch ausgesprochen hatte (St.Galler Tagblatt 2020). Schliesslich erhielt sie 118 Stimmen, was zwar für die Wahl reichte, dennoch blieben von den 220 eingelangten Wahlzetteln 18 leer und 84 entfielen auf andere, nicht kandidierende Personen (AB VB, 1974, V, S. 1957 f.).

Als sie die Stelle in Lausanne antrat, wurde sie der zivilrechtlichen Abteilung zugeteilt. Man habe befunden, dass sie als Frau bei Familien und Gesellschaftsthemen am besten aufgehoben sei, erinnerte sich Bigler-Eggenberger in der NZZ. Sie habe das damals sehr rückständig und patriarchal gestaltete Familien- und Eherecht (vgl. Kapitel 5 zum Zivilrecht) zwar anwenden müssen, aber auch einige Änderungen vorsehen können. Eine Frau und mit 41 Jahren jüngstes Mitglied des Bundesgerichts zu sein, sei schwierig und der Druck riesengross gewesen; sie sei von den Medien beobachtet und von Kollegen beargwöhnt worden – einer habe sich gar fünf Jahre lang geweigert, mit ihr zu sprechen. Wie gross die Widerstände nach wie vor waren, zeigte sich auch bei der ersten Bestätigungswahl in der Wintersession 1978. Während alle bisherigen Richter mit über 200 Stimmen bestätigt wurden, erhielt Margrith Bigler-Eggenberger deren 158 (AB VB, 1978, VII, S. 1968). Im Amtlichen Bulletin war sie diesmal lediglich mit «Bigler» erwähnt. Vom amtierenden Nationalratspräsidenten Luigi Generali (fdp, TI) beglückwünscht wurden «die wiedergewählten Bundesrichter» (AB VB, 1978, VII, S. 1968).

2.2.4 Die erste Nationalratspräsidentin (1977)

Dass 1977 – nur gerade sechs Jahre nach Einführung des Frauenstimm- und -wahlrechts – mit Elisabeth Blunschy-Steiner (cvp, SZ) bereits die erste Frau zur höchsten Schweizerin gewählt wurde, ist auch einer Unvereinbarkeitsregel geschuldet – normalerweise muss eine Person deutlich länger im Rat gewesen sein, um für ein solches Amt in Frage zu kommen. Der amtierende Nationalratspräsident Hans Wyer (cvp, VS) musste 1977 zurücktreten, weil er in seinem Heimatkanton Wallis in den Regierungsrat gewählt worden war und nicht

gleichzeitig auch einen Sitz im Bundesparlament einnehmen durfte. Seit mehr als 70 Jahren musste kein Nationalratspräsident mehr während der Amtszeit zurücktreten und es bestand keine Regelung, wie eine Ersatzwahl auszusehen hatte. Medial stark begleitet kürte die CVP-Fraktion aus sechs Kandidierenden die erste Schwyzer Nationalrätin zur Kandidatin. Laut NZZ vom 2. Mai 1977 habe die CVP «unglücklich» agiert, weil «eine massive publizistische Kampagne» in den Medien die Fraktion quasi gezwungen habe, Blunschy-Steiner als erste Frau zu nominieren, «deren sachliche Eignung» allerdings «nie bestritten war» (NZZ 1977). Die erste Nationalratspräsidentin erhielt lediglich 111 von 175 eingelangten Stimmen – das schlechteste Resultat zwischen 1971 und 2020.

Im Rat hatte sich Widerstand gebildet, der im Votum von Valentin Oehen (na, LU) Ausdruck erhielt. Es sei nicht richtig, dass das Parlament keine Entscheidungsfreiheit habe und sich dem Druck der Medien beuge, so der Rechtsausser-Parlamentarier. Zudem sei die Gelegenheit sehr günstig, endlich nach 1848 zum ersten Mal einen Vertreter des Kantons Nidwalden, nämlich August Albrecht (cvp, NW), der sich als Alterspräsident quasi auch institutionell anbieten würde, zu wählen. Man werde «angesichts der Tüchtigkeit verschiedener Kolleginnen in einer völlig natürlichen Kadenz zu unserer Präsidentin kommen. Dazu müssen wir nicht die heutige Sondersituation ausnützen» (AB NR, 1977, II, S. 465). Nachdem CVP-Fraktionspräsident Laurent Butty (FR) die Nichtberücksichtigung des Kantons Nidwalden zwar bedauert, aber betonte hatte, dass die Hälfte der Schweiz bis jetzt auch noch nie eine Präsidentin gehabt hatte, gaben 111 Nationalratsmitglieder ihre Stimme der offiziellen Kandidatin. 47 Stimmen entfielen auf Albrecht und 12 auf andere Personen; vier Stimmzettel blieben leer und eine Stimme war ungültig. Die frisch gekürte Präsidentin betonte, sie sehe sich nicht als Lückenbüsserin, wie in den Medien kommentiert worden sei. Zudem könne sie versichern, dass die Initiative für die hohe Medienaufmerksamkeit nicht von ihr stamme. Sie hoffe auf Nachsicht, wenn am Anfang nicht alles reibungslos ablaufe und sie versicherte, «meinerseits Nachsicht zu üben, wenn vielleicht gelegentlich alteingesessener Uebung gemäss vom Rednerpult aus die Anrede ›Herr Präsident‹ ertönt» (AB NR, 1977, II, S. 467).

2.2.5 Die erste Bundesrätin (1984)

Auch der Weg hin zur ersten Bundesrätin – am 2. Oktober 1984 ging Elisabeth Kopp (fdp, ZH) als erste Magistratin in die Geschichte ein – war steinig. Zwischen Dezember 1971 und der Wahl der ersten Bundesrätin fanden elf Bundesratsersatzwahlen (sowie vier Bundesratsbestätigungswahlen) statt, an denen zumindest theoretisch eine Frau hätte gewählt werden können.¹⁰ Bei den ersten

10 Kurt Furgler (cvp): gewählt am 8.12.1971; Willi Ritschard (sp), Hans Hürlimann (cvp) und Georges-André Chevallaz (fdp): gewählt am 5.12.1973; Fritz Honegger (fdp) und Pierre Aubert (sp): gewählt am 7.12.1977; Leon Schlumpf (svp): gewählt am 5.12.1979; Rudolf Friedrich (fdp) und Alphons Egli (cvp): gewählt am 8.12.1982; Otto Stich (sp) und Jean-Pascal Delamuraz (fdp): gewählt am 7.12.1983.

neun dieser Möglichkeiten wurde in den verschiedenen Erklärungen vor der Wahl eine Vertretung der Frauen in der Landesregierung aber mit keinem einzigen Wort erwähnt. Auch in den meisten Medien fanden Frauen höchstens als Gattinnen der neugewählten Magistraten Erwähnung. Noch 1982 beklagte sich zwar Andreas Herzog (poch, ZH), dass die beiden Kandidaten (Rudolf Friedrich, fdp, ZH; Alphons Egli, cvp, LU) kein ökologisches Gewissen hätten und die Sorgen eines grossen Teils der Bevölkerung hinsichtlich Umweltschutz und Abrüstung nicht ernst nähmen. Die Nicht-Vertretung der Frauen in der Landesregierung schien aber (noch) genauso normal, wie die Wahl der Kandidierenden jeweils bereits im ersten Wahlgang – seit 2010 dauerte eine Bundesratsersatzwahl durchschnittlich 2,7 Wahlgänge.

Die Frauen traten bei der Bundesratsersatzwahl 1983 auf den Plan. Die eidgenössischen Wahlen in diesem Jahr hatten im Vergleich zu den Wahlen vier Jahre zuvor zwar nur einen zusätzlichen Frauensitz im Nationalrat mit sich gebracht (neu: 22 Sitze; 11,0%), nun wollte die SP jedoch den im Amt verstorbenen Willi Ritschard (sp) mit Lilian Uchtenhagen (sp, ZH) ersetzen und damit die erste Bundesrätin küren. Im Vorfeld der Wahl gaben «unwürdige Kampagnen» (Franz Jaeger, ldu, SG in AB VB 1983, V, S. 1895) für und gegen die erste offizielle Bundesratskandidatin bereits viel zu reden. Aber noch mehr Staub wirbelte die Nichtbeachtung der SP-Wahlempfehlung durch die bürgerlichen Parteien auf, die den nicht offiziell zur Wahl gestellten Otto Stich (sp, SO) statt Liliane Uchtenhagen wählten und so die erste Frauenvertretung im Bundesrat verhinderten. Stich erhielt 124 Stimmen, Uchtenhagen deren 96. Die Nichtwahl Uchtenhagens löste nicht nur eine Debatte in der SP über den Verbleib der Partei in der Landesregierung aus, sondern wurde auch zu einem eigentlichen Fanal für die Forderungen der Frauen nach gleichberechtigter Repräsentation (NZZ 2016; vgl. Kapitel 3 zu den Institutionen). In der Folge gab es denn auch keine Bundesratswahlen mehr, bei denen nicht mindestens eine Frau Stimmen erhielt – unabhängig davon, ob sie offiziell kandidierte oder nicht. Dies war bereits bei der im Anschluss an die Wahl Stichts erfolgenden Ersatzwahl von Georges-André Chevallaz (fdp, VD) der Fall. Die von der LdU lancierte Ständerätin Monique Bauer-Lagier (lp, GE) hatte allerdings ebenfalls keine Chance, erste Bundesrätin zu werden. Auch hier übersprang Jean-Pascal Delamuraz (fdp, VD) bereits im ersten Wahlgang mit 130 Stimmen das absolute Mehr. Bauer-Lagier, die die Wahl nach eigenen Aussagen nicht angenommen hätte, erhielt 34 Stimmen.

Nicht ganz ein Jahr später, am 2. Oktober 1984, wurde dann Elisabeth Kopp (fdp, ZH) zur ersten Bundesrätin gekürt – 13 Jahre nach Einführung des Frauenstimm- und -wahlrechts. Die Ersatzwahl war nötig geworden, weil Rudolf Friedrich (fdp) nach nur zwei Jahren im Amt aus gesundheitlichen Gründen zurücktreten musste. In einer Stellungnahme vor der Wahl appellierte Walter Röthlin (cvp, OW) an die Massenmedien, sich an ethische Grundlagen zu halten. In der Tat berichteten die Medien seit Bekanntmachung der Kandidatur von Elisabeth Kopp – die FDP hatte in einem Zweierticket neben Kopp auch Bruno Hunziker (fdp, AG) vorgeschlagen – vor allem über deren Ehemann, Hans W.

Kopp.¹¹ Die NZZ urteilte am Tag nach der Wahl: «Die von Hass, Wut und Neid geschürte Kampagne gegen den Ehemann der Kandidatin, die auf dem Rücken von Elisabeth Kopp ausgetragen wurde, erwies sich im Rückblick als eher kontraproduktiv für die Initianten. Das Kesseltreiben mobilisierte Solidarisierungskräfte zugunsten von Frau Kopp». Die Zürcherin, die als Gemeinderätin, Gemeindepräsidentin, Nationalrätin und Vizepräsidentin der FDP die klassische Ochsentour absolviert hatte, erhielt bereits im ersten Wahlgang für das absolute Mehr ausreichende 124 von 244 Stimmen. 95 entfielen auf Hunziker, 22 auf Diverse und drei waren ungültig. In ihrer Antrittsrede würdigte die erste Bundesrätin ihre Wahl als «Anerkennung der politischen Leistungen aller Frauen auf den verschiedensten Stufen unseres Staatswesens» (AB VB, 1984, IV, S. 1491). Rund fünf Jahre später waren dann allerdings erneut die Medien mit einem sechsmonatigen «Kesseltreiben» (NZZ 2007) mitverantwortlich dafür, dass Elisabeth Kopp am 12. Dezember 1988 ihren Rücktritt bekannt gab. Ihr war Amtsgeheimnisverletzung vorgeworfen worden, was sich später allerdings als haltlos herausstellte.

2.2.6 Die erste Ständeratspräsidentin (1991)

Wesentlich länger als im Nationalrat ging es im Ständerat, bis die erste Frau zur Präsidentin gewählt wurde – und wie schon im Nationalrat war es eine Vertreterin der CVP, die dieses Amt als erste Frau bekleidete: Josi (eigentlich Josephine Johanna) Meier (cvp, LU) hatte 1971 zu den ersten Nationalrätinnen gehört und war 1983 nach der Wahl von Alphonse Egli (cvp, LU) in den Bundesrat von den Luzernerinnen und Luzernern ins Stöckli gewählt worden. In der Wintersession 1991 erhielt sie für die Wahl zur Präsidentin der kleinen Kammer 41 Stimmen – von den 44 ausgeteilten Wahlzetteln blieben zwei leer und einer enthielt einen anderen Namen. Die NZZ lobte die «hand- und standfeste Politikerin» als «pflichtbewusst und streitbar» (NZZ 1991). Mit Blick auf die im Februar 1991 stattgefundene Frauensession erwähnte die NZZ «ihr brillantes Votum, das – wenn es von einem Mann vorgetragen worden wäre – zweifellos das Prädikat «staatsmännisch» verdient hätte» (NZZ 1991). Meier hatte damals den Wahlspruch des «Initiativkomitees für mehr Frauen in die Behörden» propagiert: «Vor 20 Jahren wollte man uns zurückhalten mit dem Slogan «Die Frau gehört ins Haus». Wir brauchten Jahre bis wir diesen Satz verstanden haben. Jetzt haben wir ihn verinnerlicht, mit Hilfe der jungen Generation. Natürlich gehören wir ins Haus: ins Gemeindehaus, ins Bundeshaus.»¹²

Meier hatte den üblichen «Uebungsweg vom Ersatzstimmzähler bis zum Vizepräsidium» (AB SR, 1991, S. 929) nicht gehen müssen, weil Paul Schönenberger (cvp, SG), der als vorjähriger Vizepräsident zum Präsidenten desig-

11 Hans Werner Kopp wurden sexuelle Übergriffe und Verwicklungen in den Bankrott einer Firma nachgesagt.

12 Der Slogan «Frauen gehören ins Haus, ins Rathaus, ins Bundeshaus» stammt ursprünglich von der Grafikerin Karin Willmann (vgl. <https://www.cecile-buehlmann.ch/?page=3.5.744>; abgerufen am 22.1.21).

niert gewesen wäre, 1991 nicht mehr zu den Ständeratswahlen angetreten war. Die CVP, die aber dennoch turnusgemäss das Präsidium stellen sollte, nominierte in der Folge Josi Meier. In ihrer Rede beim Antritt ihres Präsidiums erinnerte die Luzernerin daran, dass es ganze 22 Jahre gedauert habe, bis der erste Luzerner 1870 den Ständerat präsidieren konnte. «Aber was sind 22 Jahre gegen fast 144 Jahre, die es brauchte, bis mit mir erstmals einer Schweizerin der Weg zu diesem Stuhl offenstand?» (AB SR, 1991, V, S. 929). Sie sei nun aber verknurrt, ihr Engagement zugunsten einer unparteiischen Leitung der Geschäfte zurückzustellen: «Sie wissen, wie schwer mir das fallen wird.» Sie nehme ihre Wahl aber «stellvertretend für alle Frauen in der Schweiz» an (AB SR, 1991, V, S. 929).

2.2.7 Die erste Bundespräsidentin (1998)

Turnusgemäss wurde Ruth Dreifuss – nach Elisabeth Kopp die zweite Bundesrätin der Schweiz – nach vier Amtsjahren und nach einem Jahr als Vizepräsidentin 1998 für die Amtsperiode 1999 zur ersten Bundespräsidentin der Schweiz gewählt (zur Wahl von Ruth Dreifuss, die hohe Wellen geworfen hatte, vgl. unten). Freilich ging auch diese Premiere nicht ohne Nebengeräusche über die Bühne. Offiziell wurde die Sozialdemokratin von allen Fraktionen unterstützt – ausser von der Fraktion der Freiheits-Partei. Die Erklärung dafür gab Jürg Scherrer (fp, BE) vor der Wahl: Seine Partei werde leer einlegen, weil Ruth Dreifuss ihre 1995 gemachte Aussage, dass es ihr egal sei, «ob es die Schweiz im nächsten Jahrhundert noch gebe», nicht widerrufen habe (AB VB, 1998, VI, S. 3011). Von den 237 eingelangten Wahlzetteln waren 21 leer, sechs ungültig und 52 entfielen auf andere Kandidierende (24 auf Adolf Ogi, svp, BE; zwölf auf Kaspar Villiger, fdp, LU und 16 auf Diverse). Die 158 Stimmen für Ruth Dreifuss bedeuteten das schlechteste Ergebnis für die Wahl ins Bundespräsidium seit 1971.¹³ Die amtierende Nationalratspräsidentin Trix Heberlein (fdp, ZH) gratulierte der ersten Bundespräsidentin. Mit deren Wahl sei ein weiterer «Schritt in Richtung Gleichberechtigung von Mann und Frau getan und [wir] freuen uns für die neue Präsidentin und für alle Frauen dieses Landes» (AB VB, 1998, VI, S. 3011).

2.2.8 Die erste Bundeskanzlerin (1999)

1991 trat Bundeskanzler Walter Buser (sp) zurück. Zu seinem Nachfolger wurde François Couchepin (fdp) bestimmt. Zwar kam es zu einer eigentlichen Kampfwahl zwischen fünf Kandidaten, darunter befand sich allerdings keine Frau. «Ich weiss, dass Sie von der grünen Fraktion die Frage erwarten, wo bei dieser Wahl die Frauen geblieben sind. Nötig wäre sie», erinnerte freilich Rosemarie Bär (gfl, BE) die Vereinigte Bundesversammlung vor der Wahl von Couchepin

13 Zwar hatten zu Beginn der 1990er Jahre auch René Felber (cvp, Präsidualjahr 1992) und Flavio Cotti (cvp, Präsidualjahr 1991) ebenfalls lediglich je 158 Stimmen erhalten, allerdings waren bei ihnen weniger Wahlzettel eingegangen (Anteil Stimmen Dreifuss: 66,7%; Felber und Cotti je 233 eingelangte Wahlzettel: 67,8%).

(AB VB, 1991, III, S. 1432). Virulent wurde diese Frage dann acht Jahre später als 1999 mit Annemarie Huber-Hotz (fdp) die erste Bundeskanzlerin gewählt wurde. Erneut kam es zu einer Kampfwahl, da die CVP-Fraktion den acht Jahre zuvor gescheiterten, aktuellen Vizekanzler Achille Casanova (cvp) und die SP-Fraktion Vizekanzlerin Hanna Muralt Müller (sp) portierten. Mit Unterstützung der SVP schaffte es die amtierende Chefin der Parlamentsdienste im vierten Wahlgang, sich gegen Casanova – Muralt Müller war im dritten Umgang ausgeschieden – durchzusetzen. Huber-Hotz erhielt 152 von 238 gültigen Stimmen und versprach, weiterhin für die Anliegen des Parlaments da zu sein. Sie selbst schien dem Umstand, die erste Frau in diesem Amt zu sein, kein grosses Gewicht beimessen. Schon als Sekretärin des Ständerates und als Generalsekretärin der Bundesversammlung sei sie die erste Frau gewesen, gab sie der NZZ am Wahltag zu Protokoll (NZZ 1999).

2.2.9 Die erste Bundesgerichtspräsidentin (2020)

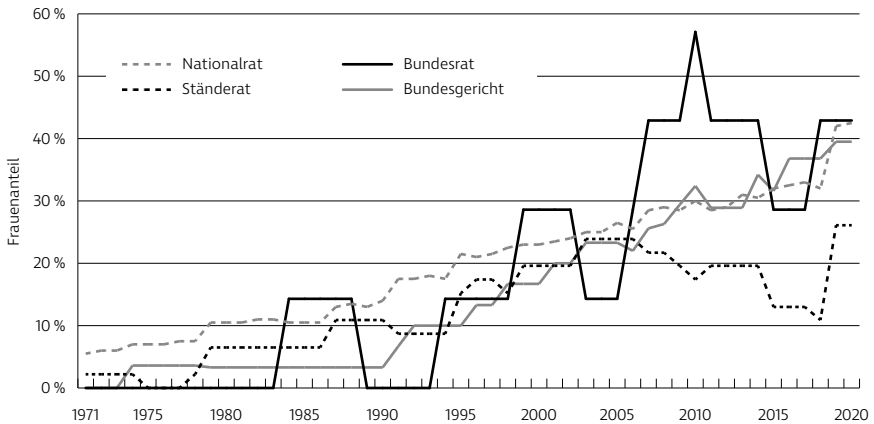
In der Wintersession 2020 wählte die Vereinigte Bundesversammlung Martha Niquille (cvp) als erste Frau zur Bundesgerichtspräsidentin. Niquille war 2008 als offizielle Kandidatin der CVP mit 124 Stimmen (aus 223 eingelangten Wahlzetteln) zur Bundesrichterin gewählt worden und hatte sich damals zusammen mit drei anderen von der Gerichtskommission vorgeschlagenen Kandidierenden gegen zwei von der FDP und der SVP portierte Frauen (Turtè Baer-Derungs, fdp und Claudia Bühler, svp) durchgesetzt (AB VB, 2008, S. 1589f.). 2014 war Martha Niquille im Amt bestätigt (mit 219 von 223 möglichen Stimmen; AB VB, 2014, S. 1879) und 2016 für die Amtsperiode 2017–2018 (mit 199 von 206 möglichen Stimmen; AB VB, 2016, S. 2330) sowie 2018 für die Amtsperiode 2019–2020 (mit 160 von 168 möglichen Stimmen) zur ersten Vizepräsidentin gewählt worden.

Ihre 2020 vom Bundesgericht empfohlene und der Gerichtskommission vorgeschlagene Wahl zur ersten Bundesgerichtspräsidentin wurde von unschönen Tönen begleitet. Die SVP beantragte, den Wahlvorschlag zurückzuweisen. Grund dafür war der von den Medien, von der Gerichtskommission und von der Geschäftsprüfungskommission kritisierte Bericht der Verwaltungskommission des Bundesgerichts zu Vorkommnissen am Bundesstrafgericht. Niquille hatte – neben dem als Vizepräsidenten antretenden Yves Donzallaz (svp) und dem in der Zwischenzeit zurückgetretenen Urs Meyer (sp) – dieser Verwaltungskommission angehört (Bühlmann 2021). Der Rückweisungsantrag der SVP, der mit dem Vorwurf an die Kandidierenden begleitet war, «ihre Unprofessionalität bereits mehrfach unter Beweis gestellt» zu haben (Pirmin Schwander, svp, SZ; AB VB, 2020, S. 2744) wurde zwar zurückgewiesen, Martha Niquille erhielt aber in der Folge lediglich 173 von 223 möglichen Stimmen – für Bundesgerichtspräsidien ein unterdurchschnittliches Resultat. Dass sie damit die erste Frau an der Spitze des 162-jährigen Bundesgerichts war, wurde in der kurzen Gratulationsrede des amtierenden Nationalratspräsidenten Andreas Aebi (svp, BE) mit keinem Wort erwähnt und fand auch in der Presse kaum Widerhall.

2.3 Ein langer Weg

Mit der Wahl der Pionierinnen in die jeweiligen Ämter war freilich erst ein erster Schritt getan. Die Türen für den Gang durch die Institutionen waren damit zwar geöffnet, aber der Zugang blieb und bleibt beschwerlich. Ein vertiefter Blick auf die Entwicklung der Frauenanteile in den einzelnen Behörden vermag dies zu illustrieren: Mit Ausnahme einer kurzen Periode im Bundesrat wurde eine paritätische Vertretung der Geschlechter in den nationalen Gewalten auch 50 Jahre nach Einführung des Frauenstimm- und -wahlrechts noch nicht erreicht und für den Ständerat scheint sie gar noch in weiter Ferne zu liegen (vgl. auch Abbildung 2.1).

Abbildung 2.1: Frauenanteile in der Legislative (Nationalrat und Ständerat), der Exekutive und der Judikative (Bundesgericht) 1971 bis 2020 (in Prozent)



National- und Ständerat: jeweils Stand Ende Jahr inkl. allen Mutationen; Bundesgericht: Berücksichtigung der ändernden Zahl der Richter*innenstellen.

Datenquelle: Parlamentsdienste (2021b), eigene Berechnungen.

2.3.1 Entwicklungen in der Legislative

Auch 50 Jahre nach der Wahl der ersten Nationalrätinnen ist die grosse Kammer noch immer deutlich von einer Geschlechterparität entfernt. Seitz (2020, 192) schreibt von einem «gemächlichen Wachstum der Frauenvertretung im Nationalrat» bis 2015 und einer «massiven Steigerung» bei den Wahlen 2019, mit denen der Frauenanteil «um sagenhafte 10 Prozentpunkte auf 42 Prozent» anwuchs, was die Schweiz im europäischen Vergleich unter die Top 5 der Länder

mit der höchsten Frauenvertretung brachte.¹⁴ Insbesondere bei den Parteien der Ratslinken sind die Frauen mittlerweile in der Überzahl (SP: 64%; GP: 61%), während bei den bürgerlichen Parteien nach wie vor deutlich mehr Männer gewählt werden als Frauen (Frauenanteile 2019 in der CVP: 28%; FDP: 34%; SVP: 25%). Seit 1971 hat die Deutschschweiz die Westschweiz hinsichtlich Frauenrepräsentation zudem überholt. 2019 betrug der Frauenanteil im Nationalrat aus der Deutschschweiz 46 Prozent und aus der französischsprachigen Schweiz 35 Prozent (Seitz 2020, 251). 2019 gab es auch Premierinnen in den Kantonen Obwalden und Zug, für die erstmals seit 1971 je eine Frau in den Nationalrat gewählt wurde. Damit verbleiben Glarus und Appenzell Innerrhoden als einzige Kantone, die bis dato noch nie von einer Frau im eidgenössischen Parlament vertreten wurden.¹⁵

Der Ständerat entpuppte sich für Frauen als schwer einzunehmende Festsitzung. 1975 wurde die erste Ständerätin, Lise Girardin (fdp, GE), wieder abgewählt und die kleine Kammer war fast eine weitere Legislatur lang ein reines Männergremium (Gilg 1975). 1978 wurde Emilie Lieberherr (sp, ZH) als Ersatz für den in den Bundesrat gewählten Fritz Honegger (fdp, ZH) als zweite Frau ins Stöckli gewählt. 1979 gab es zum ersten Mal zwei Kantonsvertreterinnen, Monique Bauer-Lagier (lp, GE) und Esther Bühler (sp, SH). Bis zu den eidgenössischen Wahlen 2003 besetzten stets weniger als zehn Frauen einen der 46 Ständeratssitze und erst 2020 – nach einer historischen Baisse im Jahr 2015 (7 Ständerätinnen; 15,2%) – waren erstmals knapp mehr als ein Viertel der Sitze im Stöckli von Frauen belegt – auch hier ist die Geschlechterparität folglich noch weit weg.

Auch für die Präsidialämter in den beiden Kammern mussten die Frauen nach den beiden Pionierinnen eine Weile anstehen. Es dauerte noch einmal fünf Jahre bis zur zweiten Nationalratspräsidentin (Hedi Lang-Gehri, sp, ZH) und neun Jahre bis zur zweiten Ständeratspräsidentin (Françoise Saudan, fdp, GE). Seit 1971 wurden die höchsten Ämter, die Präsidien von National- und Ständerat, von 39 (NR) bzw. 48 (SR) Männern aber lediglich von 14 (NR; 26,4%)¹⁶ bzw. vier (SR; 7,7%)¹⁷ Frauen besetzt.

Ein Vergleich der erhaltenen Stimmenzahlen zeigt, dass Nationalratspräsidentinnen zwischen 1971 und 2020 im Schnitt weniger Stimmen (150,1) erhiel-

14 Hinter Schweden (47,3%), Finnland (47%), Andorra (46,4%), Spanien (44%) und gleichauf mit Belgien (42%).

15 Immerhin stellte Appenzell Innerrhoden mit Ruth Metzler (cvp, AI) schon eine Bundesrätin.

16 1977: Elisabeth Blunschy-Steiner (cvp, SZ); 1981/82: Hedi Lang-Gehri (sp, ZH); 1993/94: Gret Haller (sp, BE); 1996/97: Judith Stamm (cvp, LU); 1998/99: Trix Heberlein (fdp, ZH); 2001/02: Lilian Maury Pasquier (sp, GE); 2005: Thérèse Meyer (cvp, FR); 2006/07: Christine Egerszegi-Obrist (fdp, AG); 2008/09: Chiara Simoneschi-Cortesi (cvp, TI); 2009/10: Pascale Bruderer (sp, AG); 2012/13: Maya Graf (gp, BL); 2015/16: Christa Markwalder (fdp, BE); 2018/19: Marina Carobbio Guscetti (sp, TI); 2019/20: Isabelle Moret (fdp, VD).

17 1991/92: Josi Meier (cvp, LU); 2000/01: Françoise Saudan (fdp, GE); 2009/10: Erika Forster-Vannini (fdp, SG); 2017/18: Karin Keller-Sutter (fdp, SG).

ten als Nationalratspräsidenten (155,0), wobei die Unterschiede allerdings nicht signifikant sind und sich über die Zeit angleichen.

2.3.2 Entwicklungen in der Exekutive

Auch im Bundesrat mussten die Frauen einige Rückschläge verkraften. Freilich war es seit der Nichtwahl von Lilian Uchtenhagen 1983 nicht mehr so einfach möglich, Frauenkandidaturen zu ignorieren – auch wenn seit 1984 mit Elisabeth Kopp die erste Frau in der Landesregierung sass und eine erste Forderung der Frauen somit erfüllt war. Schon bei der CVP-Doppelvakanz 1986 wurde Judith Stamm (cvp, LU) vom LdU, von der EVP, den POCH und der GP portiert und erhielt 43 Stimmen – gewählt wurden aber dennoch Flavio Cotti (cvp, TI) und Arnold Koller (cvp, AI). Bei der Wahl von Adolf Ogi (svp, BE) und René Felber (sp, NE) im Jahr 1987 gab es zwar keine offizielle Frauen-Gegenkandidatur, aber bei den gleichzeitig stattfindenden Bestätigungswahlen erhielten Lili Nabholz (fdp, ZH), Anita Fetz (poch, BS) und Leni Robert (gfl, BE) jeweils Stimmen. Und in den Voten verschiedener Parlamentarierinnen vor den jeweiligen Wahlen machte sich der Unmut gegen die Zauberformel breit, die nur scheinbar «die perfekte Verkörperung des Proporz des schweizerischen Durchschnitts» darstellt: «Ein Faktor fehlt aber bei diesem Zaubern und Proporzdenken immer: wir Frauen!» (Susanne Leutenegger Oberholzer, poch, BL; AB VB, 1987, IV, S. 1915).

Nach dem erzwungenen Rücktritt von Elisabeth Kopp 1989 vergingen dann aber noch einmal vier Jahre und fünf Ersatzwahlen, bis Ruth Dreifuss (sp, GE) als zweite Frau in die Regierung gewählt wurde. Die Ersatzwahl von Elisabeth Kopp führte 1989 – obwohl die vom LdU und den Grünen portierte Sprengkandidatin Monika Weber (ldu, ZH) und auch Lilian Uchtenhagen (sp, ZH) einige Stimmen erhielten – mit der Wahl von Kaspar Villiger (fdp, LU) wieder zu einem reinen Männergremium. Auch bei den Bestätigungswahlen des rein männlichen Bundesrats 1991 erhielten verschiedene Frauen einige Stimmen (geordnet nach Wahlchronologie): Yvette Jaggi (sp, VD; 16 Stimmen bei der Wahl von Jean-Pascal Delamuraz, fdp), Judith Stamm (cvp, LU; 27 Stimmen bei der Wahl von Arnold Koller, cvp), Ursula Mauch (sp, AG; 13 Stimmen bei der Wahl von René Felber, sp), Leni Robert (gfl, BE; 19 Stimmen bei der Wahl von Adolf Ogi, svp) und Vreni Spoerry (fdp, ZH; 13 Stimmen bei der Wahl von Kaspar Villiger, fdp).

Der Wahl der zweiten Bundesrätin Ruth Dreifuss (sp, GE) 1993 ging dann noch einmal – wie schon bei der Wahl von Otto Stich (sp, SO) zehn Jahre früher – ein Versuch der Bürgerlichen voraus, der SP einen von der Partei nicht portierten, männlichen Kandidaten aufzudrücken. Die SP hatte ursprünglich mit Christiane Brunner (sp, GE) eine Kandidatin aus dem schon lange nicht mehr berücksichtigten Kanton Genf vorgeschlagen, die Vereinigte Bundesversammlung wählte aber den nicht offiziell vorgeschlagenen Francis Matthey (sp, NE) – wohl auch, weil «die jugendlich und spontan wirkende Brunner dem Rollenverständnis einer Mehrzahl der Parlamentarier nicht entsprach» (Hirter 1993, 34). Die Nichtwahl Brunners, der eine «Schlamm Schlacht» gegen die Genferin voraus-

gegangen war (Leni Robert, gfl, BE; AB VB, 1993, I, S. 674), löste allerdings grosse Proteste aus, «die in der eingetretenen Heftigkeit und Nachhaltigkeit nur wenige unter uns vorausgeahnt haben» (Peter Hess, cvp, ZG; AB VB, 1993, I, S. 671).

Matthey erklärte in der Folge auch auf Druck der eigenen Partei, dass er seine Wahl nicht annehme. Die SP trat darauf noch einmal mit einer Doppelkandidatur aus Christiane Brunner und Ruth Dreifuss an. Von rechtsbürgerlicher Seite wurde dies als «erpresserisches Wahlmanöver» (Roland Borer, ap, SO; AB VB, 1993, I, S. 673) interpretiert; Demokratie werde «mit Füssen getreten» (Christoph Blocher, svp, ZH; AB VB, 1993, I, S. 670). Von vielen Parlamentarierinnen wurden die Proteste hingegen als Demokratie gefeiert: «Vor der Türe des Bundeshauses steht nicht die Strasse, vor der Türe des Bundeshauses steht der Souverän, Männer und Frauen, welche für die Teilnahme der Frauen an der Landesregierung demonstrieren. Das ist in unserem Lande möglich, üblich, das ist lebendige Demokratie» (Judith Stamm cvp, LU; AB VB, 1993, I, S. 675). Es brauchte dann freilich drei Wahlgänge, bis Ruth Dreifuss mit 144 von 228 eingelangten Wahlzetteln zur zweiten Bundesrätin gekürt wurde. Nach dem ersten Wahlgang (Dreifuss: 92 Stimmen; Brunner: 90 Stimmen) musste Vreni Spoerry (fdp, ZH; 54 Stimmen) erklären, dass sie eine allfällige Wahl nicht annehmen würde: «Ich bitte Sie: Geben Sie bei der heutigen Wahl einer sozialdemokratischen, welschen Frau Ihre Stimme» (AB VB, 1993, S. 676). Nach dem zweiten Wahlgang – Dreifuss erhielt 112 Stimmen, Brunner noch 86 Stimmen – erklärte auch Gilbert Couteau (lp, GE; 14 Stimmen) seinen allfälligen Wahlverzicht: «Je suis tout à fait conscient que, en l'occurrence, le peuple suisse veut qu'une femme soit élue au Conseil fédéral. J'estime que c'est une revendication légitime et je n'aimerais en aucun cas me présenter devant un électorat comme l'usurpateur d'un siège féminin»¹⁸ (AB VB, 1993, I, S. 676f.). Nachdem auch Christiane Brunner ihre Kandidatur mit der Bemerkung «Les femmes connaissent, elles, des règles du jeu différentes de celles de ce monde qui est encore un monde masculin»¹⁹ (AB VB, 1993, I, S. 676) zurückgezogen hatte, übersprang Ruth Dreifuss das absolute Mehr im dritten Wahlgang, kurz nachdem die Vertreter der Autopartei und einige Mitglieder der SD/Lega-Fraktion auf Aufforderung von Walter Steinemann (ap, SG) den Saal demonstrativ verlassen hatten.

Es dauerte dann nach diesem «unwürdigen Schauspiel» (Leni Robert, gfl, BE; AB VB, 1993, I, S. 674) noch einmal sechs Jahre und zwei Wahlen²⁰ bis zur

18 «Ich bin mir voll bewusst, dass das Schweizer Volk eine Frau in den Bundesrat gewählt haben will. Ich glaube, dass dies eine legitime Forderung ist, und ich möchte auf keinen Fall als Usurpator eines weiblichen Sitzes auftreten» [Übersetzung des Autors].

19 «Frauen kennen andere Spielregeln, als die in dieser Welt vorherrschenden, die noch immer eine Männerwelt ist» [Übersetzung des Autors].

20 Moritz Leuenberger (sp, ZH) wurde 1995 ohne Gegenkandidatin gewählt – die SP wollte in der Regierung eine Frau und einen Mann haben – und Pascal Couchepin (fdp, VS) setzte sich 1998 gegen Christiane Langenberger (fdp, VD) im fünften Wahlgang mit 120 Stimmen durch – die Vaudoise erhielt 92 Stimmen. Beide waren von der FDP auf einem Doppelticket vorgeschlagen worden.

nächsten Bundesrätin, aber: «Die Zeit in der sich eine Mehrheit der Bevölkerung einen Bundesrat ohne Frauen vorstellen kann, ist 1993 endgültig abgelaufen», betonte Leni Robert (AB VB, 1993, I, S. 674). Dies zeigte sich dann bei der Doppeltvakanz der beiden gleichzeitig noch vor den eidgenössischen Wahlen 1999 zurückgetretenen CVP-Bundesräten Arnold Koller und Flavio Cotti. Von Beginn weg war sowohl in den Medien als auch bei den Parteien klar, dass unter den Gewählten eine Frau sein müsse. Im März 1999 nominierte die CVP für die Nachfolge Kollers zwei Frauen – Rita Roos (SG) und Ruth Metzler (AI) – und für die Nachfolge Cottis ein Dreierticket aus Remigio Ratti (TI), Adalbert Durrer (OW) und Joseph Deiss (FR). Nach einem Kopf-an-Kopf-Rennen wurde schliesslich Ruth Metzler dritte Bundesrätin der Schweiz und erstmals sass damit in der Regierung gleichzeitig zwei Frauen.²¹

Dies blieb auch nach der Wahl von Micheline Calmy-Rey (sp, GE) der Fall, die 2002 die zurückgetretene Ruth Dreifuss ersetzte. Die SP war mit einem Frauendoppelticket angetreten – neben Calmy-Rey präsentierte sich auch Ruth Lüthi (sp, FR) – und wurde von der SVP herausgefordert, die mit Toni Bortoluzzi (svp, ZH) ihren damals geforderten zweiten Regierungssitz erobern wollte. Michelin Calmy-Rey setzte sich im fünften Wahlgang mit 131 Stimmen gegen Ruth Lüthi durch, nachdem Toni Bortoluzzi nach dem vierten Wahlgang aus dem Rennen ausgeschieden war (AB VB, 2002, S. 2189 ff.).

Nur ein Jahr später sollte sich der Himmel in Sachen Frauenvertretung im Bundesrat allerdings wieder verdüstern, weil die SVP aufgrund ihrer Wahlerfolge bei den eidgenössischen Wahlen 2003 ihren Anspruch auf einen zweiten Sitz durchsetzen konnte. Die SVP wollte der wählerschwächsten Regierungspartei, der CVP, bei den folgenden Bundesratswahlen einen Sitz abjagen, was ihr auch gelang: Christoph Blocher (svp, ZH) setzte sich im dritten Wahlgang knapp mit 121 zu 116 Stimmen gegen Ruth Metzler durch, womit die Appenzellerin nach etwas mehr als einer Legislatur wieder aus der Regierung abtreten musste. Die Linke reagierte nicht nur deshalb mit Empörung, weil Ruth Metzler nicht bestätigt wurde und der vor den Wahlen als nicht wählbar erklärte Christoph Blocher neu in die Regierung einzog, sondern auch, weil für die FDP als Ersatz für den zurückgetretenen Kaspar Villiger (LU) nicht die von Links-Grün favorisierte Christine Beerli (fdp, BE), sondern Hans-Rudolf Merz (fdp, AR) gewählt wurde. Merz setzte sich bereits im zweiten Wahlgang mit 127 zu 96 Stimmen gegen Beerli durch. Statt drei Frauen sass damit erneut lediglich eine Magistratin im Bundeshaus (Hirter 2003).

Dies sollte sich erst 2006 wieder ändern, als Doris Leuthard (cvp, LU) als Kronfavoritin der CVP bereits im ersten Wahlgang mit 133 Stimmen Joseph Deiss (cvp, FR) ersetzte und auch die CVP, welche bei den Pionierinnen im Parlament noch vorne mit dabei war, erstmals eine Frau in der Regierung stellte. 2007 wählte die Vereinigte Bundesversammlung Eveline Widmer-Schlumpf (svp/bdp,

21 Der Kanton Appenzell Innerrhoden hatte damit zwar noch nie eine Ständerätin oder eine Nationalrätin, aber eine Bundesrätin.

GR) im zweiten Wahlgang mit 125 Stimmen anstelle von Christoph Blocher (svp, ZH), der 115 Stimmen erhielt, in die Landesregierung und versagte damit zum zweiten Mal innert vier Jahren einem amtierenden Exekutivmitglied die Bestätigung.²² Da in der Folge sowohl die neu gekürte Bundesrätin als auch der amtierende Samuel Schmid aus der SVP ausgeschlossen wurden, gab es nicht eine erste SVP-, sondern eine erste BDP-Bundesrätin. Dennoch waren die Frauen damit erstmals in der Geschichte mit drei Magistratinnen in der Regierung vertreten.

2010 sollte es gar noch besser kommen: Nach dem Rücktritt von Moritz Leuenberger (sp, ZH) wählte das Parlament nämlich Simonetta Sommaruga (sp, BE) in die Landesregierung. Die SP hatte eine Doppelkandidatur ins Rennen geschickt. Neben Sommaruga trat auch Jacqueline Fehr (sp, ZH) an.²³ Sommaruga setzte sich im vierten Wahlgang mit 159 Stimmen gegen den SVP-Sprengkandidaten Jean-François Rime (svp, FR) durch. 29 Jahre nach Einführung des Frauenstimm- und -wahlrechts hatten die Frauen damit erstmals die Mehrheit im Bundesrat.

In der Folge ergab sich ein Auf und Ab bezüglich der Anzahl Bundesrätinnen. 2011 verloren die Frauen mit dem Rücktritt von Micheline Calmy-Rey (sp, GE) und der Wahl von Alain Berset (sp, NE) die Mehrheit. 2015 trat auch Eveline Widmer-Schlumpf (bdp, GR) zurück und wurde mit Guy Parmelin (svp, VD) als zweitem SVP-Vertreter ersetzt. 2017 zog die FDP mit Ignazio Cassis (fdp, TI) die Vertretung des Tessins einer zweiten FDP-Magistratin vor, wodurch der Frauenanteil im Bundesrat innert drei Jahren wieder auf zwei Siebtel schrumpfte (vgl. Abbildung 2.1). Bereits 2018 kam jedoch wieder ein dritter Frauensitz hinzu, da die FDP mit einem Doppelticket zur Nachfolge von Johann Schneider-Ammann (fdp) unter anderem auf Karin Keller-Sutter (fdp, SG) setzte, die bei den Bundesratswahlen 2010 noch leer ausgegangen war und sich gegen ihren Konkurrenten Hans Wicki (fdp, NW) deutlich mit 154 Stimmen durchgesetzt hatte – Wicki erhielt 56 Stimmen. Mit der Wahl von Viola Amherd (cvp, VS) als Ersatz für die zurücktretende Doris Leuthard (CVP) verblieb der CVP-Sitz in Frauenhand. Die CVP war mit einem reinen Frauenticket angetreten, wobei Heidi Z'graggen (cvp, UR; 60 Stimmen) bereits im ersten Wahlgang von Viola Amherd (148 Stimmen) geschlagen wurde. Amherd wurde ihres Zeichens die erste Verteidigungsministerin der Schweiz. Damit waren alle sieben Departemente erstmals mindestens einmal von einer Frau geführt worden.

Auch die Zahl der Bundespräsidentinnen befindet sich im Steigen, bisher liegt sie bei acht. Nach der Premiere 1999 durch Ruth Dreifuss folgten Micheline Calmy-Rey (2007 und 2011), Doris Leuthard (2010 und 2017), Eveline Widmer-Schlumpf (2012) und Simonetta Sommaruga (2015 und 2020). Interessant ist der

22 Ein Schicksal, das seit 1848 lediglich noch Ulrich Ochsenbein 1854 und Jacques Challet-Venel 1872 ereilt hatte (Altermatt 2019; Vatter 2020).

23 Da der Rücktritt von Micheline Calmy-Rey absehbar war und in der Westschweiz vor allem aussichtsreiche Männerkandidaturen anstanden (Alain Berset und Christian Levrat), entschied sich die SP, für ihren Deutschschweizer Sitz mit einer Frauendoppelkandidatur anzutreten.

Vergleich der erhaltenen Stimmen für das Präsidium zwischen 1971 und 2021: Im Schnitt erhielten die Präsidentinnen 162,3 Stimmen bzw. war ein Anteil von 70,3 Prozent aller eingelangten Wahlzettel mit ihrem Namen versehen. Auf die Präsidenten entfielen im gleichen Zeitraum im Schnitt 183 Stimmen und 79,9 Prozent. Frauen werden also für das Bundesratspräsidialamt bisher jeweils deutlich weniger stark unterstützt als Männer, auch wenn der Unterschied statistisch knapp nicht signifikant ist.

Auch eine zweite Bundeskanzlerin wurde vom Parlament gewählt, sie folgte unmittelbar auf die erste Bundeskanzlerin Annemarie Huber-Hotz. Corina Casanova amtierte 2008 bis 2015 als «achte Bundesrätin», wie das Amt gerne bezeichnet wird. Sie trat 2007 gegen eine Kandidatin (Nathalie Falcone-Goumaz, svp) und einen Kandidaten (Markus Seiler, fdp) an und wurde – portiert von der CVP und unterstützt von SP und Grünen – bereits im ersten Wahlgang mit 124 Stimmen gewählt. Die beiden Frauen machen somit einen Drittel der sechs Bundeskanzler*innen zwischen 1971 und 2020 aus.²⁴

2.3.3 Entwicklungen in der Judikative

Die zweite Bundesrichterin, Kathrin Klett – wie Margrith Bigler-Eggenberger von der SP – wurde 1991 gewählt (mit 135 von 222 eingelangten Stimmen; AB VB, 1991, V, S. 2549), 18 Jahre nach der ersten.²⁵ Noch bei den Bestätigungswahlen ein Jahr zuvor hatte Rosemarie Bär (gfl, BE) über den unhaltbaren Zustand geklagt, dass für weitere fünf Jahre «29 Männer und die berühmte eine Frau ins höchste Gericht» gewählt wurden: «Sagt uns, wo die Frauen sind, (Unruhe) aber nicht, wo sind sie geblieben, sondern: Wo hat man(n) sie gelassen?» (AB VB, 1990, V, S. 2520). Zum Problem wurde einigen Kandidatinnen für das Bundesgericht teilweise auch ihre Parteizugehörigkeit. Dennoch unterlag etwa Esther Steinmann (gp) mit ihrer Kandidatur als nebenamtliche Richterin nicht nur, weil sie der Grünen Partei angehörte, sondern auch weil sie «ein kleines Kind habe, das sie brauche», wie Ursula Hafner (sp, SH) im Vorfeld der Wahl mit Empörung die CVP zitierte (AB VB, 1999, I, S. 626).

Ende 2020 waren im obersten eidgenössischen Gericht in Lausanne 15 von 38 Mitgliedern Frauen (39,5%). Ihre Anzahl hat über die Jahre zwar kontinuierlich zugenommen (vgl. Abbildung 2.1), wie schwierig der Zugang für Frauen zu Richter*innenpositionen aber nach wie vor ist, vermag die erstmalige Wahl der 33 Mitglieder (zwei Hauptrichter*innen und 31 Nebenrichter*innen) für das neu gebildete Bundespatentgericht aufzeigen, die im Jahr 2010 stattfand: Unter den 33 Gerichtspersonen befand sich lediglich eine Frau, nämlich Natalia Clerc (AB VB, 2010, S. 1175 ff.), was ein Teil der «Mitglieder der SP-Fraktion [...] aus Befrem-

24 1968 bis 1981: Karl Huber (cvp); 1981 bis 1991: Walter Buser (sp); 1991 bis 1999: François Couchepin (fdp); 2000–2007: Annemarie Huber-Hotz (fdp); 2008 bis 2015: Corina Casanova (cvp); seit 2016: Walter Thurnherr (cvp).

25 Allerdings wurde bereits 1984 Ursula Widmer Wehrli (fdp) ins noch eigenständige eidgenössische Versicherungsgericht gewählt, das 2006 ins Bundesgericht (sozialrechtliche Abteilung) eingegliedert wurde.

den über den unausgewogenen Wahlvorschlag» (Margret Kiener Nellen, sp, BE; AB VB, 2010, S. 1175) dazu bewog, ihre Wahlzettel leer einzulegen.

2.4 Diskussion

Die Entwicklung in den 50 Jahren nach Einführung des Frauenstimm- und -wahlrechts lässt positive wie auch negative Perspektiven zu. Auf der einen Seite kann argumentiert werden, dass der Gang durch die Institutionen einen sehr langen Atem braucht. Bestehende Machtstrukturen sind in der Regel sehr resistent und gesellschaftliche Veränderungen, die es für eine Veränderung politischer Mehrheitsverhältnisse braucht, scheinen sich in der Schweiz nur sehr langsam zu vollziehen. Pionierinnen beeinflussen die nachfolgende Generation, die ihrerseits wiederum Einfluss ausübt auf die ihr nachfolgende Generation. Wenn politischer und gesellschaftlicher Wandel aber mehrere Generationen benötigt, um nachhaltig zu sein, legt Abbildung 2.1 (oben) nahe, dass in den letzten 50 Jahren, also während bisher zwei Generationen, einiges in Richtung gleichberechtigte Repräsentation passiert ist.

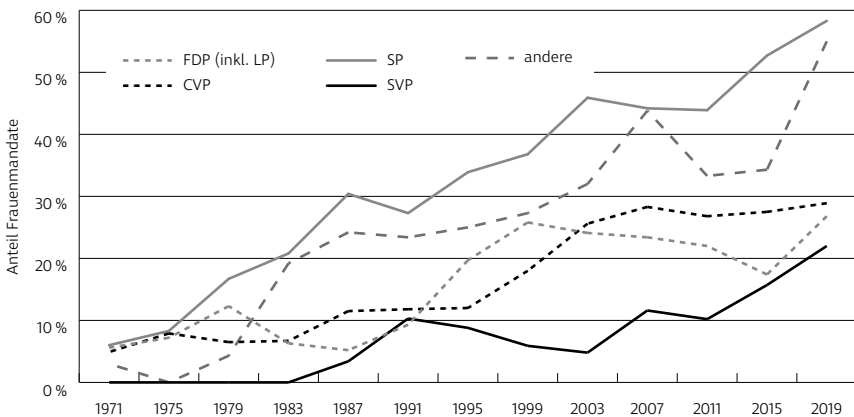
Auf der anderen Seite ist die Forderung nach einer adäquaten deskriptiven Abbildung der Bevölkerung in den Machtpositionen der Repräsentativdemokratie nach wie vor nicht erfüllt: Auch 50 Jahre nach der Einführung des Frauenstimm- und -wahlrechts sind Nationalrätinnen, Ständerätinnen, Bundesrätinnen und Bundesrichterinnen in der Minderzahl. Und auch 2020 gibt es zahlreiche Behörden, in denen die Wahl einer Frau noch immer ein Medienereignis darstellt, weil sie die erste Frau in diesem Amt ist. Wie gezeigt, wurde die erste Bundesgerichtspräsidentin erst 2020 gewählt. 2020 war auch eine Premiere bei der RUAG und bei Schweiz Tourismus. Die beiden bundesnahen Betriebe stellten erstmals eine Verwaltungsratspräsidentin (Monica Duca Widmer bei der RUAG) beziehungsweise eine Präsidentin (Brigitta Gadiant bei Schweiz Tourismus). «Schon» 2012 gab es mit Susanne Ruoff eine erste Postchefin. Noch nie gab es aber eine Nationalbankpräsidentin, eine SBB-Chefin, eine Swisscom-Chefin, eine Skyguide-Chefin, eine Finma-Direktorin, eine Swissmedic-Direktorin, eine Generaldirektorin der SRG und noch nie eine Direktorin oder Verwaltungsratspräsidentin der SUVA (vgl. Kapitel 11 für Geschlechterquoten in der Wirtschaft).

Ein bedeutender Faktor bei der Erklärung des steinigigen und beschwerlichen Ganges durch die Institutionen dürfte die Unterstützung durch die Parteien sein. In der Tat spielen bei der Rekrutierung und der Besetzung von institutionellen Machtpositionen die Parteien die wesentlichste Rolle. Mit Blick auf die Entwicklung der Parlamentsmandate (Abbildung 2.2) zeigt sich dabei recht deutlich, dass den drei bürgerlichen Parteien die Inklusion von Frauen in politische Ämter nicht gleich wichtig zu sein scheint wie der SP und den kleineren linken Nicht-Regierungsparteien (allen voran den Grünen). Dies dürfte auch darauf zurückzuführen sein, dass vor allem die Linke parteiinterne Massnahmen einführte (Frauenlisten, Listenquoten), mit denen eine gleichberechtigte Vertre-

tung in der Tat schneller zu gelingen scheint (Amlinger 2016). Bei den drei bürgerlichen Regierungsparteien waren hingegen seit 1971 immer weniger als ein Drittel der Sitze durch Frauen besetzt.

Interessant ist dabei die Rolle der CVP, die als konservative Partei zuerst noch zu den «schärfsten Gegner[n] des Frauenstimmrechts» gehört hatte (Seitz 2020, 234). Trotzdem stellen die Christlichdemokraten zahlreiche Pionierinnen. Von den zwölf 1971 gewählten bzw. 1972 nachgerutschten Nationalrätinnen gehörten deren fünf der CVP und je drei der FDP und der SP und eine der PdA an. Zwar waren die erste Ständerätin und die erste Bundesrätin Freisinnige, die erste Nationalrats- und die erste Ständeratspräsidentin gehörten, wie auch die erste Bundesgerichtspräsidentin, aber ebenfalls der CVP an.

Abbildung 2.2: Frauenmandate als Anteil aller Parlamentsmandate (NR und SR) pro Partei



Datenquelle: BFS (2019); eigene Berechnungen.

Auch die weitere Entwicklung ist hinsichtlich der Parteizugehörigkeit aufschlussreich: Die höchsten Schweizerinnen stammen ziemlich gleichmässig aus der CVP (4), der FDP (4) und der SP (5). Die GP (1) ist erst seit kurzer Zeit überhaupt berechtigt, im Büro Platz zu nehmen. Noch nie gab es aber eine Nationalratspräsidentin aus der SVP. Drei der vier Ständeratspräsidentinnen stammen aus der FDP, die erste Präsidentin ist wie erwähnt CVP-Mitglied. Weder eine SP- noch eine SVP-Politikerin präsidierten bisher die kleine Kammer, was auch der geringeren Stärke der beiden Polparteien im Ständerat geschuldet ist. Im Bundesrat sassen (und sitzen) bisher je drei Vertreterinnen der CVP und der SP, zwei Freisinnige und eine BDP-Angehörige. Während einzig die SP für kurze Zeit mit zwei Frauen in der Regierung vertreten war, stellte die SVP auch im Bundesrat noch nie eine Frau.

Auch die Parteiorganisation vermag die Unterschiede hinsichtlich Offenheit für die Inklusion der Frau in politische Ämter zwischen den Parteien zu erklären. Die erste Frau an der Spitze einer der Regierungsparteien in der Schweiz war Eva Segmüller (cvp, ZH)²⁶; sie präsierte die CVP zwischen 1987 und 1992. Es folgte die SP mit Ursula Koch (sp, ZH), welche die Genossinnen und Genossen von 1997 bis 2000 anführte. Die FDP wurde von 2002 bis 2004 erstmals von einer Frau geleitet, nämlich von Christiane Langenberger (fdp, VD). Noch keine Parteipräsidentin stellte bisher hingegen die SVP. Ähnlich sieht es bei den ersten Fraktionspräsidentinnen aus; diese stellte 1987 die SP mit Ursula Mauch (sp, AG). Die FDP folgte 1996 mit Christine Beerli (fdp, BE), während die CVP für einmal erst 2020 mit Andrea Gmür-Schönenberger (cvp, LU) die erste Frau an die Spitze ihrer Fraktion wählte. Bei der SVP hingegen blieb auch das Fraktionspräsidium bisher rein männerdominiert.

Bei den Bundesgerichten spielt die Parteizugehörigkeit von Frauen noch eine ganz andere, wohl noch bedeutendere Rolle. Der Parteienproporz, also die der jeweiligen Wähler*innenstärke entsprechende Vertretung der Parteien in den Gerichten, der neben der Muttersprache bei Richter*innenwahlen als Wahlkriterium dient, verhindert häufig die Wahl einer Frau. Die Vereinigung «Juristinnen Schweiz» klagte 2018 im Tages-Anzeiger (Hosp 2018), dass es zwar viele Frauen zur Auswahl gäbe – an den rechtswissenschaftlichen Fakultäten seien die Studentinnen in der Überzahl –, weil diese in Parteien aber weniger gut vernetzt seien, würden sie nicht gleich stark für das Amt als Bundesrichterinnen berücksichtigt wie Männer.

Es wird wohl – auch aufgrund der nach wie vor sehr unterschiedlichen parteipolitischen Bemühungen hinsichtlich parteiinterner Geschlechterparität – noch eine Weile dauern, bis der Gang durch die Institutionen der Frauen keine Pionierinnen mehr braucht und bis es kein Medienereignis mehr ist, wenn eine Frau ein hohes politisches Amt bekleidet, sondern einfach Normalität.

2.5 Literaturverzeichnis

Altermatt, Urs. 2019. *Das Bundesratslexikon*. Zürich: NZZ Libro.

Amlinger, Fabienne. 2016. Den politischen «Rückstand» aufholen oder die Politik verändern? Frauen in der eidgenössischen Politik nach der Einführung des Frauenstimmrechts 1971. In Georg Kreis (Hrsg.), *Das Basler Frauenstimmrecht. Der lange Weg zur politischen Gleichberechtigung von 1966* (S. 203–222). Basel: Merian.

Bernisches Historisches Museum. 2021. *Die Protagonistinnen der Ausstellung*, <https://www.bhm.ch/de/ausstellungen/wechselausstellungen/frauen-ins-bundeshaus/die-protagonistinnen> (31.01.2021).

26 Es waren allerdings die Grünen, die Monica Zingg (BE) zur ersten Parteipräsidentin der Schweiz wählten.

- BFS – Bundesamt für Statistik. 1994. *Der lange Weg ins Parlament. Die Frauen bei den Nationalratswahlen von 1971 bis 1991*. Bern.
- BFS – Bundesamt für Statistik. 2019. *Statistik der Nationalratswahlen. Mandatsverteilung nach Parteien und Geschlecht*. Bern.
- Bühlmann, Marc. 2014. Zwischen Anspruch und Wirklichkeit – Beteiligungskultur in der Schweiz. In Marion Stock (Hrsg.), *Teilhaben und Mitgestalten. Beteiligungskulturen in Deutschland, Österreich und der Schweiz* (S. 61–81). Bonn: Stiftung Mitarbeit.
- Bühlmann, Marc. 2021. *Ausgewählte Beiträge zur Schweizer Politik: Bundesgericht. Gesamterneuerungswahlen für die Amtsperiode 2021–2026*. Bern: Année Politique Suisse, Institut für Politikwissenschaft, Universität Bern, www.anneepolitique.swiss (25.03.2021).
- Bühlmann, Marc, Antoinette Feh Widmer und Lisa Schädel. 2011. Substantive and Descriptive Representation in Swiss Cantons. *Schweizerische Zeitschrift für Politikwissenschaft* 16(3): 565–595.
- Bühlmann, Marc und Lisa Schädel. 2012. Representation Matters: The Impact of Descriptive Women's Representation on the Political Involvement of Women. *Representation* 48(1): 101–114.
- Daum, Mathias. 15.06.2020. Sie passte nicht ins Bild. *Die Zeit*, https://www.zeit.de/2020/25/tilo-frey-fdp-politikerin-frauenwahlrecht-schweiz?utm_referrer=https%3A%2F%2F (25.03.2021).
- Dovi, Suzanne. 2016. Measuring Representation: Rethinking the Role of Exclusion. In Marc Bühlmann und Jan Fivaz (Hrsg.). *Political Representation Roles, Representatives and the Represented* (S. 170–186). London: Routledge.
- Dryzek, John S. 1996. Political Inclusion and the Dynamics of Democratization. *American Political Science Review* 90: 475–487.
- Fluri, Lucien. 08.02.2020. Sie kommen hier nicht hinein. *Aargauer Zeitung*, S. 7.
- Gilg, Peter. 1975. *Ausgewählte Beiträge zur Schweizer Politik: Le résultat des élections au Conseil des Etats n'a que peu transformé le visage politique de cette chambre*. Bern: Année Politique Suisse, Institut für Politikwissenschaft, Universität Bern, www.anneepolitique.swiss, (25.03.2021).
- Hirter, Hans. 1993. *Ausgewählte Beiträge zur Schweizer Politik: Bundesratsersatzwahl 1993*. Bern: Année Politique Suisse, Institut für Politikwissenschaft, Universität Bern., www.anneepolitique.swiss (25.03.2021).
- Hirter, Hans. 2003. *Ausgewählte Beiträge zur Schweizer Politik: Bundesratswahlen 2003*. Bern: Année Politique Suisse, Institut für Politikwissenschaft, Universität Bern, www.anneepolitique.swiss (25.03.2021).
- Hosp, Janine. 24.12.2018. Bei Gleichstellung sagen Männer Nein, *Tages-Anzeiger*, S. 5.
- NZZ. 03.05.1977. Die erste Präsidentin. *Neue Zürcher Zeitung*, S. 29.

- NZZ. 26.11.1991. Die Spitzen der eidgenössischen Räte für das Parlamentsjahr 1991/92. *Neue Zürcher Zeitung*, S. 23.
- NZZ. 16.12.1999. Die erste Bundeskanzlerin. *Neue Zürcher Zeitung*, S. 13.
- NZZ. 01.01.2007. Frauen im Rollen-Clinch. *Neue Zürcher Zeitung*, <https://www.nzz.ch/articleERUK1-1.85666> (25.03.2021).
- NZZ. 09.09.2016. Ihre Nichtwahl war ein politisches Fanal. *Neue Zürcher Zeitung*, S. 17.
- NZZ. 30.07.2019. Justitias Kämpferin – Besuch bei einer Pionierin der Gleichstellung von Mann und Frau. *Neue Zürcher Zeitung*, <https://www.nzz.ch/schweiz/bundesrichterin-margrith-bigler-eggenberger-justitias-kaempferin-ld.1498076> (25.03.2021).
- Parlamentsdienste. 2021a. 39. Legislatur Ständerat – 39^e Législature Conseil des États (1971–1975), <https://www.parlament.ch/centers/documents/de/staenderatswahlen-39-legislatur.pdf> (31.01.2021).
- Parlamentsdienste. 2021b. *Entwicklung des Frauenanteils seit 1. Januar 1971 (Erste Wahl mit Frauenbeteiligung im Oktober 1971)*, <https://www.parlament.ch/de/%C3%BCber-das-parlament/fakten-und-zahlen/zahlenratsmitglieder> (31.01.2021).
- Pitkin, Hanna Fenichel. 1972. *The Concept of Representation*. Berkeley: University of California Press.
- Ruckstuhl, Lotti. 1986. *Frauen sprengen Fesseln Hindernislauf zum Frauenstimmrecht in der Schweiz*. Bonstetten: Interfeminas.
- Schirmer, Dietmar. 1998. Die Kategorie Geschlecht als kultureller Code. Über Exklusion, Inklusion und Demokratisierung. *Politische Vierteljahresschrift* 3; Sonderheft 28: 194–219.
- Seiffert, Jeanette. 2009. *Marsch durch die Institutionen? Die '68er' in der SPD*. Bonn: Bouvier.
- Seitz, Werner. 2020. *Auf die Wartebank geschoben. Der Kampf um die politische Gleichstellung der Frauen in der Schweiz seit 1900*. Zürich: Chronos.
- Senti, Martin. 1999. Parlamentarierinnen zwischen Fraktionsdisziplin und Frauensolidarität: Eine Analyse des Abstimmungsverhaltens im schweizerischen Nationalrat. *Schweizerische Zeitschrift für Politikwissenschaft* 5(1): 57–79.
- St. Galler Tagblatt. 15.10.2020. Die erste Präsidentin fürs Bundesgericht. *St. Galler Tagblatt*, S. 20.
- Tagesschau. 10.12.1971. Erstmals ziehen Frauen ins Schweizer Parlament ein. *Sendung SRF*, <https://www.srf.ch/play/tv/srf-wissen/video/erstmals-ziehen-frauen-ins-schweizer-parlament-ein-?urn=urn:srf:video:d6f96916-03a2-4269-b88e-23a306bb5b14> (15.01.2021).
- Vatter, Adrian. 2020. *Der Bundesrat. Die Schweizer Regierung*. Zürich: NZZ Libro.

3 Sensibilisierung, Vereinbarkeit und Quoten – der (fast) erfolglose Kampf für raschere politische Inklusion von Frauen

Marc Bühlmann

3.1 Einleitung

Neue politische Forderungen stossen in aller Regel auf den Widerstand bestehender Machtverhältnisse. Minderheiten, die damit beginnen, scheinbar Selbstverständliches öffentlich zu hinterfragen und Ungerechtigkeiten und Ungleichheiten dahinter anzuklagen, müssen gegen traditionsverhaftete und stabile Denkmuster ankämpfen. Dieser «Kampf um die Durchsetzung der legitimen Sicht der politischen Welt» (Schirmer 1998, 200) ist vielversprechender, wenn er innerhalb der bestehenden Machtstrukturen geführt werden kann (Dryzek 1996). Wenn es den Minderheiten also gelingt, wichtige Positionen im bestehenden System zu übernehmen, dürfte es ihnen leichter fallen, quasi systemkonform (statt in der Opposition) für politische Veränderung zu kämpfen.

Dies gilt auch für die politische Forderung nach Gleichberechtigung zwischen den Geschlechtern. Zwar brauchte es lange, bis Frauen in politischen Ämtern Fuss fassen konnten und von einer Geschlechterparität sind die nationalen Behörden noch ziemlich weit entfernt (vgl. dazu auch Kapitel 2 zu den Pionierinnen sowie Seitz 2020), jedoch zeigt sich, dass «Frauenthemen» eher debattiert werden, wenn auch Frauen an den politischen Schalthebeln sitzen (Senti 1999, 57). Die Forderung nach Gleichstellung dürfte sich entsprechend umso rascher gegen vorherrschende traditionelle Denkmuster durchsetzen, je mehr Frauen politische Machtpositionen innehaben. Darüber hinaus scheint deskriptive politische Repräsentation – die Vertretung von (strukturellen) Minderheiten durch Angehörige dieser Minderheiten (Pitkin 1972) – auch gesellschaftlichen Einfluss zu haben. Zum Beispiel interessieren und engagieren sich Bürgerinnen stärker für Politik, je mehr Frauen in einem nationalen Parlament sitzen (Bühlmann und Schädel 2012).

Mit anderen Worten: Je mehr Frauen in wichtigen politischen Behörden vertreten sind, desto rascher können gleichstellungspolitische Forderungen umgesetzt werden, desto eher kann gesellschaftlicher Wandel stattfinden und desto mehr Frauen werden wiederum in politische Behörden gewählt. Stimmt diese naheliegende These, so müssten im Rahmen der Gleichstellungspolitik Forderungen gestellt werden, die eine Inklusion von Frauen in politische Machtpositionen vereinfachen und den Wandel beschleunigen.

In der Tat wurden in den letzten 50 Jahren seit Einführung des Frauenstimm- und -wahlrechts immer wieder solche Forderungen gestellt – auch und

insbesondere mit dem Ziel einer Geschlechterparität. Nachfolgend wird anhand der in den Räten zwischen 1971 und 2020 debattierten parlamentarischen Vorstösse nachgezeichnet,¹ ob und wie gut es gelingt, Massnahmen einzubringen und umzusetzen, welche die Inklusion von Frauen in politische Machtpositionen befördern. Konkret werden all jene Vorstösse beschrieben, die eine bessere Einbindung von Frauen in die verschiedenen nationalen Behörden verlangen, welche Machtpositionen bedeuten: Legislative (National- und Ständerat), Exekutive (Bundesrat, ausserparlamentarische Kommissionen, Kaderstellen bei bundesnahen Betrieben) und Judikative (Bundesgericht). Zusätzlich werden Forderungen betrachtet, mit denen eine Sensibilisierung der Bevölkerung für Gleichstellung in der Politik und damit gleichsam eine Inklusion von Bürgerinnen ins politische System generell angestrebt wird.²

Die Analyse zeigt, dass es in den letzten 50 Jahren nicht nur vergleichsweise wenig Forderungen für eine einfachere und raschere politische Inklusion für Frauen gegeben hat, sondern dass diese auch äusserst erfolglos waren. Dies dürfte insbesondere damit zu tun haben, dass die Grosszahl der Forderungen von einer links-grünen (Frauen-)Minderheit eingebracht wurde und oft Quotenregelungen beinhaltete, die bei der bürgerlichen Ratsmehrheit stets auf taube Ohren und grosse Ablehnung stiessen.

3.2 Vorstösse für einfachere politische Inklusion von Frauen

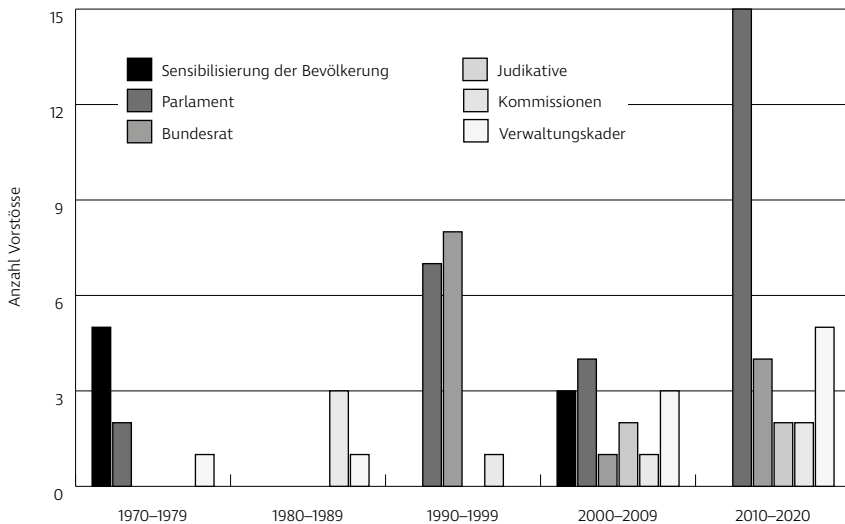
Zwischen 1971 und 2020 finden sich 70 Vorstösse und Anträge im Rahmen von Gesetzesvorlagen, die eine einfachere und raschere politische Inklusion in verschiedene Behörden beziehungsweise eine Sensibilisierung der Bevölkerung für Fragen paritätischer Repräsentation forderten (Abbildung 3.1).³ Werden zu Beginn des Untersuchungszeitraums nur wenige Vorstösse und vor allem solche zur Sensibilisierung vorgebracht, nimmt die Zahl der eingebrachten Vorschläge über die Jahrzehnte tendenziell zu, wobei in jedem Jahrzehnt jeweils andere Behörden im Fokus stehen.

1 Die Auswahl der Vorstösse beruht auf einer systematischen Volltextsuche in den Ratsprotokollen (Amtliche Bulletins) zwischen 1970 und 2020 mit dem Stichwort «Frau» und einer anschliessenden Zuordnung dieser Geschäfte zum politischen Themenfeld «Institutionen und politische Behörden». Ich bedanke mich an dieser Stelle sehr herzlich bei Anja Heidelberger für die grosse Hilfe bei der Aufbereitung der Daten.

2 Nicht mit einbezogen werden Gleichstellungs-Forderungen für Angestellte in der Bundesverwaltung. Zwar kann die Verwaltung durchaus als wichtiger politischer (Exekutiv-)Akteur betrachtet werden, in der Regel geht es bei den entsprechenden Forderungen aber nicht um eine verbesserte politische Inklusion, sondern um bessere Arbeitsbedingungen.

3 Eine ausführliche Liste aller Vorstösse findet sich im Anhang zu diesem Kapitel.

Abbildung 3.1: 70 Vorstösse für eine einfachere und raschere Inklusion von Frauen zwischen 1970 und 2020



Datenquelle: Amtliche Bulletins, eigene Berechnungen (vgl. Anhang).

Nachfolgend werden die verschiedenen Vorstösse geordnet nach Jahrzehnten und nach inhaltlicher Forderung kurz beschrieben.

3.2.1 1970–1979: Sensibilisierung der «neuen» Stimmbevölkerung und Stellvertretung – kaum Forderungen für raschere Inklusion

In den Jahren nach der Einführung des Frauenstimm- und -wahlrechts und der erfolgreichen Wahl von zehn Frauen in den Nationalrat (vgl. Kapitel 2 zu den Pionierinnen) finden sich kaum Forderungen für eine raschere und einfachere politische Inklusion von Frauen. Es scheint in fünf der acht Vorstössen in den 1970er Jahren vielmehr darum gegangen zu sein, die vermeintlichen Probleme anzugehen, die sich stellten, weil sich die Stimmbevölkerung verdoppelt hatte. Noch 1971 wurde in drei überwiesenen Vorstössen die Möglichkeit einer Stellvertretung bei der Stimmabgabe an der Urne gefordert (Mo. 10909: Rudolf Welter, sp, ZH; Mo. 11100: Jakob Bächtold, ldu, BE; Po. 10838: Otto Bretscher, svp, ZH). Damit sollte verhindert werden, dass der damals noch nötige physische Gang zur Urne⁴ eine Stimmabgabe verhindert, weil etwa einer der beiden Ehepartner zuhause auf die Kinder oder den Hof schauen musste. Zwei vom Parlament angenommene CVP-Postulate – eines im Nationalrat (1971; Po. 10690: Anton Muheim, sp, LU) und eines im Ständerat (1972; Po. 11123: Eduard Amstad, cvp, NW) – forderten zudem bessere Informationen, die vor allem von den Frauen als noch

4 Die briefliche Stimmabgabe wurde erst ab 1978 in einzelnen Kantonen möglich.

unerfahrene Stimmberechtigte benötigt würden. Ganz wohl schien es Eduard Amstad bei seiner Forderung aber nicht zu sein, betonte er doch: «Damit, dass ich in meinem Postulat auf die Frauen hingewiesen habe, will ich beileibe nicht behaupten, dass die Frauen weniger verstehen als die Herren der Schöpfung. Ich vertrete nur die Meinung, dass bei Stimmberechtigten, die keine oder wenig politische Erfahrung besitzen, das Informationsbedürfnis besonders gross ist» (AB SR, 1972, I, S. 183). War die Diskussion um die Stellvertretung der späteren Einführung der brieflichen Stimmabgabe förderlich, beförderte die Debatte um bessere Information die Einführung der Erläuterungen des Bundesrates (Abstimmungsbüchlein) im Jahr 1978 (Gilg 1979). Diese ersten fünf Vorstösse wurden allesamt von männlichen Parlamentariern aus verschiedenen Parteien (CVP, SVP, SP und LdU) eingereicht und erfolgreich überwiesen.

Ebenfalls erfolgreich war ein Postulat von Jean Ziegler (sp, GE; Po. 10880), der bereits 1971 verlangte, dass das Beförderungssystem in der Verwaltung überdacht wird: «Unter den hohen Beamten des Bundes in der ersten Kategorie (der sogenannten Ueberklasse) befindet sich keine einzige Frau. In der unmittelbar darauffolgenden Kategorie (Beamte von der 7. bis zur 1. Klasse) gibt es unter insgesamt 8451 Beamten nur 111 Frauen» (AB NR, 1971, V, S. 1506). Der Bundesrat, vertreten durch Nello Celio (fdp) nahm das Postulat entgegen: «Je voudrais rassurer M. Ziegler: le Conseil fédéral aime les femmes.»⁵ Das Postulat Ziegler wurde mit dem revidierten Beamtengesetz und einer neuen Ämterklassifikation als erfüllt erachtet. Diese «bewirken die postulierte Gleichstellung von Mann und Frau in der Bundesverwaltung» (Geschäftsbericht 11555; 1972, S. 195), begründete der Bundesrat in seinem Bericht an die Bundesversammlung im Jahre 1972 das Gesuch um Abschreibung. Ob die Liebe des Bundesrates zu den Frauen wirklich viel bewirkt hat, kann auch mit aktuellen Zahlen durchaus hinterfragt werden. Der Anteil Frauen betrug 2019 im Topkader (Lohnklassen 30–38) 23,0 Prozent (EPA 2020).

Der Beginn hinsichtlich parlamentarischer Forderungen für eine grössere Inklusion von Frauen in die politischen Behörden war hingegen äusserst zaghaft. Erst 1979 versuchte Lilian Uchtenhagen (sp, ZH) – eine der zehn 1971 gewählten Pionierinnen – bei einer Änderung des Geschäftsreglements des Nationalrats (BRG 79.057) sowie bei der Diskussion um die Anpassung der «Spesenentschädigung für Parlamentarier» an die Teuerung (BRG 79.055), Einfluss zu nehmen, damit das Parlamentsmandat besser an die Anforderungen von Frauen angepasst werde. Der von der Zürcherin aus diesem Grund unterstützte Rückweisungsantrag der SP-Fraktion wurde von der bürgerlichen Mehrheit allerdings abgelehnt. Als Begründung für ihre Forderung nannte Lilian Uchtenhagen ehemalige Nationalrätinnen, die aus dem Amt ausgeschieden seien, weil sie weder Hilfe für die Parlamentsarbeit noch genügend finanzielle Entschädigung erhalten hätten. Frauen müssten jemanden engagieren, der sie zu Hause vertrete.

5 «Ich kann Herrn Ziegler beruhigen: Der Bundesrat liebt die Frauen» [Übersetzung des Autors].

Diese Auslage könne – anders als bei Berufsvertretungen von Männern – nicht einmal von den Steuern abgezogen werden: «Ich mache mir ganz klar, dass ich mir dieses Amt nur leisten kann, weil ich einen Mann habe, der genügend Geld verdient. Das ist doch nicht ein Volksparlament» (Uchtenhagen, AB NR, 1979, III, S. 999).

3.2.2 1980–1989: Forderungen für eine bessere Inklusion von Frauen sind nach wie vor kein Thema

In den 1980er Jahren lag der Frauenanteil im Nationalrat bei durchschnittlich 11,4 Prozent und im Ständerat bei 7,8 Prozent. 1984 wurde mit Elisabeth Kopp (fdp) die erste Bundesrätin gewählt, 1988 aber wieder zum Rücktritt gezwungen. Im Bundesgericht sass auch in den 1980er Jahren lediglich eine Frau (vgl. Kapitel 2 zu den Pionierinnen). Trotz dieser tiefen Werte standen diese Institutionen jedoch nicht im Zentrum der gleichstellungspolitischen Vorstösse dieses Jahrzehnts. Tatsächlich finden sich in den 1980er Jahren nur gerade vier Vorstösse, die im weitesten Sinne als inklusionsfördernd bezeichnet werden können.

Immerhin war den drei Vorstössen für eine adäquate Vertretung von Frauen in ausserparlamentarischen Kommissionen und Expert*innenkommissionen Erfolg beschieden. So wurden 1981 ein Postulat von René Felber (sp, NE; Po. 80.906) und ein Postulat von Monique Bauer-Lagier (lp, GE; Po. 80.934) angenommen, die jeweils einen Bericht für Massnahmen gegen die Untervertretung von Frauen in diesen Kommissionen forderten. 19 Nationalrätinnen aus verschiedenen Parteien thematisierten in der Fragestunde im Jahr 1989 die Untervertretung von Frauen in Expert*innenkommissionen. In einem Postulat von Helmut Hubacher (sp, ZH), das auf der Basis dieser Fragen dann schliesslich – von einem Mann – eingereicht wurde, monierte der Urheber, dass der Frauenanteil in den vom Bundesrat einberufenen Expert*innenkommissionen lediglich 8 Prozent betrage (Po. 89.458; vgl. Hirter 1989). Der Bundesrat bekräftigte in der Folge «seinen guten Willen» und legte 1992 revidierte Kommissionsrichtlinien vor, in denen er einen Mindestanteil von Frauen von 30 Prozent zum Ziel setzte (EKF 2001, 4).

Einen Rückschlag musste 1986 die erneute Forderung für eine bessere Vertretung von Frauen in den Topkadern der Verwaltung verzeichnen: Ein im Rahmen der Revision des Beamtengesetzes (BRG 86.014) gestellter Antrag von Valentine Friedli (sp, JU), Geschlechterquoten in der Verwaltung einzuführen, wurde 1986 deutlich mit 28 zu 62 Stimmen abgelehnt. Die Begründung des damaligen Finanzministers Otto Stich (sp) für die ablehnende Haltung des Bundesrates:

«Dazu kommt aber, dass diese Vorschrift auch nicht praktikabel wäre. Wir haben heute in der gesamten Bundesverwaltung einen Anteil von 16.6 Prozent Frauen. Wenn wir also auf 40 Prozent kommen wollten, könnten wir möglicherweise in den nächsten 10 Jahren keine Männer mehr rekrutieren.» (AB NR, 1986, III, S. 1073)

3.2.3 1990–1999: Quoten als zentrales Instrument

Die 1990er Jahre gelten als «Aufbruchjahre» für Massnahmen hin zu einer besseren Vertretung der Frauen in der Politik (EKF 2001). Bei den Wahlen 1991 war erstmals mehr als ein Sechstel der Nationalratssitze von Frauen besetzt (17,5%). Im Verlaufe des Jahrzehnts sollte dieser Anteil sehr langsam auf 23 Prozent (Wahlen 1999) zunehmen. Im Ständerat war zwar bei den Wahlen 1991 ein Rückschlag zu verzeichnen (statt fünf wurden nur noch vier Ständerätinnen gewählt), die Zahl der Frauen nahm in den 1990er Jahren aber auch im Stöckli kontinuierlich zu. 1999 vertraten neun Frauen die Kantone, was freilich noch immer lediglich 19,6 Prozent der Sitze entsprach. Der Anteil Frauen am Bundesgericht wuchs in diesem Jahrzehnt von 3,3 Prozent auf 16,7 Prozent. Die 1990er starteten zudem ohne Vertretung der Frauen in der Regierung, nachdem Elisabeth Kopp (fdp) im Februar 1989 durch Kaspar Villiger (fdp) ersetzt worden war. Diese noch immer sehr tiefen Frauenanteile, der erste Frauenstreik von 1991, aber auch die Nichtwahl von Christiane Brunner (sp, GE) 1993 in den Bundesrat (vgl. Kapitel 2 zu den Pionierinnen) dürften in der Folge mitursächlich dafür gewesen sein, dass auch im Parlament 16 Forderungen für eine bessere Inklusion von Frauen in die Behörden gestellt wurden. Dabei wurde insbesondere das Instrument der Quoten propagiert und für den Bundesrat das Geschlecht als zusätzliches Wahlkriterium gefordert – allerdings scheitern diese aus dem links-grünen Lager vorgebrachten Forderungen allesamt.

Den Anfang machten drei parlamentarische Initiativen, mit denen Quoten in allen Bundesbehörden (Pa.Iv. 90.241: Leutenegger Oberholzer, sp, BL), lediglich im Nationalrat (Pa.Iv. 90.242: SP) oder lediglich im Ständerat (Pa.Iv. 91.400 einer Kommissionsminderheit⁶) gefordert wurden. Nicht nur diese drei Vorstösse, sondern auch ein Kommissionspostulat (Po. 91.3036), mit dem die Realisierbarkeit und die Auswirkungen von Quotenregelungen zuerst einmal hätten untersucht werden sollen, wurden im Nationalrat allerdings verworfen – der links-grünen Minderheit stand dabei jeweils die geschlossene bürgerliche Mehrheit gegenüber.

1998 wurde die Debatte um Quoten im Parlament zudem von der Volksinitiative «Für eine gerechte Vertretung der Frauen in den Bundesbehörden (Initiative 3. März, BRG 97.031)» angeheizt, die als unmittelbare Folge der Nichtwahl von Christiane Brunner zur Bundesrätin von einem links-grünen Frauenkomitee 1995 mit 109 713 gültigen Unterschriften eingereicht worden war.⁷ Das Begehren verlangte eine Frauenquote von 40 Prozent in allen Bundesbehörden; namentlich dem National-, Stände- und Bundesrat sowie dem Bundesgericht. In seiner

6 Im Rahmen der Debatte zur parlamentarischen Initiative der GP für die Abschaffung des Ständerats (Pa.Iv. 89.253).

7 Zwei weitere Volksinitiativen, mit denen eine adäquate Vertretung beider Geschlechter in den Behörden (Volksinitiative «Frauen und Männer» der PdA) bzw. im Nationalrat (Volksinitiative «Nationalrat 2000» von verschiedenen Frauenverbänden) gefordert worden wäre, scheiterten im Sammelstadium (vgl. Seitz 2020, 176).

Botschaft empfahl der Bundesrat die Volksinitiative ohne Gegenvorschlag zur Ablehnung, weil mit Quoten die Wahlfreiheit zu stark eingeschränkt würde. In den Ratsdebatten wurde dieses Argument insbesondere von der FDP bemüht: Nicht nur das aktive Wahlrecht werde «massiv» eingeschränkt, sondern auch das passive Wahlrecht von Männern, erörterte Vreni Spoerry (fdp, ZH; AB NR, 1999, III, S. 476). Zudem wurde darüber gestritten, ob sich Frauen durch eine solche Massnahme als «Quotenfrau» fühlen würden: Frauen wollten sich vielmehr «bewähren, sich einer Wahl stellen und ehrlich demokratisch gewählt werden», gab Hans Uhlmann (svp, TG; AB NR, 1999, III, S. 478) zu Protokoll. Als «undemokratisches Mittel zur politischen und gesellschaftlichen Veränderung» bezeichnete Hans Steffen (fp, ZH; AB NR, 1999, II, S. 727) Quotenregelungen. Auch der internationale Vergleich wurde in der Parlamentsdebatte bemüht: Kein anderer Staat würde solche Quoten kennen. Von Befürworter*innen wurden Quoten hingegen als notwendige Hilfestellung erachtet, um die Gleichstellung endlich in Gang zu bringen und zu beschleunigen. «Gerade durch Quoten [kann] das Reservoir der vielen unbekanntenen qualifizierten Frauen erschlossen» werden, argumentierte Judith Stamm (cvp, LU; AB NR 1999, II, S 729). Die Initiative hatte dann – obwohl praktisch alle Votantinnen und Votanten die Untervertretung der Frauen in den politischen Behörden als stossend bezeichnet hatten – in den Räten aber keine Chance. Im Ständerat wurde sie mit 36 zu 4 Stimmen zur Ablehnung empfohlen und im Nationalrat standen 112 ablehnende bürgerliche Voten 41 links-grünen Stimmen entgegen. Letztere wurden von sieben Abweichler*innen aus der CVP-Fraktion unterstützt, davon vier Frauen. An der Urne wurde die Initiative im Jahr 2000 mit lediglich 19,97 Prozent Ja-Stimmen nachgerade abgeschmettert. Die VOX-Analyse zeigte, dass Männer (89%) die Vorlage zwar stärker ablehnten als Frauen (72%), mit über 82 Prozent Nein-Stimmen-Anteil «erleidet die Quoteninitiative [jedoch] eine Abfuhr historischen Ausmasses» (Rielle 2010).

Die Staatspolitische Kommission des Nationalrats (SPK-NR) hatte im Gegensatz zum Bundesrat beabsichtigt, der Volksinitiative einen indirekten Gegenvorschlag entgegenzustellen (Pa.Iv. 98.429). Sie schlug in Form einer parlamentarischen Initiative eine Gesetzesvorlage vor, gemäss der ein Drittel der Kandidierenden auf Wahllisten Frauen sein müssten. Listenquoten seien anders als Ergebnisquoten mit der Wahlfreiheit vereinbar, so die Begründung. Mit Unterstützung von Links-Grün sowie der CVP wurde der Vorschlag im Nationalrat mit 87 zu 57 Stimmen (1 Enthaltung) zuerst überraschend deutlich angenommen, der Ständerat wollte hingegen mit 30 zu 12 Stimmen nicht darauf eintreten. Nachdem die kleine Kammer diesen Entscheid auch ein zweites Mal bekräftigt hatte, empfahl schliesslich auch die SPK-NR, «diese Übung abzubrechen» (Josef Leu, cvp, LU; AB NR, 1999, V, S. 1819). Auch ein links-grüner Minderheitenantrag für einen direkten Gegenentwurf (Pa.Iv. 99.403), der eine 40-Prozent-Quote für alle Proporzkantone und nur für den Nationalrat gefordert hätte, erhielt nicht mehr genügend Unterstützung im Nationalrat.

Die 1990er Jahre brachten auch Forderungen für eine gleichberechtigte Vertretung beider Geschlechter im Bundesrat.⁸ Auch hierfür war die Nichtwahl von Christiane Brunner Auslöserin. Neben den bereits diskutierten Forderungen von Frauenquoten in allen Bundesbehörden – also einschliesslich des Bundesrats – wurden vier parlamentarische Initiativen eingereicht, die ebenfalls allesamt ohne Erfolg blieben: Die 1993 eingereichte parlamentarische Initiative von Rosmarie Bär (gfl, BE; Pa.Iv. 93.406), die eine Quote für die nationale Regierung forderte, wurde als zu starke Einschränkung empfunden: «Angesichts der bereits bestehenden partei-, sprach- und regionalpolitischen Vorgaben bei Bundesratswahlen ist die Mehrheit der Kommission der Ansicht, dass die Bundesversammlung ihre Wahlfreiheit nicht noch mehr einschränken sollte», so die Begründung von Kommissionssprecherin Elisabeth Zölch (svp, BE; AB NR, 1994, III, S. 1853), die von einer 93 zu 53 Stimmenmehrheit geteilt wurde. Leni Robert (gfl, BE; Pa.Iv. 93.411 und Pa.Iv. 93.412) lancierte 1993 zwei Vorstösse, mit denen sie Transparenz bei den Exekutivwahlen sowie die Volkswahl des Bundesrats forderte. Letzteres wurde im selben Jahr auch von Andrea Hämmerle (sp, GR; Pa.Iv. 93.418) verlangt. Die Idee hinter den drei parlamentarischen Initiativen war, dass Frauen eher gewählt würden, wenn sich im Parlament outen müsste, wer Kandidatinnen die Stimme versagt beziehungsweise wenn die Stimmbevölkerung ihre Regierung selber wählen könnte.⁹

Im Rahmen der Beratung einer ebenfalls 1993 eingereichten parlamentarischen Initiative der Staatspolitischen Kommission des Nationalrats zur Änderung der Wählbarkeitsvoraussetzungen für den Bundesrat (Pa.Iv. 93.452),¹⁰ versuchten linke Minderheiten erfolglos, die angemessene Vertretung der Ge-

8 Zwar hätte die 1987 im Nationalrat diskutierte Forderung nach einer Erhöhung der Zahl der Bundesräte (Pa.Iv. 86.421: Laurent Rebeaud, gp, GE) auch unter dem Gesichtspunkt einer besseren Frauenvertretung diskutiert werden können, es ging damals aber um die Ermöglichung einer ständigen Vertretung der italienischen Schweiz in der Landesregierung. Ein Jahr später waren die Frauen in einer Motion der SVP zwar ein Thema, es ging dabei aber nicht wirklich um Inklusion: Die Volkspartei störte sich an der Umsetzung der Kantonsklausel, die (bis 1999) vorsah, dass zwei Regierungsmitglieder nicht aus demselben Kanton stammen durften, wobei der Heimatkanton jeweils auf der Basis des Bürgerrechts bestimmt wurde. Die von der Kommission in einer parlamentarischen Initiative aufgenommene SVP-Forderung, nicht den Bürgerort, sondern den aktuellen Wohnort als Grundlage für die Kantonsklausel zu betrachten, beruhte auch auf der Überlegung, dass Frauen nach der Heirat zwei Bürgerorte haben und damit bevorteilt würden. Hingegen stellte der Kommissionssprecher die Vorlage als Vorteil für die «Ehefrauen» der Bundesräte dar, die ihre Tätigkeit am Wohnort nicht mehr aufgeben müssen, «nur weil das Domizil des Mannes in dessen Bürgerort verlegt werden muss» (Peter Sager, svp, BE; AB NR, 1986, S. 681).

9 Dieses Argument taucht dann bei der SVP-Volksinitiative «für eine Volkswahl des Bundesrats» (BRG 12.056), die 2013 an der Urne abgelehnt wurde, freilich überhaupt nicht mehr auf (Schwaller 2019).

10 Die Kommission nahm einige Vorstösse in einer Sammelvorlage auf, die eine Streichung der Kantonsklausel verlangten (vgl. Hirter 1999).

schlechter als Bedingung für nationale Regierungswahlen zu verankern. Immerhin wurde 1999 im Rahmen des Bundesbeschlusses über die Wählbarkeit in den Bundesrat (BRG 93.452) die Kantonsklausel gestrichen, was in einigen Ratsvoten auch als Vorteil für Kandidatinnen interpretiert wurde, da somit eine Einschränkung wegfalle.¹¹

Ein erfolgloser links-grüner Minderheitsantrag mit dem Ziel einer Verbesserung der Chancen von Frauenkandidaturen für Bundesratswahlen wurde im Rahmen der 1995 behandelten Revision des Regierungs- und Verwaltungsorganisationsgesetzes vorgebracht. Dank einer Erhöhung der Zahl der Regierungsmitglieder – so die Überlegung – würde sich die Wahrscheinlichkeit für mehr Frauen im Bundesrat erhöhen.

Die in den 1980er Jahren noch erfolgreiche Forderung nach einer besseren Vertretung von Frauen in Expert*innenkommissionen erlitt 1990 ebenfalls einen Dämpfer. Ein Postulat der Kommission (Po. 90.242), welche die verschiedenen Vorstösse für Frauenquoten in den eidgenössischen Behörden vorbereitet hatte (vgl. oben), schlug Richtlinien für die Bestellung von Expert*innenkommissionen und eine Regelung zugunsten von mehr Frauen in diesen Gremien vor. Das Postulat wurde aber 1992 im Nationalrat im Rahmen der Debatten um die Quoteninitiative mit 69 zu 50 Stimmen abgelehnt (AB NR, 1992, I, S. 167).

3.2.4 2000–2009: Parlamentsmandat und Sensibilisierung statt Quoten

Das neue Jahrtausend startete mit einem Frauenanteil von 23 Prozent im Nationalrat und 19,6 Prozent im Ständerat. Die Anteile wuchsen im Nationalrat in den 2000er Jahren leicht an (2009: 28,5%), während sie im Ständerat praktisch stagnierten (2009: 19,6%). Mit Ruth Metzler (cvp) und Ruth Dreifuss (sp) sassen zu Beginn zwei Magistratinnen in der Regierung. Aufgrund der Nicht-Bestätigung von Ruth Metzler 2003, waren die Frauen dann allerdings während drei Jahren nur durch Micheline Calmy-Rey (sp) vertreten. Mit der Wahl von Doris Leuthard (cvp) 2006 und von Eveline Widmer-Schlump (bdp) 2007 sassen erstmals drei Frauen gleichzeitig in der Regierung. Langsam, aber stetig stieg auch der Anteil an Bundesrichterinnen von 16,7 Prozent im Jahr 2000 auf 29,4 Prozent im Jahr 2009 (vgl. Kapitel 2 zu den Pionierinnen). Vermutlich führte jedoch vor allem die im Jahr 2000 doch recht deutliche Ablehnung der Volksinitiative «Für eine gerechte Vertretung der Frauen in den Bundesbehörden» mit der Forderung nach Quoten für die Besetzung politischer Behörden dazu, dass im neuen Jahrtausend weniger Quoten als vielmehr das Parlamentsmandat selber wieder in den Fokus parlamentarischer Vorstösse geriet. Wie bereits Ende der 1970er Jahre von Lilian

11 Die Streichung der Kantonsklausel wurde von rund drei Viertel der Stimmen bei der Volksabstimmung vom 7. Februar 1999 gutgeheissen (BBl 1999, II, S. 2475 f.).

Uchtenhagen gefordert, ging es dabei darum, das Legislativmandat mittels verschiedener Massnahmen auch für Frauen attraktiver zu machen.¹²

Im Jahr 2000 wurde allerdings noch eine parlamentarische Initiative von Jean-Claude Rennwald (sp, JU; Pa.Iv. 99.404) verworfen, die das Proporzwahlssystem für den Ständerat in allen Kantonen¹³ gefordert hätte – durchaus auch mit der Idee grösserer Wahlchancen für Frauen. In der Folge läutete dann aber eine parlamentarische Initiative der Staatspolitischen Kommission des Nationalrats (Pa.Iv. 02.400) den Perspektivenwechsel hin zu einer besseren Vereinbarkeit zwischen Parlamentsmandat und Berufs- beziehungsweise Familienarbeit ein: Der Forderung nach einer besseren Entschädigung und die Möglichkeit einer Anstellung von persönlichen Mitarbeitenden, damit die zunehmende Belastung der Parlamentsmitglieder aufgefangen und der Gefährdung der «Repräsentativität des Parlaments» begegnet werden kann, wie es in der Begründung des Vorstosses hiess, wurde Folge gegeben.¹⁴ Trotz vehementem Widerstand der SVP und der Notwendigkeit eines Differenzbereinungsverfahrens wurde die aufgrund der parlamentarischen Initiative erarbeitete Vorlage, die auch den Frauen zugutekomme, weil diese häufig «von ihrer Berufstätigkeit her über keine räumliche, personelle und/oder organisatorische Infrastruktur verfügen» (Christine Wirz-Von Planta, fdp, BS; AB NR, 2002, S. 320), letztlich vom Parlament gutgeheissen und in Kraft gesetzt (Hirter 2002).

Erfolgreich war zudem ein Postulat von Franziska Teuscher (gp, BE; Po. 06.3844), das zwecks besserer Vereinbarung mit der Familie die Verschiebung der Sessionsdaten forderte, damit diese sich weniger mit den Schulferien überschneiden. In der Folge entschieden das Büro-NR und das Büro-SR, die Herbst-, Sommer- und Wintersessionen zukünftig eine Woche vorzuverlegen (Bundesversammlung 2013).¹⁵

Kein Erfolg war hingegen der parlamentarischen Initiative von Christa Markwalder (fdp, BE; Pa.Iv. 07.466) beschieden, die ein Suppleantensystem verlangte – die mögliche Vertretung von Parlamentsmitgliedern durch gewählte Stellvertreterinnen und Stellvertreter. Damit sollte einerseits das Milizsystem

12 Neben den vier hier aufgeführten Vorstössen wurden erfolglos andere Sitzungsrhythmen gefordert, bei denen es allerdings um die Effizienz der Parlamentsarbeit ging und weniger um die Vereinbarkeit von Mandat und Familien- oder Arbeitsleben (Pa.Iv. 04.483: John Dupraz, fdp, GE; Pa.Iv. 04.491: Pierre-Alain Gentil, sp, JU; Po. 01.3232: Josef Zisyadis, pda, VD). Diese Vorstösse werden hier nicht weiter berücksichtigt.

13 In den Kantonen Neuenburg und Jura werden die Ständeratswahlen mittels Proporzsystem durchgeführt; in allen anderen Kantonen finden Majorzwahlen statt.

14 «Man muss sich ein solches Mandat leisten können. Für viele Kategorien von Stimmberechtigten kommt die Übernahme eines solchen Mandates allein schon aus finanziellen Gründen nicht in Frage oder wird zumindest äusserst schwierig» (BBl 2002, S. 3992).

15 Einzig in Jahren von Gesamterneuerungswahlen muss die Wintersession zur Wahrung der Rekursfristen weiterhin am bisherigen, späteren Termin stattfinden.

gestärkt und «Junge[n] und Frauen, die heute im Parlament verhältnismässig schlecht repräsentiert sind, [...] die Chance [gegeben werden], sich aktiv an der eidgenössischen Politik zu beteiligen», wie die Berner Freisinnige begründete (AB NR, 2008, S. 1321).

Freilich geriet die Frage der besseren Frauenvertretung im Parlament nicht gänzlich aus dem Fokus. Um dem «gemächlichen Wachstum der Frauenvertretung» (Seitz 2020, 192) zu begegnen, setzten Parlamentarierinnen aus dem links-grünen Spektrum in Vorstössen auf die Idee der Sensibilisierung der Wahlbevölkerung. Darunter fanden sich zwei erfolglose Forderungen für spezielle Kampagnen im Vorfeld von Wahlen, mit denen auf die mangelnde Frauenvertretung aufmerksam gemacht werden sollte. Die Motion von Franziska Teuscher (gp, BE) wollte den Bundesrat zu einer «flächendeckende[n] nationale[n] Informations- und Sensibilisierungskampagne für die Parlamentswahlen 2003» verpflichten, in der die «Untervertretung der Frauen im eidgenössischen Parlament thematisiert wird» (Mo. 01.3590). Der Bundesrat hätte die Forderung zwar in Form eines Postulats entgegengenommen, da sie aber von Peter Föhn (svp, SZ) bekämpft und anschliessend nicht mehr rechtzeitig vor den Wahlen diskutiert werden konnte, wurde sie abgeschrieben. Ebenfalls erfolglos blieb die Motion von Liliane Maury Pasquier (sp, GE; Mo. 07.3148), die im Vorfeld der eidgenössischen Wahlen von 2011 eine Kampagne zur Erhöhung der Partizipation von Frauen gefordert hatte. Der Vorstoss wurde von den bürgerlichen Ratsmitgliedern mit 116 zu 72 Stimmen abgelehnt. Zu den geschlossenen Befürworterinnen und Befürwortern aus der SP (41 Stimmen) und der Grünen Fraktion (22 Stimmen) gesellten sich 9 bürgerliche Abweichler*innen, 7 Frauen aus der CVP (4), der BDP, der GLP und der SVP sowie 2 Männer aus der CVP und der GLP.

Ein weiterer Sensibilisierungsantrag wurde im Rahmen der Revision des Bundesgesetzes über die politischen Rechte (BRG 01.079) vom Bundesrat vorgeschlagen: Um die in der Verfassung verankerte Gleichstellung zwischen Frau und Mann umzusetzen, schlug die Regierung Informationskampagnen zur Förderung der Geschlechterparität im Parlament vor. Dieser Vorschlag war in beiden Kammern umstritten. Während ihn der Nationalrat guthiess, lehnte ihn der Ständerat zwei Mal ab. Das schon bei der Debatte um die Quoten vorgebrachte bürgerliche Argument, dass Frauen für einen Wahlerfolg nicht auf staatliche Hilfe angewiesen seien, wurde im Ständerat von Erika Forster-Vannini (fdp, SG) ausgeführt:

«Letztendlich sollte nicht das Geschlecht das dominierende Auswahlkriterium sein, sondern nach wie vor die Persönlichkeit. Zudem – verstehen Sie mich nicht falsch – zeigen die Frauen in den Parlamenten, dass es nicht nur eine Frage der Quantität ist, ob man gehört wird oder nicht, sondern eben der Qualität.» (AB SR, 2002, S. 340)

Letztlich war es aber auch die Angst, die Sensibilisierungskampagnen könnten den Wahlausgang zu stark beeinflussen, die eine knappe Mehrheit des Stände-

rats auch nach der nötig gewordenen Einigungskonferenz veranlasste, auf eine Sensibilisierungskampagne zu verzichten.

Quotenforderungen wurden auch zwischen 2000 und 2010 gestellt. Allerdings nicht mehr für die Legislative, sondern für den Bundesrat, die Expert*innenkommissionen und neu auch für die Verwaltungskader der bundesnahen Betriebe.

Auch als Reaktion auf die Nicht-Bestätigung von Bundesrätin Ruth Metzler im Jahr 2003 (vgl. Kapitel 2 zu den Pionierinnen) forderte die SP 2004 in einer parlamentarischen Initiative (Pa.Iv. 04.410), dass in der Bundesverfassung die angemessene Vertretung der Geschlechter in der Regierung verankert wird. Konkret sollte jede Partei, die mehr als einen Bundesratssitz hat, mindestens mit einer Frau präsent sein. Der Nationalrat entschied sich, seiner Kommissionmehrheit zu folgen und gab dem Vorstoss letztlich allerdings relativ knapp mit 75 zu 81 Stimmen keine Folge.

Ein links-grüner Minderheitsantrag, der im Rahmen der gesetzlichen Neuordnung über die ausserparlamentarischen Kommissionen eine fixe Quote von mindestens 40 Prozent beider Geschlechter forderte (BRG 07.071), fand ebenfalls nicht die notwendige Unterstützung, da der Bundesrat versprach, freiwillig Zielvorgaben einzuhalten: «Wie in den vergangenen Jahren wird der Bundesrat auch in Zukunft alles daransetzen, dass die Besetzung der Kommissionen ausgewogen ist und dass die Regionen, die Sprachen wie auch die Geschlechter jeweils angemessen vertreten sind», versicherte Bundeskanzlerin Corina Casanova in Vertretung der Landesregierung (AB NR, 2008, S. 23).

2005 kamen zudem die Verwaltungsräte von bundesnahen Betrieben ins Visier der gleichstellungspolitischen Forderungen. Im Rahmen der Revision des Obligationenrechts (BRG 01.082) sowie des Bundesgesetzes über die Schweizerische Exportrisikoversicherung (BRG 04.065) forderten Kommissionsminderheiten aus Angehörigen der Ratslinken die Festschreibung angemessener Geschlechterquoten – beide Male erfolglos. Einen knappen Erfolg feierte hingegen eine parlamentarische Initiative von Barbara Haering (sp, ZH; Pa.Iv. 03.440): Mit 88 zu 88 Stimmen bei Stichentscheid des ersten Vizepräsidenten Claude Janiak (sp, BL)¹⁶ wurde eine Geschlechterquote in Verwaltungsräten bei bundesnahen Betrieben gutgeheissen (vgl. Kapitel 11 zu den Geschlechterquoten in der Wirtschaft). Zu einer ausgearbeiteten Vorlage kam es dann allerdings nicht und der Vorstoss wurde 2008 abgeschrieben.

16 Claude Janiak musste für Jean-Philippe Maitre (cvp, GE) einspringen, der aus gesundheitlichen Gründen aus dem Amt zurückgetreten war. Der Stimmentscheid des Präsidenten entspricht nach einer ungeschriebenen Regel der Empfehlung der Kommissionmehrheit, was auch bei diesem Geschäft der Fall war.

3.2.5 2010–2020: Vereinbarkeit des Parlamentsmandats mit Berufs- und Familienarbeit als neues Thema; Quotenforderungen haben nach wie vor keine Chance

Zum ersten Mal in der Geschichte der Schweiz kam es in einem nationalen politischen Gremium zu einer Frauenmehrheit. Für ein Jahr waren vier der sieben Bundesratssitze von Frauen besetzt: 2010 gesellt sich Simonetta Sommaruga (SP) zu Micheline Calmy-Rey (sp), Doris Leuthard (cvp) und Eveline Widmer-Schlumpf (bdp). Während weiterer sieben der total elf Jahre zwischen 2010 und 2020 gab es drei Magistratinnen, zwischen 2015 und 2017 allerdings lediglich zwei. Weniger rosig sah es im Ständerat aus, in dem der Frauenanteil 2010 bei 19,6 Prozent lag, um dann 2018 gar auf 10,9 Prozent und somit auf den Stand der 1980er Jahre zurückzufallen. Allerdings erreichte er mit den eidgenössischen Wahlen 2019 wie auch im Nationalrat (42%) einen neuen Höchstwert (26,1%). Die letzten Wahlen bedeuteten in der Tat auch im Nationalrat einen grossen Sprung von 10 Prozentpunkten zwischen 2015 und 2019. Im letzten hier untersuchten Jahrzehnt übersprangen die Frauen zudem auch die 30-Prozent-Hürde im Bundesgericht. Seit 2016 gab es stets mindestens ein Drittel Bundesrichterin (2020: 39,5%). Forderungen nach einer besseren Vereinbarkeit des Parlamentsmandats mit Familie und Beruf aber auch Quotenforderungen kennzeichnen die Jahre zwischen 2010 und 2020.

In diesen letzten zehn Jahren des Untersuchungszeitraums gewann die Forderung nach Massnahmen, mit denen die parlamentarische Arbeit besser mit der Berufs- und Familienarbeit kombiniert werden kann, noch einmal an Bedeutung: 11 der 28 Vorstösse im letzten Jahrzehnt forderten eine bessere Vereinbarkeit. Darunter fanden sich drei erfolglose parlamentarische Initiativen und ein Postulat, mit denen die Sitzungszeiten beziehungsweise die Sessionstermine familienfreundlicher ausgestaltet werden sollten (Pa.Iv. 11.453: Chantal Galladé, sp, ZH; Pa.Iv. 13.410: Yvonne Feri, sp, AG; Pa.Iv. 14.463: Maria Roth-Bernasconi, sp, GE; Po. 17.321: Cédric Wermuth, sp, AG). Die vier sozialdemokratischen Forderungen fanden jeweils Unterstützung in ihrer eigenen Fraktion, bei den Grünen und in der Regel bei der GLP, nicht aber bei den bürgerlichen Parteien, obwohl es dort jeweils einige Abweichler*innen gab.

Mathias Aebischer (sp, BE; Pa.Iv. 15.445) verlangte ebenso vergeblich, dass persönliche Mitarbeitende über den Bund bezahlt werden sollen, um Parlamentsmitglieder zu entlasten. Yvonne Feri (sp, AG) beantragte mit zwei Postulaten Berichte, mit denen die Bedürfnisse der Parlamentsmitglieder (Pa.Iv. 13.3691) beziehungsweise die Vereinbarkeit der Parlamentsarbeit mit Beruf, Familie und Politik (Pa.Iv. 18.4252) überprüft werden sollten. Während die erste, 2013 gestellte Forderung noch abgelehnt wurde (mit 100 zu 68 Stimmen), wurde die zweite vom Büro des Nationalrats zur Annahme empfohlen, von der SVP bekämpft und schliesslich in der Sommersession 2019 mit 109 zu 62 Stimmen überwiesen.¹⁷ Diesen Vorstoss unterstützten alle Fraktionen mit Ausnahme der SVP, die sich

17 Der entsprechende Bericht des Büros ist – Stand März 2021 – noch hängig.

gegen die Kosten eines Berichts wehrte und befürchtete, dass mit solchen Vorstössen letztlich ein Berufsparlament geschaffen werde.¹⁸

In den Räten noch nicht behandelt wurde die parlamentarische Initiative von Doris Fiala (fdp, ZH; Pa.Iv. 19.492), die den Vorstoss von Christa Markwalder (fdp, BE) für ein Suppleantensystem noch einmal in die Diskussion einbringen möchte. Interessanterweise mischten sich zum Ende des Untersuchungszeitraums zudem erstmals auch drei Kantone in die Diskussion ein. Mittels Ständesinitiativen fordern die Kantone Luzern (Kt.Iv. 20.323), Basel-Landschaft (Kt.Iv. 20.313) und Zug (Kt.Iv. 19.311), dass Parlamentarierinnen nach der Geburt eines Kindes ihr Mandat wahrnehmen können, ohne dadurch den Anspruch auf Mutterschaftsentschädigung aufgrund ihrer nebenberuflichen Tätigkeit zu verlieren. Die Staatspolitischen Kommissionen beider Räte gaben den drei Forderungen Anfang 2021 Folge.¹⁹

Auch Forderungen für Quotenregelungen wurden im letzten hier untersuchten Jahrzehnt wieder vermehrt gestellt, und zwar für alle Behörden – allerdings fanden sie nach wie vor keine Mehrheiten im Parlament:

Vier Vorstösse, mit denen Quoten auf Wahllisten verlangt worden wären, fanden auch im fünften Jahrzehnt nach Einführung des Frauenstimm- und -wahlrechts keine Gnade – egal, ob sie 30 Prozent (Pa.Iv. 17.430: Sibel Arslan, basta, BS) oder 40 Prozent (Pa.Iv. 19.440: Irène Kälin, gp, AG; Pa.Iv. 19.460: Jürg Grossen, glp, BE; Po. 15.3517: Yvonne Feri, sp, AG) Mindestanteil eines Geschlechts auf einer Liste für die Nationalratswahlen forderten. Die Begründung der ablehnenden Haltung der Staatspolitischen Kommission und letztlich auch der Mehrheit des Parlaments unterschied sich dabei kaum von den ablehnenden Argumenten, wie sie in den 1990er Jahren vorgebracht worden waren. Marianne Binder (cvp, AG) äusserte sich als Kommissionssprecherin bei der gleichzeitigen Behandlung der beiden parlamentarischen Initiativen von Jürg Grossen und Irène Kälin diesbezüglich folgendermassen:

«Wie Sie feststellen, verlaufen hier die Meinungen in der Kommission nicht entlang der Geschlechterlinien, was wohl der beste Ausdruck dafür ist, dass sich Frauen gerade auch aus Gleichstellungsüberlegungen gegen diese Form von Kandidierendenobligatorium oder Wahlobligatorium stellen. Frau sein, so sehen sie das, ist kein Programm. Zudem ist eine Frauenquote immer auch eine Männerquote; was, wenn es, wie ja die Entwicklung zeigt, einmal auch einen Überhang an Frauen gäbe, ist das dann noch paritätisch? [... Dem Souverän] ist zuzutrauen, dass er Frauen nicht wählt, nur weil sie Frauen sind, sondern weil sie die gleichen Bemühungen

18 Ausnahmen bildeten Roberta Pantani (lega, TI), die von ihrer Fraktion (SVP) abwich und dem Vorstoss zustimmte, sowie Daniela Schneeberger (fdp, BL) und Philippe Bauer (fdp, NE), die entgegen der FDP-Fraktion gegen den Vorstoss stimmten.

19 Ein Entwurf wird ausgearbeitet, liegt aber noch nicht vor (Stand März 2021).

unternehmen, gewählt zu werden, und letztlich auch die gleichen Kriterien zu erfüllen haben wie ihre männlichen Kollegen. Dazu gehört Engagement, aber auch Glück – die Wahlen 2019 haben das bewiesen. [...] Die Idee impliziert, dass Frauen nicht in der Lage sind, sich selber durchzusetzen.» (AB NR, 2020, S. 1591)

Auch das Argument, dass nicht der Staat, sondern die Parteien selber in der Pflicht stünden, ausgeglichene Wahllisten zu präsentieren, das etwa der Bundesrat bei seiner abschlägigen Empfehlung auf das in der Folge zurückgezogene Postulat von Yvonne Feri (sp, AG) vorbrachte, schien nach wie vor Mehrheiten zu finden.²⁰ Immerhin schien die Unterstützung der Forderungen im Vergleich zu 1990 rein stimmenmässig etwas zugenommen zu haben. Allerdings erhielten die Forderungen von Sibel Arslan (52 zu 133 Stimmen), Jürg Grossen (83 zu 198 Stimmen) und Irène Kälin (80 zu 114 Stimmen) nach wie vor lediglich Stimmen aus den jeweils geschlossenen Fraktionen der SP und der Grünen und Teilen der GLP-Fraktion. Abweichter*innen aus dem bürgerlichen Lager waren in diesen Vorstössen rar: Jacqueline de Quattro (fdp, VD) unterstützte die parlamentarische Initiative Grossen und die drei EVP-Vertreter*innen sowie Céline Amaudruz (svp, GE) unterstützten die parlamentarische Initiative Kälin.

Quoten wurden in den letzten zehn Untersuchungsjahren auch für die Exekutive verlangt. Allerdings scheiterten auch diese drei Vorstösse: Jean-Claude Rennwald (sp, JU; Pa.Iv. 09.481) forderte neben einer angemessenen Vertretung der Sprachregionen, dass beide Geschlechter mit mindestens drei Personen im Bundesrat vertreten sein sollen. Sein Vorstoss wurde 2010 mit dem Argument, dass Quoten die Wählbarkeit unnötig einschränkten, mit 49 zu 120 Stimmen abgeschmettert. Die Unterstützung für den Vorschlag kam aus den mehrheitlich für die Idee stimmenden SP- und Grünen-Fraktionen. Wenigstens einen Teilerfolg konnten zwei identische parlamentarische Initiativen, von Raphaël Comte (fdp, NE; Pa.Iv. 17.484) im Ständerat und von Maya Graf (gp, BL; Pa.Iv. 17.411) im Nationalrat eingereicht, feiern. Nachdem der Ständerat die Forderung einer angemessenen Vertretung der Geschlechter im Bundesrat überraschend mit 20 zu 17 Stimmen gutgeheissen hatte, zog Maya Graf ihr Anliegen im Nationalrat zurück. Allerdings wollte die grosse Kammer in der Frühjahrssession 2019 mit 72 zu 107 Stimmen nichts von einer Geschlechterquote in der Regierung wissen. Barbara Steinemann (svp, ZH) begründete die ablehnende Empfehlung der Kommissionsmehrheit mit dem Argument, dass anders als von der Forderung Comte behauptet, keine Diskriminierung vorliege: «Es ist, glaube ich, weitgehend unbestritten, dass keiner Frau mehr aufgrund ihres Geschlechts von der Vereinigten Bundesversammlung der Weg ins hohe Amt der Bundesrätin oder Bundesrichte-

20 Wie unterschiedlich sich Parteien für parteiinterne Frauenförderung einsetzen wird im Kapitel 2 zu den Pionierinnen dargelegt. Es sind insbesondere die bürgerlichen Parteien, die sich in der Regel gegen Quoten einsetzen, die einen geringeren Frauenanteil in den politischen Behörden aufweisen als die linksgrünen Parteien, die auch parteiintern teilweise auf Quoten setzen.

rin verwehrt wird» (AB NR, 2019, S. 21). Die vom Ständerat noch unterstützte Forderung erhielt in der Volkskammer lediglich Zustimmung von den geschlossen stimmenden Fraktionen der SP, der Grünen und der GLP. Dazu gesellte sich eine Mehrheit der BDP-Fraktion, sechs Abweichler*innen aus der FDP- sowie vier aus der CVP-Fraktion, darunter die beiden EVP-Vertreter*innen. Zum ersten Mal im 50-jährigen Untersuchungszeitraum zeigte sich damit die kleine Kammer im Bereich der Institutionen gleichstellungsfreundlicher als der Nationalrat.

Schliesslich wurde im zweiten Jahrzehnt des neuen Jahrtausends auch die dritte Gewalt vermehrt Gegenstand von Gleichstellungsforderungen. In der Tat finden sich im gesamten Untersuchungszeitraum lediglich vier Vorstösse für eine adäquatere Vertretung von Frauen in der Judikative – abgesehen von den fünf Forderungen in den 1990er Jahren, die eine Vertretung von Frauen in *allen* nationalen politischen Behörden gefordert hatten. In den damaligen Debatten wurde die Frauenvertretung in der Judikative – im Gegensatz zur Vertretung im Parlament und im Bundesrat – freilich praktisch nicht debattiert. Zwar hatte sich Rosemarie Bär (gfl, BE) bei der Bestätigungswahl der Bundesrichter 1990 beschwert:

«Sagt uns, wo die Frauen sind, (Unruhe) aber nicht, wo sind sie geblieben, sondern: Wo hat man[n] sie gelassen? Zwanzig Jahre nach der Einführung des Frauenstimm- und Wahlrechts, zehn Jahre nach der Annahme von Artikel 4 der Bundesverfassung sollen wir für weitere fünf Jahre 29 Männer und die berühmte eine Frau ins höchste Gericht wählen! Für die grüne Fraktion ist dieser Zustand unhaltbar.» (AB VB, 1990, V, S. 2520)

Dennoch vergingen im Anschluss noch einmal über 15 Jahre, bis eine gleichberechtigte Vertretung von Frauen an eidgenössischen Gerichten auch in parlamentarischen Vorstössen gefordert wurde.

Der 2004 gescheiterte Minderheitsantrag von Anne Catherine Menétrey-Savary (gp, VD) im Rahmen der Totalrevision der Bundesrechtspflege (BRG 01.023), der Teilzeitarbeit an den Bundesgerichten gefordert hätte, um Frauen bessere Arbeitsbedingungen zu ermöglichen, stellte den Auftakt für entsprechende Forderungen in der Judikative dar, bevor dann auch für diese Quotenforderungen ins Zentrum rückten. 2011 forderte die SP-Fraktion mittels parlamentarischer Initiative, dass gesetzliche Grundlagen geschaffen werden, mit denen eine «verfassungskonforme Frauenvertretung an den eidgenössischen Gerichten» erreicht wird. Mit «verfassungskonform» meinte die SP, dass das Gleichstellungsgesetz umgesetzt wird, das fordert, «dass die staatlichen Organe, bei ungleichen tatsächlichen Verhältnissen mit geeigneten und angemessenen Massnahmen rechtliche und tatsächliche Gleichheit her[...]stellen» (Pa.Iv. 10.453). Quotenregelungen seien falsch und dieses Thema sei schon «xfach abgehandelt» worden, fasste der Kommissionssprecher Kurt Fluri (fdp, SO; AB NR, 2011, S. 2104) die Mehrheitsposition gegen Folgegeben zusammen, die im Nationalrat mit 100 zu 47 Stimmen unterstützt wurde. Lediglich die geschlossenen Fraktionen der SP und der Grünen hiessen den Vorstoss gut.

Damit ihr Vorstoss nicht das gleiche Schicksal erleiden würde, zog Margret Kiener-Nellen (sp, BE) vier Jahre später ihre parlamentarische Initiative (Pa.Iv. 13.482), die eine 40-Prozent-Quote an allen Bundesgerichten gefordert hätte, zurück. Dabei spielte wohl auch die 2009 gescheiterte Motion der Bernerin eine Rolle, mit der erstmals ebenfalls eine bessere Vertretung von Frauen in eidgenössischen Gerichten gesetzlich hätte festgelegt werden sollen (Mo. 07.3372). Der Nationalrat war bereits damals mit 99 zu 50 Stimmen Bundesrätin Eveline Widmer-Schlumpf (bdp) gefolgt, welche die Motion im Namen des Bundesrats zur Ablehnung empfohlen hatte, «nicht weil er nicht für eine angemessene Vertretung der Geschlechter in den Gerichten wäre, sondern weil er die Änderung des Gesetzes [...] für unnötig hält» (AB NR, 2009, S. 1020). Es sei an der Bundesversammlung selber, bei Richter*innenwahlen für eine angemessenere Vertretung der Geschlechter zu sorgen. Die 50 Stimmen für den Vorstoss stammten aus den geschlossen stimmenden Fraktionen der SP und der Grünen, unterstützt durch die Stimme von Jacques Neiryneck (cvp, VD).

Auch für Verwaltungskader, Expert*innenkommissionen und Kader der bundesnahen Betriebe wurde in den letzten zehn Jahren eine gerechtere Vertretung von Frauen mittels Quoten gefordert. So scheiterte 2013 eine parlamentarische Initiative von Susanne Leutenegger Oberholzer (sp, BL; Pa.Iv. 12.468) für eine gleichmässige Vertretung der Geschlechter in Verwaltungsräten von bundesnahen Unternehmungen ebenso wie im Folgejahr zwei Postulate von Yvonne Feri (sp, AG) für Geschlechterquoten in der Bundesverwaltung (Po. 12.3801) beziehungsweise in Verwaltungsräten von bundesnahen Betrieben (Po. 12.468). Kein Erfolg hatte auch eine Motion von Franziska Teuscher (gp, BE; Mo. 09.333), die Lohngleichheit bei bundesnahen Betrieben gefordert hätte (2011).²¹ Auch diese Vorstösse wurden erfolglos von den Fraktionen der SP und der GP und mehrheitlich auch von der GLP und der BDP unterstützt. Abgesehen von ein paar Abweichler*innen fanden die Forderungen aber weder bei der SVP, noch bei der FDP oder CVP Anklang.

2016 führte eine von Susanne Leutenegger Oberholzer (sp, BL; Mo. 15.3930) eingereichte Motion, mit der sie den Umstand anprangerte, dass der Bundesrat eine befristete Kommission (Beirat «Zukunft Finanzplatz») mit 19 Männern und einer Frau besetzt hatte, zu Unruhe im Parlament. Die Baselbieterin regte sich gegen «die Ewiggestrige[n] aus dem Parlament» (AB NR 2016, S. 917) auf, die ihre Motion bekämpften, obwohl der Bundesrat eine Annahme befürwortet hätte. Einer der angesprochenen «Ewiggestrigen» – Christian Wasserfallen (fdp, BE) – wehrte sich in der Folge und verdeutlichte, wie sehr Quoten noch immer auf Widerstand stiessen: «Ich stelle fest, dass unsere Generation immer mehr dafür eintritt, dass man wie bei den Männern, durch Leistung und Einsatz brillieren und dadurch in diese Ämter kommen soll – und nicht durch irgendwelche ge-

21 2013 zog Anita Fetz (sp, BS; Po. 12.4200) zudem ihr Postulat für ein Reporting zur Vertretung von Geschlechtern in Verwaltungsräten bundesnaher Betriebe zurück, weil der Bundesrat dies bereits zu tun gedachte (vgl. dazu Kapitel 11 zu den Geschlechterquoten in der Wirtschaft).

setzlichen Vorgaben!» (AB NR, 2016, S. 917). Das Thema gleichberechtigte Zusammensetzung von Kommissionen war damit aber nicht vom Tisch. Dafür sorgte etwa die parlamentarische Initiative von Claudia Friedl (sp, SG; Pa.Iv. 19.472), die eine 30-Prozent-Quote für parlamentarische Vertretungen, also Delegationen des Parlaments, forderte. Die staatspolitische Kommission beantragte mit ihrem Bericht von Anfang 2021 knapp (12 zu 10 Stimmen), der Initiative keine Folge zu geben. Das Anliegen sei zwar berechtigt, es solle aber nicht gesetzlich geregelt werden. Zudem müssten bereits heute mehrere Kriterien (Fraktionen, Amtssprachen, Landesregionen) bei der Auswahl entsprechender Kommissionsmitglieder berücksichtigt werden.

Ein kreativer Vorschlag für eine bessere Inklusion von Frauen in den Bundesrat stammte schliesslich aus der Feder von Aline Trede (gp, BE; Po. 18.4342). In einem Postulat forderte sie erfolglos einen Bericht, der aufzeigen sollte, ob ein Job-Sharing in Exekutiven möglich wäre. Teilzeitarbeit sei eine aktuelle Forderung, die auch in der Politik Platz haben müsse. Das aktuelle politische System sei aber nicht auf moderne gesellschaftliche Forderungen eingestellt, was sich ändern müsse, so die Begründung des Postulats. Der erste Vorstoss, der sozusagen eine bessere Vereinbarkeit zwischen Magistratenamt und Familienleben thematisierte, wurde im Nationalrat mit 133 zu 56 Stimmen abgelehnt. Auch diese Idee fand lediglich in den Fraktionen der SP, der GP und der GLP Unterstützung. Einziger bürgerlicher Abweichler war Fabio Regazzi (cvp, TI).

3.3 Diskussion

Die Darstellung der verschiedenen Vorstösse für eine bessere Inklusion von Frauen in verschiedene Machtpositionen lässt mindestens fünf zusammenfassende Beobachtungen zu:

1. *Die Zahl an Vorstössen für Massnahmen für eine gleichberechtigte Inklusion von Frauen in politische Machtposition ist äusserst gering – aber ansehnlich im Vergleich zu gleichstellungspolitischen Vorstössen in anderen Themenbereichen.*

Zwischen 1994 und 2014 zählen Brüscheiler und Vatter (2018) total 12 196 gesetzauslösende Vorstösse (Motionen, Postulate, parlamentarische Initiativen). Das sind pro Jahr etwas mehr als 600 Vorstösse. Es kann davon ausgegangen werden, dass diese Zahl nach 2014 noch etwas zugenommen hat, in den 1970er und 1980er Jahren jedoch geringer war (Aubert 1998; PVK 1999). Zwischen 1971 und 2020 dürften im Schnitt also etwa 200 bis 400 Vorstösse pro Jahr eingereicht worden sein. Von all diesen Vorstössen waren wie oben ausgeführt lediglich 57 dem Thema bessere politische Inklusion von Frauen gewidmet (ohne die 13 Anträge im Rahmen von Bundesratsvorlagen). In 50 Jahren war das Thema «bessere Vertretung von Frauen in politischen Machtpositionen» also in weit weniger als einem Prozent aller parlamentarischen Begehren Gegenstand. Allerdings lässt sich eine Zunahme der Vorstösse über die Zeit beobachten. Deutlich mehr als

die Hälfte der 70 Vorstösse wurden im neuen Jahrtausend eingereicht und beraten. Dennoch fällt auf, dass im Bereich der politischen Institutionen deutlich mehr gleichstellungspolitische Vorstösse eingegangen sind als in anderen Themenbereichen.

2. *Die Mehrzahl der Vorstösse für eine gleichberechtigte Vertretung in politischen Gremien stammt von Frauen*

Ein Grund für die geringe Zahl an Vorstössen und Anträgen dürfte sein, dass deren überwiegende Mehrzahl von Frauen eingereicht wurde. Da Parlamentarierinnen auch 50 Jahren nach Einführung des Frauenstimm- und -wahlrechts in der eidgenössischen Legislative untervertreten sind und lange Zeit sehr stark untervertreten waren, verwundert die geringe Zahl an Vorstössen nur bedingt. Von den insgesamt 70 Vorstössen und Anträgen stammten 38 von Frauen (54,3%). Je 16 Vorstösse (je 21,3%) wurden von Männern vorgebracht oder stammten von Kommissionen, Fraktionen oder Kommissionsminderheiten – also nicht von einzelnen Personen.

3. *Vorstösse für eine gleichberechtigte Vertretung in politischen Gremien stammen zu über 80 Prozent von Links-Grün*

Interessant ist, woher die verschiedenen Vorstösse und Anträge stammen. Das Thema der Förderung einer geschlechtergerechten Vertretung in politischen Behörden scheint vor allem ein links-grünes Anliegen zu sein. 35 der 70 Begehren stammten aus der Feder der SP (50%) und zwölf von den Grünen (inkl. Freie Liste und Basta; 17,1%). Auch dies dürfte ein Grund für die eher seltenen Vorstösse sein, ist doch das links-grüne Lager in den Räten im Untersuchungszeitraum teilweise deutlich in der Minderzahl. Kommt hinzu, dass die SP und die GP auch in einigen der zehn Kommissions- und Minderheitsanträgen in der Regel federführend waren (7,5%). Die restlichen elf Anliegen stammen aus unterschiedlicher Feder. Die CVP, von der einzelne Abweichter*innen durchaus verschiedene Vorstösse unterstützt hatten, reichte hingegen nach 1972 keinen entsprechenden Vorstoss mehr ein; genauso wenig wie Mitglieder der SVP.

4. *Vorstösse für eine gleichberechtigte Vertretung in politischen Gremien sind ziemlich erfolglos*

Von den 70 eingebrachten Anliegen waren 18 erfolgreich (25,7%). Dieser Anteil muss allerdings relativiert werden. 10 dieser 18 erfolgreichen Anliegen wurden als Postulate formuliert. Mit anderen Worten: Ausser einem Bericht dürfte das Anliegen höchstens indirekte Veränderungen bewirkt haben. Zwei der drei überwiesenen Motionen wurden zudem lediglich als Postulat angenommen. Immerhin wurde zwei parlamentarischen Initiativen Folge gegeben, die nachher in eine Gesetzesvorlage flossen (Abschaffung der Kantonsklausel, Unterstützung zur Erfüllung der parlamentarischen Aufgaben). Zudem wurden drei identische

Standesinitiativen von den Kommissionen beider Räte aufgenommen. Bezeichnend ist der Umstand, dass von den 18 erfolgreichen Anliegen acht von Männern (44,4%), drei von Kantonen (16,7%), zwei von Kommissionen (11,1%) und lediglich fünf von Frauen (27,8%) stammten. Die Erfolglosigkeit erklärt sich zudem – genauso wie die niedrige Anzahl der entsprechenden Vorstösse – vorwiegend durch den Umstand, dass die meisten Forderungen von Mitgliedern des links-grünen Lagers eingebracht wurden und in aller Regel im mehrheitlich bürgerlichen Parlament nur aus dem eigenen Lager Unterstützung erhielten. Zwar gab es auch im bürgerlichen Lager immer wieder Abweichler*innen und die Unterstützung für gleichstellungspolitische Forderungen nahm in den letzten Jahren dank Sitzgewinnen der neuen Mitte-Parteien (GLP, BDP) beziehungsweise der Grünen zu, dies reichte bisher gegen die bürgerliche Phalanx aber nicht aus. Ausserdem zeigt sich eine zeitliche Konzentration der Annahme der Vorstösse: Sechs Vorstösse wurden 1971 oder 1972, also unmittelbar nach der Gewährung des Frauenstimm- und -wahlrechts angenommen, die übrigen zwölf angenommenen Vorstösse verteilen sich auf die restlichen fast 50 Jahre.

5. *Vorstösse für eine gleichberechtigte Vertretung in politischen Gremien folgen einer thematischen Konjunktur*

Es fällt schliesslich auf, dass die Frage der adäquaten Vertretung der Geschlechter in politischen Ämtern mit der Zeit häufiger in Vorstössen gefordert wird: In den 1970er Jahren finden sich 8 Vorstösse mit einem Schwerpunkt auf Sensibilisierung. Es ging insbesondere darum, den Frauen den Umgang mit ihrem neu erhaltenen Stimmrecht zu erleichtern. Ein eigentlicher Einbruch kann in den 1980er Jahren mit lediglich vier Vorstössen festgestellt werden, die sich auf die Vertretung in Kommissionen konzentrieren. In den 1990er Jahren wurden dann vor allem Quoten als Instrument gefordert, die allerdings nicht nur im Parlament, sondern mit der deutlich abgelehnten Volksinitiative auch in der Stimmbevölkerung einen schweren Stand hatten. Dies dürfte der Grund sein, weshalb im darauffolgenden Jahrzehnt vor allem wieder auf Sensibilisierung gesetzt wurde und die Vereinbarkeit des Parlamentsmandats mit Beruf und Familie in den Fokus rückte. Dieses Thema blieb auch zwischen 2010 und 2020 virulent. Noch einmal wurden aber für alle Behörden – nicht zuletzt erstmals auch für das Bundesgericht – Quoten für eine gerechtere Vertretung gefordert.²²

22 Verglichen mit dem Wirtschaftsbereich, in dem Quotenforderung ebenfalls sehr populär waren und ebenfalls einen schweren Stand hatten, sind die entsprechenden Forderungen im Bereich der politischen Institutionen noch einmal deutlich schwieriger zu erreichen. So konnte sich das Parlament im Unternehmensbereich zu einem *comply or explain*-Modell durchringen, bei dem die Unternehmen zwar keine fixen Frauenquoten erreichen mussten, bei einer Unterschreitung von Zielquoten in der Höhe von 30 Prozent für Verwaltungsräte und 20 Prozent für Geschäftsführungen jedoch ihre entsprechenden Bemühungen und die Gründe für den Misserfolg darlegen müssen. Eine solche Lösung ist jedoch im Bereich von Wahlen, die unter dem Schutz des Wahlheimnisses er-

Gleichstellung in politischen Ämtern mittels parlamentarischer Vorstösse herzustellen, scheint bisher ein schwieriges Unterfangen zu sein. Es scheint, als müsste Geschlechterparität in politischen Machtpositionen erdauert werden und könne kaum mittels Vorstössen beschleunigt werden. Dies legt insbesondere die Auseinandersetzung um die Frage der Quoten nahe. Das links-grüne Lager möchte die Entwicklung der nur langsam zunehmenden Frauenanteile in politischen Machtpositionen mittels Quoten beschleunigen, während die bürgerliche Mehrheit den Weg hin zu gleichberechtigter Repräsentation zwar nicht behindern, aber auch nicht aktiv fördern möchte.

Freilich legen die Entwicklung der Frauenanteile in den Behörden, aber auch die Geschichte der parlamentarischen Bestrebungen für eine gerechtere Vertretung von Frauen in politischen Ämtern nahe, dass diese Entwicklung in der Tat zwar sehr langsam, aber dennoch stetig zu sein scheint – das Glas mit anderen Worten also langsam halb voll wird. Als Beispiel sei hierzu die wachsende Zahl an in letzter Zeit gar teilweise erfolgreichen Forderungen für ein mütter- und familiengerechteres Parlamentsmandat genannt: War für Gabrielle Nanchen (cvp, VS), eine der zehn ersten Nationalrätinnen, das Amt nur sehr schwer vereinbar mit ihrem Familienleben – in einem Interview gab sie zu Protokoll, dass sie die Wahl eigentlich nicht hatte annehmen wollen, weil sie als Mutter kleiner Kinder zu Hause nicht abkömmlich gewesen sei (Müller 2021) –, fordern die drei Standesinitiativen, denen aktuell Folge gegeben wurde, dass Parlamentarierinnen, die Mutter geworden sind, ihr Amt ausüben dürfen, ohne finanzielle Einbussen zu erleiden. Dass diese Forderung im Jahr 2020 noch notwendig ist, gibt freilich auch Anlass dazu, das Glas noch immer halb leer zu sehen.

3.4 Literaturverzeichnis

- Aubert, Jean-François. 1998. *Die Schweizerische Bundesversammlung von 1848 bis 1998*. Basel/Frankfurt a.M.: Helbing Lichtenhahn.
- Brüschweiler, Jonas und Adrian Vatter. 2018. *Nutzung und Erfolg parlamentarischer Instrumente in der Bundesversammlung*. In Adrian Vatter (Hrsg.), *Das Parlament in der Schweiz. Macht und Ohnmacht der Volksvertretung* (S. 69–99). Zürich: NZZ Libro.
- Bühlmann, Marc und Lisa Schädel. 2012. Representation Matters: The Impact of Descriptive Women's Representation on the Political Involvement of Women. *Representation* 48(1): 101–114.
- Bundesversammlung. 2013. *Vorstösse im Zuständigkeitsbereich der Büros. Abschriften*. BRG 13.035.

folgen, kaum möglich. Denkbar wäre eine solche Lösung aber zum Beispiel für die Besetzung von Kommissionen durch den Bundesrat.

- Dryzek, John S. 1996. Political Inclusion and the Dynamics of Democratization, *American Political Science Review* 90: 475–487.
- EKF – Eidgenössische Frauenkommission. 2001. Politische Partizipation: Frauen in politischen Ämtern und Positionen. Factsheet Nr. 2.3. In *Frauen – Macht – Geschichte. Zur Geschichte der Gleichstellung in der Schweiz 1848 – 2000*. Bern.
- EPA – Eidgenössisches Personalamt. 2020. *Reporting Personalmanagement 2019*. Bern.
- Gilg, Peter. 1979. *Ausgewählte Beiträge zur Schweizer Politik: Bundesbüchlein*. Bern: Année Politique Suisse, Institut für Politikwissenschaft, Universität Bern, www.anneepolitique.swiss (03.02.2021).
- Hirter, Hans. 1989. *Ausgewählte Beiträge zur Schweizer Politik: Frauenanteil in den Expertenkommissionen (Po. 89.458)*. Bern: Année Politique Suisse, Institut für Politikwissenschaft, Universität Bern, www.anneepolitique.swiss (03.02.2021).
- Hirter, Hans. 1999. *Ausgewählte Beiträge zur Schweizer Politik: Volksabstimmung zur Beseitigung der Kantonsklausel für die Bundesratswahl, 1993–1999*. Bern: Année Politique Suisse, Institut für Politikwissenschaft, Universität Bern, www.anneepolitique.swiss (03.02.2021).
- Hirter, Hans. 2002. *Ausgewählte Beiträge zur Schweizer Politik: Unterstützung zur Erfüllung der parlamentarischen Aufgaben (Anstellung von persönlichen Mitarbeitern)*. Bern: Année Politique Suisse, Institut für Politikwissenschaft, Universität Bern, www.anneepolitique.swiss (03.02.2021).
- Müller, Salome. 16.01.2021. Ich wollte gar nicht gewählt werden. *Tages-Anzeiger*, <https://www.tagesanzeiger.ch/vielleicht-gab-es-ein-paar-maenner-die-eifersuechtig-waren-656625143135> (03.02.2021).
- Pitkin, Hanna. 1972. *The Concept of Representation*. Berkeley: University of California Press.
- PVK – Parlamentarische Verwaltungskontrolle. 1999. *Parlamentarische Vorstösse: Verfahren, Statistiken, Kosten und das Vorstosswesen betreffende Änderungs-vorschläge*. Schlussbericht vom 25.2.1999. Bern.
- Rielle, Yvan. 2010. Quotenregelung zur Frauenförderung scheitert kolossal. In Wolf Linder, Christian Bolliger und Yvan Rielle (Hrsg.), *Handbuch der eidgenössischen Volksabstimmungen 1848–2007* (S. 585–587). Bern: Haupt.
- Schirmer, Dietmar. 1998. Die Kategorie Geschlecht als kultureller Code. Über Exklusion, Inklusion und Demokratisierung. *Politische Vierteljahresschrift* 38; Sonderheft 28: 194–219.
- Schwaller, Claudio. 2019. *Volkswahl des Bundesrats scheitert zum dritten Mal*. Swissvotes – die Datenbank der eidgenössischen Volksabstimmungen, www.swissvotes.ch (03.02.2021).
- Seitz, Werner. 2020. *Auf die Wartebank geschoben. Der Kampf um die politische Gleichstellung der Frauen in der Schweiz seit 1900*. Zürich: Chronos.
- Senti, Martin. 1999. Parlamentarierinnen zwischen Fraktionsdisziplin und Frauensolidarität: Eine Analyse des Abstimmungsverhaltens im schweizerischen Nationalrat. *Schweizerische Zeitschrift für Politikwissenschaft* 5(1): 57–79.

Anhang: Liste der 70 Vorstöße und Anträge für eine bessere Inklusion von Frauen in politische Machtpositionen

Jahr	Geschäftsnummer	Titel	Thema ^{a)}	Partei Urheber*in ^{b)}	Geschlecht Urheber*in	Erfolg
1971	10690	Po. Muheim. Erläuterung zu Abstimmungsvorlagen	SG	sp	Mann	ja
1971	10838	Po. Bretscher. Stimmabgabe durch Stellvertreter	SG	bgb	Mann	ja
1971	10909	Mo. Welter. Stimmabgabe durch Stellvertretung	SG	sp	Mann	ja
1971	10880	Po. Ziegler. Stellung der Frauen in der Bundesverwaltung	V+	sp	Mann	ja
1972	11100	Mo. Bächtold. Stellvertretung bei eidgenössischen Wahlen und Abstimmungen	SG	ldu	Mann	als Po.
1972	11123	Po. Amstad. Erläuterung der Abstimmungsvorlagen	SG	cvp	Mann	Ja
1979	79.057	Geschäftsreglement Nationalrat. Anträge Kommission Parlamentsreform. (Uchtenhagen)	NR SR	sp	Frau	nein
1979	79.055	Speziesentschädigung für Parlamentarier. Anpassung an die Teuerung (Uchtenhagen)	NR SR	sp	Frau	nein
1981	80.906	Po. Felber / Morel. Ausserparlamentarische Kommissionen	KOM	sp	Mann	ja
1981	80.934	Po. Bauer. Ausserparlamentarische Kommissionen. Repräsentativität	KOM	lp	Frau	ja
1986	86.014	Beamtengesetz. Änderung (Antrag Friedli)	KOM	sp	Frau	zurückgezogen
1989	89.458	Po. Hubacher. Expertenkommissionen. Frauenanteil	V+	sp	Frau	ja
1992	90.241	Pa.Iv. Leutenegger Oberholzer. Frauenquote für Bundesbehörden	KOM	sp	Mann	ja
1992	90.242	Pa.Iv. SP. Mehr Frauen ins Parlament	NR, SR, BR, JUD	sp	Frau	nein
1992	91.400	Pa.Iv. Minderheit Kommission 89.253. Männerquoten im Ständerat	NR	sp	Frau	nein
1992	91.3036	Po. Kommission 90.241/90.242. Frauenquoten für Bundesbehörden	SR	kom	nein	nein
1992	91.3037	Po. Kommission 90.241/90.242. Geschlechtsspezifische Quotenregelungen	KOM	kom	nein	nein
1994	93.406	Pa.Iv. Bär. Angemessene Vertretung beider Geschlechter im Bundesrat	NR, SR, BR, JUD	kom	nein	nein
1994	93.411	Pa.Iv. Robert. Transparenz bei Wahlen	BR	gp	Frau	nein
1994	93.412	Pa.Iv. Robert. Volkswahl der Bundesräte und Bundesrätinnen	BR	gp	Frau	nein
1994	93.418	Pa.Iv. Hämmerle. Wahl des Bundesrates durch das Volk	BR	gp	Frau	nein
1995	93.075	Regierungs- und Verwaltungsorganisationsgesetz (Antrag Bühlmann)	BR	sp	Mann	nein
1995	93.452	Pa.Iv. SPK-NR. Änderung der Wählbarkeitsvoraussetzungen für den Bundesrat	BR	gp	Frau	nein
1998	93.452	Pa.Iv. SPK-NR. Änderung Wählbarkeitsvoraussetzungen Bundesrat (Antrag Aguet)	BR	kom	ja	ja
1998	93.452	Pa.Iv. SPK-NR. Änderung Wählbarkeitsvoraussetzungen Bundesrat (Antrag Brunner)	BR	sp	Mann	nein
1998	97.031	«Für eine gerechte Vertretung der Frauen in den Bundesbehörden». Volksinitiative	BR	sp	Frau	nein
1998			NR, SR, BR, JUD	vi		nein

Jahr	Geschäftsnummer	Titel	Thema ^{a)}	Partei Urheber*in ^{b)}	Geschlecht Urheber*in	Erfolg
1998	98.429	Pa.Iv. SPK-NR. Frauenmindestquoten für Nationalratswahlen	NR	kom		nein
1999	99.403	Pa.Iv. SPK-NR. Frauenmindestquoten für Nationalratswahlen (Minderheitsantrag)	NR	kom		nein
2000	99.404	Pa.Iv. Renwald. Proporzwahl für den Ständerat	SR	sp	Mann	nein
2002	01.079	Bundsgesetz über die politischen Rechte	SG			nein
2002	02.400	Pa.Iv. SPK-NR. Unterstützung zur Erfüllung der parlamentarischen Aufgaben	NR, SR	kom		ja
2003	01.3590	Mo. Teuscher. Mehr Frauen ins Parlament. Informationskampagne 2003	SG	gp	Frau	nein
2004	01.023	Bundesrechtspflege. Totalrevision	JUD	gp	Frau	nein
2005	01.082	Obligationenrecht. Revision. GmbH sowie Revisionsrecht	V+	sp	Frau	zurückgezogen.
2005	04.065	Schweizerische Exportrisikoversicherung. Bundesgesetz	V+	kom		nein
2005	04.410	Pa.Iv. SP. Mehr Frauen im Bundesrat. Änderung von Artikel 175 Absatz 4 der Bundesverfassung	BR	sp		nein
2005	03.440	Pa.Iv. Haering. Mehr Frauen in Verwaltungsräten von Gesellschaften mit Bundesbeteiligungen	V+	sp	Frau	ja (abgelehnt)
2007	06.3844	Po. Teuscher. Session und Familie vereinbaren	NR, SR	gp	Frau	ja
2008	07.071	Ausserparlamentarische Kommissionen. Gesetzliche Neuordnung	KOM	kom		nein
2008	07.466	Pa.Iv. Markwalder. Suppleantensystem für den Nationalrat	NR, SR	fdp	Frau	nein
2009	07.3148	Mo. Maury Pasquier. Stärkere Beteiligung der Frauen am politischen Leben	SG	sp	Frau	nein
2009	07.3372	Mo. Kiener Neilen. Angemessene Vertretung der Geschlechter an den eidgenössischen Gerichten	JUD	sp	Frau	nein
2010	09.481	Pa.Iv. Renwald. Für eine angemessene Vertretung der Sprachregionen und der Frauen im Bundesrat	BR	sp	Mann	nein
2011	10.453	Pa.Iv. SP. Verfassungskonforme Frauenvertretung an den eidgenössischen Gerichten	JUD	sp		nein
2011	09.3330	Mo. Teuscher. Lohngleichheitsdialog bei bundeseigenen Unternehmen	V+	gp	Frau	nein
2012	11.453	Pa.V. Galladé. Parlamentsitzungen und Vereinbarkeit mit Beruf, Familie, Aus- oder Weiterbildung	NR, SR	sp	Frau	nein
2013	12.4200	Po. Fetz. Periodisches Reporting zur Vertretung von Geschlechtern und Sprachregionen in Verwaltungsräten, bei denen der Bundesrat Wahlkörper ist	V+	sp	Frau	zurückgezogen.
2013	12.468	Pa.Iv. Leutenegger Oberholzer. Verwaltungsräte der bundesnahen Unternehmen. Gleichmässige Vertretung von Frauen und Männern	V+	sp	Frau	nein
2014	12.3801	Po. Feri. Geschlechterquoten in der Bundesverwaltung durchsetzen. Unterstützende Massnahmen	V+	sp	Frau	nein
2014	13.3691	Po. Feri. Studie betreffend die gesellschaftliche Zusammensetzung der Bundesversammlung und die Bedürfnisse ihrer Mitglieder	NR, SR	sp	Frau	nein

Jahr	Geschäftsnummer	Titel	Thema ^{a)}	Partei Urheber*in ^{b)}	Geschlecht Urheber*in	Erfolg
2014	12.3802	Po. Feri. Geschlechterquoten in Verwaltungsräten in bundesnahen und börsenkotierten Unternehmen durchsetzen. Unterstützende Massnahmen	V+	sp	Frau	zurückgezogen.
2014	13.410	Pa.Iv. Feri. Überprüfung des Sessionsrhythmus auf die Vereinbarkeit von Beruf, Familie und Politik	NR, SR	sp	Frau	nein
2015	13.482	Pa.Iv. Kiener Nellen. Angemessene Vertretung von Frauen und Männern an den eidgenössischen Gerichten	JUD	sp	Frau	zurückgezogen.
2016	15.3930	Mo. Leutenegger Oberholzer. Bundesrat. Cherchez la femme oder endlich verfassungskonform handeln!	KOM	sp	Frau	zurückgezogen.
2016	15.3517	Po. Feri. Erhöhung des Frauenanteils auf Wahllisten	NR	sp	Frau	zurückgezogen.
2016	14.463	Pa.Iv. Roth-Bernasconi. Der Nationalrat soll an die Väter und Mütter in seinen Reihen denken!	NR, SR	sp	Frau	nein
2017	17.3210	Po. Wermuth. Milizsystem stärken, Vereinbarkeit von Familie und Parlament verbessern	NR, SR	sp	Mann	nein
2018	17.484	Pa.Iv. Comte. Für eine angemessene Vertretung der Geschlechter in den Bundesbehörden	BR	fdp	Mann	nein
2018	17.411	Pa.Iv. Graf. Angemessene Vertretung der Geschlechter im Bundesrat	BR	gjp	Frau	zurückgezogen.
2018	15.445	Pa.Iv. Aebischer. Persönliche Mitarbeitende für Parlamentsmitglieder	NR, SR	sp	Mann	nein
2018	17.430	Pa.Iv. Arslan. Ausgeglichere Vertretung der Geschlechter im Parlament	NR, SR	gjp	Frau	nein
2019	18.4342	Po. Trede. Exekutivsharing auf Bundesebene	BR	gjp	Frau	nein
2019	18.4252	Po. Feri. Parlamentarische Arbeit auf Vereinbarkeit von Beruf, Familie und Politik prüfen	NR, SR	sp	Frau	ja
2020	20.323	Kt. Iv. U. Politikerinnen im Mutterschaftsurlaub	NR, SR	Kanton	Frau	ja
2020	20.313	Kt. Iv. BL. Teilnahme an Parlamentsitzungen während des Mutterschaftsurlaubs	NR, SR	Kanton	Frau	ja
2020	19.492	Pa. Iv. Fiola. Milizsystem unter Druck. Tragfähige Lösungen finden	NR, SR	fdp	Frau	nn ^o
2020	19.311	Kt. Iv. ZG. Politisches Mandat auch bei Mutterschaft. Änderung der Bundesgesetzgebung	NR, SR	Kanton	Frau	ja
2020	19.472	Pa.Iv. Friedl. Ausgewogenes Geschlechterverhältnis in parlamentarischen Vertretungen	KOM	sp	Frau	nn ^o
2020	19.460	Pa.Iv. Grosse. Endlich Anreize für eine ausgewogene Vertretung der Geschlechter auf Wahllisten	NR, SR	gjp	Mann	nein
2020	19.440	Pa.Iv. Kälin. Paritätische Wahllisten	NR, SR	gp	Frau	nein

a) NR: Nationalrat; SR: Ständerat; BR: Bundesrat; JUD: Judikative; KOM: ausserparlamentarische Kommissionen; V+: Kader in Verwaltung und bundesnahen Betrieben; SG: Sensibilisierung für Gleichstellung

b) kom: Kommission

c) Noch nicht abgestimmt

Quellen: Amtsdruckschriften; Curia Vista.

Teil II

Frauen und die Rechtsordnung

4 Im Ziel winkt das Ei des Kolumbus: Der erfolgreiche Gleichstellungsmarathon im Bürgerrecht, Heimatrecht und Namensrecht

Karin Frick

In den Bereichen Bürgerrecht, Heimatrecht und Namensrecht war die Gleichstellung der Geschlechter seit den 1950er Jahren ein immer wiederkehrendes Thema. Dennoch dauerte es bis ins Jahr 2013, bis mit der Beibehaltung nicht nur des Schweizer-, sondern auch des Kantons- und Gemeindebürgerrechts bei der Ehe sowie mit dem «Prinzip der Unveränderlichkeit des Geburtsnamens» (EKF 2017, 3) eine der ältesten Kernforderungen der Frauen umgesetzt war, nämlich der grundsätzliche, «individualrechtlich[e] Anspruch der Frauen auf Gleichbehandlung» (EKF 2001a, 1).

4.1 Der Weg zur Gleichstellung im Bürgerrecht von 1950 bis 1992

Im Bereich *Bürgerrecht* bezogen sich die gleichstellungspolitischen Diskussionen einerseits auf die Einbürgerungs- und Ausbürgerungsbestimmungen, die lange Zeit nach Geschlecht unterschiedlich waren, sowie andererseits auf die Weitergabe des Schweizer Bürgerrechts von den Eltern an die Kinder. Neben der Loslösung des Bürgerrechts vom Geschlecht, sowohl bei der Ein- und Ausbürgerung als auch bei der Weitergabe des Bürgerrechts an die Kinder, stellte die Anerkennung des Bürgerrechts als «unverlierbares Persönlichkeitsrecht» (EKF 2001a, 4), das heisst seine Loslösung vom Zivilstand, eine weitere gleichstellungspolitische Hauptforderung im Bereich des Bürgerrechts dar.

4.1.1 Der Ausbürgerungsautomatismus bei der Heirat – Schweizer Frauen als «zugewandte Orte»

Ein erster Schritt zur Umsetzung dieser Anliegen wurde in den 1950er Jahren unternommen, als der damals geltende Ausbürgerungsautomatismus für Schweizer Frauen, die einen Ausländer heirateten, aufgeweicht wurde. Schweizer Männer wurden bei der Heirat mit einer Ausländerin indessen nicht ausgebürgert – im Gegenteil: ihre Gattin wurde automatisch eingebürgert (vgl. weiter unten) –, womit sich in dieser Frage die Forderung nach der Gleichstellung der Geschlechter mit jener nach dem Bürgerrecht als «unverlierbare[m] Persönlichkeitsrecht» (EKF 2001a, 4) überlagerte. Noch während der beiden Weltkriege hatte die Schweiz die diesbezüglichen Rechte für Frauen in gemischtnationalen

Ehen erheblich eingeschränkt. So waren während des Ersten Weltkriegs Frauen, die ihr Schweizer Bürgerrecht bei der Heirat verloren hatten, in die Heimatländer ihrer internierten Ehemänner ausgeschafft und verwitwete ehemalige Schweizerinnen nur wieder ins Schweizer Bürgerrecht aufgenommen worden, wenn sie einen einwandfreien Ruf genossen und nicht auf staatliche Hilfe angewiesen waren. Bis zum Zweiten Weltkrieg hätten Schweizerinnen zwar rein rechtlich die Möglichkeit gehabt, ihr angestammtes Bürgerrecht bei der Heirat mit einem Ausländer zu behalten, in der Praxis war dies damals jedoch nicht üblich. Im Zweiten Weltkrieg war die automatische Ausbürgerung für Schweizerinnen bei der Eheschliessung mit einem Ausländer sodann rechtlich festgeschrieben worden, vorbehalten einzig der Fall, in dem sie staatenlos würden (EKF 2001a).

Ab 1953 konnten Schweizerinnen fortan bei der Heirat mit einem Ausländer erklären, ihr Schweizer Bürgerrecht behalten zu wollen. Gebürtigen Schweizerinnen, die ihr Bürgerrecht aufgrund ihrer Heirat bereits verloren hatten, wurde zudem Gelegenheit gegeben, um Wiedereinbürgerung anzusuchen (BRG 6088; EKF 2001a). Bereits drei Jahre später beurteilte der Bundesrat die Beschränkung auf gebürtige – im Gegensatz zu eingebürgerten – Schweizerinnen jedoch als «ungerecht» (AB SR, 1956, IV, S. 255): Es bestehe kein Grund, «diese Frauen grundsätzlich als mit der Schweiz weniger verbunden zu betrachten als solche, die als Schweizer Kinder geboren worden [sind]» (AB SR, 1956, IV, S. 255). Er beantragte daher die Ausweitung auf alle ehemaligen Schweizerinnen (BRG 7176), was vom Parlament bestätigt wurde (AB NR, 1956, IV, S. 719; AB SR, 1956, IV, S. 296). Zur neu geschaffenen Möglichkeit für die Schweizerinnen führte Berichterstatter Urs Dietschi (fdp, SO) im Nationalrat aus: «Wenn die ausheiratende Schweizerin ausdrücklich erklärt, ihr Bürgerrecht beibehalten zu wollen, soll dieser Wille respektiert werden», denn ein solches, ausdrückliches Bekenntnis zur Schweiz entspreche letztlich dem «schweizerischen Staatsgedanke[n]» der Willensnation, «wonach die Schweizerische Eidgenossenschaft [...] auf dem freien Willen und der gemeinsamen Gesinnung verschiedenartiger Volksteile und Menschen beruht» (AB NR, 1951, III, S. 749).

Praktische Beweggründe für diese Neuerung sind indes eher in der allgemeinen, internationalen Rechtsentwicklung zu suchen, die die Schweiz wohl unter einen gewissen Druck setzte. Dass Frauen bei der Eheschliessung mit einem Ausländer ihr angestammtes Bürgerrecht behalten können, gelte «sowohl im Westen, [...] im Norden, und [...] erst recht im Osten» (AB NR, 1951, III, S. 771), erläuterte Dietschi; zudem bürgerten immer mehr Staaten Ausländerinnen bei der Heirat mit einem ihrer Staatsbürger nicht mehr automatisch ein. Das völkerrechtliche Gebot zur Vermeidung von Staatenlosigkeit führe dazu, dass «im Grunde das Ausland [entscheide], ob eine Schweizerin ihr Bürgerrecht beibehält» – ein «national höchst unbefriedigend[er]» Zustand (AB NR, 1951, III, S. 772). Ausserdem betreibe die Schweiz mit dem Ausbürgerungsautomatismus eine «kontra-selektorische Bevölkerungspolitik», indem sie eine Schweizerin bei der Heirat mit einem Ausländer zu einer Ausländerin mache, sogar wenn sie in der Schweiz wohne, «statt dass sie als Schweizerin ihren Mann und ihre Kinder zur

Schweiz erziehen dürfte» (AB NR, 1951, III, S. 772). Im Übrigen werde «der absolute Verlust der Schweizer Staatsbürgerschaft durch Heirat nach der heutigen geistigen Entwicklung und dem nationalen Bewusstsein unserer Frauen und im Hinblick auf den heutigen Zerfall der Völkergemeinschaft und der Menschenrechte in der Welt als unmenschlich empfunden» (AB NR, 1951, III, S. 749).

Die Anerkennung der «Persönlichkeitsrechte der Frau» setzte sich also dann gegen die mutmasslich gefährdete «Einheit der Familie» (AB NR, 1951, III, S. 771) und die «Befürchtung [...], dass solche Schweizerinnen durch ihren Mann zu Stützpunkten des Auslandes werden können» (AB NR, 1951, III, S. 772) durch. Die Auswirkungen der neuen Bestimmungen erläuterte Berichterstatter Dietschi seinen Ratskollegen folgendermassen:

«Heirat gilt auch nach der neuen Bestimmung immer noch als Verlustgrund [für das Schweizer Bürgerrecht]. Bloss wirkt er nicht mehr absolut, sondern nur noch relativ. Wenn die ausheiratende Schweizerin ihre Treue zur Eidgenossenschaft (und nicht nur zu ihrem Manne) erneuern will, bleibt sie im Treuebund der Eidgenossen. In vielen Fällen wird sie dennoch das Bürgerrecht des Ehemannes erhalten. Dann wird sie Doppelbürgerin und hat zur alten Heimat, alt eidgenössisch ausgedrückt, sozusagen die Stellung eines zugewandten Ortes!» (AB NR, 1951, III, S. 771)

Obleich sich die betroffenen Frauen weiterhin aktiv um die Beibehaltung bzw. Wiedererlangung ihres Bürgerrechts bemühen mussten und damit gegenüber den Männern benachteiligt blieben, war dies doch insofern ein bedeutender Schritt, als der Bund damit das Bürgerrecht im Grunde als «unverlierbares Persönlichkeitsrecht» (EKF 2001a, 4) anerkannte, das niemandem gegen seinen oder ihren ausdrücklichen Willen (vorbehalten «Doppelbürger, deren Verhalten den Interessen oder dem Ansehen der Schweizer erheblich nachteilig ist»; AB NR, 1951, III, S. 749) aberkannt werden kann. Gänzlich abgeschafft wurde die Ausbürgerung von Schweizerinnen bei der Eheschliessung mit einem Ausländer allerdings erst 1992 (BRG 87.055; AS 1991, S. 1034 ff.; EKF 2001a; vgl. Hirter 1991).

4.1.2 Der Einbürgerungsautomatismus bei der Heirat – Einheit der Familie

Umgekehrt erhielten Ausländerinnen bei der Eheschliessung mit einem Schweizer automatisch das Schweizer Bürgerrecht. Zusammen mit der oben beschriebenen Ausbürgerung von Schweizerinnen führte dieser Einbürgerungsautomatismus zu einer doppelten Ungleichbehandlung im Bürgerrecht: Einerseits wurden Schweizer Ehefrauen von Ausländern gegenüber ausländischen Ehefrauen von Schweizern benachteiligt, indem sich die Schweizerinnen bei der Ehe aktiv gegen den Verlust des Bürgerrechts wehren mussten, während die Ausländerinnen es automatisch geschenkt erhielten. Andererseits wurden ausländische Ehefrauen von Schweizern mit der automatischen Einbürgerung gegenüber aus-

ländischen *Ehemännern* von Schweizerinnen bevorzugt. Letztere konnten sich nicht einmal erleichtert einbürgern lassen, sondern mussten sich dem ordentlichen Einbürgerungsverfahren stellen, wenngleich mit verkürzter Wohnsitzfrist (EKF 2001a; Senti 1994; Rielle 2010). Bereits anlässlich der Bürgerrechtsrevision in den 1950er Jahren (BRG 6088, vgl. oben) sorgte diese asymmetrische Praxis für Diskussionen. «Wäre es nicht logisch, dass in diesem Fall dann auch der Ausländerin, die einen Schweizer heiratet, vorerst das Schweizer Bürgerrecht versagt bliebe?» (AB NR, 1951, III, S. 772), fragte Berichterstatter Dietschi rhetorisch das Nationalratsplenum. Nein, die automatische Einbürgerung von Ausländerinnen bei der Heirat mit einem Schweizer sei wichtig, rechtfertigte er die Ungleichbehandlung, «weil wir diese Ausländerin zur Schweizerin machen wollen, damit sie [...] ihre Kinder in schweizerischem Geiste erziehen soll» (AB NR, 1951, III, S. 772). Die Idee, die Ungleichbehandlung der Geschlechter dahingehend aufzulösen, dass auch ausländische Männer bei der Eheschliessung mit einer Schweizerin automatisch eingebürgert würden, brachte indes niemand vor.

Während ausländische Ehefrauen schweizerischer Männer automatisch eingebürgert wurden, konnten sich ausländische Ehefrauen *ausländischer* Männer überhaupt nicht einbürgern lassen, ohne dass ihr Ehemann es ihnen gleichtat (Senti 1994). Analog konnte eine Ehefrau auch nur gemeinsam mit ihrem Ehemann aus dem Schweizer Bürgerrecht entlassen werden, was die automatische Einbürgerung bei der Ehe mitunter zu einem zweifelhaften Privileg machte: Was, wenn eine Frau ihr angestammtes Bürgerrecht auch nach der Ehe mit einem Schweizer gerne behalten wollte, ihr Heimatland aber keine Doppelbürgerschaften anerkannte? Zum Schutz der Einheit der Familie wurde das Bürgerrecht der Frauen komplett von jenem ihrer Ehemänner abhängig gemacht. Selbstständig die Aufnahme in das oder die Entlassung aus dem Schweizer Bürgerrecht zu beantragen, war Frauen faktisch nur möglich, sofern sie nicht (oder nicht mehr) verheiratet waren.

4.1.3 Reformdruck aus dem Parlament – die Weitergabe des Bürgerrechts an die Kinder

Die Loslösung des Bürgerrechts von Geschlecht und Zivilstand kam hernach in den 1970er Jahren im Zusammenhang mit der Revision des Familienrechts (vgl. Kapitel 5 zum Zivilrecht sowie Benteli et al. 1998) wieder auf die politische Agenda (Gilg 1976). So wurden bis Ende des Jahrzehnts vom Parlament etliche Forderungen in diese Richtung platziert (Gilg 1980). Eine parlamentarische Initiative von Gian Mario Pagani (cvp, TI; Pa.Iv. 79.226) für die «[s]elbständige Einbürgerung der Ehefrau» (AB NR, 1981, III, S. 967) wurde vom Nationalrat zugunsten einer Kommissionsmotion (ad 79.226) für eine generelle Revision des Bürgerrechtsgesetzes abgelehnt (AB NR, 1981, III, S. 697 ff.; AB NR, 1981, III, S. 982 ff.); letztere wurde ein Jahr später auch vom Ständerat überwiesen (AB SR, 1982, III, S. 256 ff.).

Neben der direkten Benachteiligung der Frauen beim Erwerb des und beim Ausschluss vom Schweizer Bürgerrecht stand insbesondere deren

Ungleichbehandlung bei der Weitergabe des Bürgerrechts an die Kinder im Zentrum der Diskussion. 1975 hatte das Parlament zwar «[i]m Bestreben, die Zurücksetzung der Frau abzubauen» (Gilg 1979, 16) eine Neufassung des Kindesrechts (BRG 12003, vgl. auch Kapitel 5 zum Zivilrecht) verabschiedet, konnte damit das Thema aber nicht vom Tisch schaffen. Kinder mit ausländischem Vater und Schweizer Mutter sollten demnach künftig «Schweizerbürger werden, wenn die Mutter es von Abstammung schon war und die Eltern zur Zeit der Geburt in der Schweiz Wohnsitz haben» (Gilg 1979, 16) – und nicht mehr nur, wenn sie vom Vater keine Staatsbürgerschaft erhielten. Dass damit nur Väter, nicht aber Mütter ihre Schweizerische Nationalität bedingungslos auf ihre Kinder übertragen konnten, wurde «weiterhin als stossend empfunden», wie Gilg (1980, 19) eine Reihe einschlägiger Vorstösse kommentierte. Zwei Motionen und eine parlamentarische Initiative von Amélia Christinat (sp, GE; Mo. 78.517 und 80.923, Pa.Iv. 79.230) sowie eine Motion von Carl Miville junior (sp, BS; Mo. 79.546) und eine parlamentarische Initiative von Alfred Weber (fdp, UR; Pa.Iv. 79.223) forderten die Aufhebung der Bedingung, dass die Mutter Schweizer Bürgerin «von Abstammung» (BBl, 1976, II, S. 1020) sein muss. Gleichzeitig erhöhte auch das Bundesgericht den Kesseldruck, indem es eine als Kind zusammen mit ihren Eltern eingebürgerte Schweizerin als Schweizerin «von Abstammung» anerkannte und damit «die bisherige Praxis der Behörden desavouierte» (Gilg 1980, 19).

Eine rasche Umsetzung des Anliegens wurde allerdings dadurch behindert, dass sich «die Bemühungen um eine Reform [...] in Verfahrensstreitigkeiten verwickelt» (Gilg 1982, 14) hatten, ob für die bedingungslose Weitergabe des Bürgerrechts durch die Mutter eine Verfassungsänderung nötig sei oder nicht. Dem Eidgenössischem Justiz- und Polizeidepartement (EJPD), das schon länger auf eine umfassende Bürgerrechtsrevision inklusive Verfassungsänderung hinarbeitete, war durch die zahlreichen Vorstösse inzwischen «eine parlamentarische Konkurrenz erwachsen» (Gilg 1982, 14). Neben der Einbürgerung von Ehegatten und Nachkommen von Schweizerinnen und Schweizern hatte das EJPD auch jene von Secondos und Secondas sowie Flüchtlingen und Staatenlosen neu regeln wollen. Das Parlament forderte indessen ein zügigeres Vorgehen bei den gleichstellungsrelevanten Fragen, für die sich ihrer Auffassung nach keine Verfassungsänderung aufdrängte.

Die Annahme des Gleichstellungsartikels in der Bundesverfassung in der Volksabstimmung vom 14. Juni 1981 (BRG 79.076; BBl, 1981, II, S. 1266 ff.; Frey 1982) brachte schliesslich «den nötigen Druck» (EKF 2001a, 5) für die umfassende Revision des Bürgerrechts. Das Parlament trennte den bundesrätlichen Entwurf (BRG 82.019; BBl, 1982, II, S. 125 ff.) für die entsprechenden Verfassungsänderungen, wie sie das EJPD angestrebt hatte, «nicht zuletzt aus taktischen Gründen» (Siegenthaler 1984, 16) in zwei separate Vorlagen zur Übertragung des Bürgerrechts in der Familie einerseits sowie zur erleichterten Einbürgerung von Ausländerinnen und Ausländern der zweiten Generation, Flüchtlingen und Staatenlosen andererseits auf (AB SR, 1982, III, S. 255 ff.; AB NR, 1983, I, S. 44 ff.; Junker 1983; Siegenthaler 1984). Mit der Anregung zu diesem Entschluss hatte der Ver-

band schweizerischer Frauenvereine Weitsicht bewiesen (Junker 1983; Rielle 2010): Während die zweite Vorlage vor dem Stimmvolk keine Mehrheit fand, wurde die neue Bürgerrechtsregelung für die Familie in der Volksabstimmung vom 4. Dezember 1983 mit 60,81 Prozent Ja-Stimmen deutlich angenommen (BBL, 1984, I, S. 614ff.; Siegenthaler 1984). Ausser von der EDU, den Schweizer Demokraten (SD) und der abweichenden Waadtländer Kantonalsektion der Liberalen Partei (LP) hatte es keine ablehnenden Parolen zur neuen Bürgerrechtsregelung in der Familie gegeben. Für die Anpassung der «gleichstellungspolitisch nicht mehr haltbar[en]» (Rielle 2010, 412) Bestimmungen ausgesprochen hatten sich neben allen anderen Parteien der Schweizerische Gewerbeverband (SGV) und die Gewerkschaften (Swissvotes 2021a).

Die Umsetzung der Verfassungsänderung auf Gesetzesstufe erfolgte in zwei Etappen: Bereits im Dezember 1984 verabschiedeten die eidgenössischen Räte die weitgehend unumstrittene erste Etappe, die Kindern eines schweizerischen Elternteils automatisch das Schweizer Bürgerrecht zugesteht, unabhängig davon, ob die Mutter oder der Vater die Schweizer Staatsbürgerschaft besitzt und ob die Eltern in der Schweiz wohnen oder nicht (BRG 84.037; AB NR, 1984, V, S. 1957; AB SR, 1984, V, S. 739; Hirter 1985). Damit wurde die Benachteiligung der Frauen bei der Weitergabe des Schweizer Bürgerrechts an die Kinder beseitigt.

4.1.4 Die vollständige formale Gleichstellung im Bürgerrecht

Noch wurden Männer und Frauen aber in den Ein- und Ausbürgerungsbestimmungen ungleich behandelt: Sowohl der Einbürgerungsautomatismus für ausländische Ehefrauen von Schweizern als auch der Ausbürgerungsautomatismus für Schweizerinnen, die einen Ausländer heirateten, waren, auch wenn letzterer faktisch leicht umgangen werden konnte, nach wie vor in Kraft. Die Aufhebung dieser Automatismen und damit die vollständige formale Gleichstellung der Geschlechter im Bürgerrecht wurde in der zweiten Etappe der Bürgerrechtsrevision ab 1986 in Angriff genommen (BRG 87.055). Für ausländische Ehepartner und -partnerinnen von Schweizerinnen und Schweizern sah der Bundesrat – unabhängig vom Geschlecht – die erleichterte Einbürgerung (in Verbindung mit einer garantierten Aufenthaltsbewilligung) vor. Zudem sollten sich Männer und Frauen künftig unabhängig vom Zivilstand individuell ein- und ausbürgern lassen können (Hirter 1988). Während diese Neuerungen eine klare Verbesserung für ausländische Ehemänner von Schweizerinnen darstellten – bisher hatten sie keinen Anspruch auf eine Aufenthaltsbewilligung und mussten sich dem ordentlichen Einbürgerungsverfahren stellen –, monierten die SP, die Progressiven Organisationen Schweiz (POCH) und die Interessengemeinschaft der mit Ausländern verheirateten Schweizerinnen (IAS) die «Gleichschlechterstellung» (Senti 1994, 185) der ausländischen Ehefrauen von Schweizern. Sie erkannten in der Abschaffung des Automatismus eine Schlechterstellung der ausländischen Frauen gegenüber der alten Regelung und liebäugelten stattdessen mit der Ausweitung des Einbürgerungsautomatismus auf ausländische Ehemänner

von Schweizerinnen. Auf der anderen Seite schlug die Nationale Aktion (NA) anstelle der Abschaffung des Ausbürgerungsautomatismus für Schweizer Frauen vor, die Regel auch auf Männer auszuweiten, wodurch sie sich eine Verringerung der Doppelbürgerschaften erhoffte (Senti 1994).

Die eidgenössischen Räte verabschiedeten den Entwurf des Bundesrates 1990 ohne grössere inhaltliche Änderungen (AB SR, 1990, II, S. 275; AB NR, 1990, II, S. 758f.; Hirter 1989; Hirter 1990; Hirter 1991). Vor den Schlussabstimmungen war es im Nationalrat allerdings noch zu einem «frauenpolitischen Zwischenpiel» (Hirter 1991, 24) gekommen: Nationalrätin Rosmarie Bär (gl, BE) hatte bemerkt, dass die durchgängige Verwendung des generischen Maskulinums im Gesetzestext nicht nur die Frauen diskriminiere, sondern gar die gleichgeschlechtliche Ehe einführe, was wohl «nicht die mehrheitliche Haltung dieses Rates und schon gar nicht die Meinung des Ständerates» (AB NR 1990, II, S. 758) sei. Ihr Antrag auf Rückweisung zur redaktionellen Überarbeitung wurde jedoch nach dem Verweis, eine verwaltungsinterne Arbeitsgruppe befasse sich mit dem «Problem der geschlechtsneutralen Formulierung» (AB NR, 1990, II, S. 759), abgelehnt.

Mit Inkrafttreten des revidierten Bürgerrechtsgesetzes 1992 (AS, 1991, S. 1034ff.; Hirter 1991) war die Gleichstellung der Geschlechter im Bürgerrecht verwirklicht. Die vormals so wichtige und nunmehr noch vereinzelt als Gegenargument vorgebrachte Einheit der Familie wurde letztlich dem individualrechtlichen Anspruch der Frauen auf Gleichbehandlung untergeordnet. Dass sich unter den Frauenorganisationen oder den Frauen im Parlament kein schlagkräftiger Widerstand gegen die Schlechterstellung der ausländischen Frauen gegenüber früher formiert hatte, schreibt Senti (1994) der Tatsache zu, dass die Gleichstellungsfrage vom Ringen um die Verschärfung oder Liberalisierung der Einbürgerungsvorschriften im Allgemeinen in den Hintergrund gedrängt wurde. Dies verhinderte, dass sich die Frauen über die Parteigrenzen hinweg solidarisierten, um für das konkrete Frauenanliegen zu kämpfen.

4.1.5 Das Bürgerrecht und die eingetragene Partnerschaft

Mit der Annahme des Partnerschaftsgesetzes in der eidgenössischen Abstimmung vom 5. Juni 2005 (BBl, 2005, S. 2741; Bernath 2006) stellte sich die Frage, ob die neue zivilrechtliche Institution der eingetragenen Partnerschaft im Bürgerrecht der Ehe gleichgestellt werden sollte, um homosexuelle gegenüber heterosexuellen Paaren im Bürgerrecht nicht zu diskriminieren. Ebendiese Gleichstellung forderte eine Handvoll parlamentarischer Initiativen (Pa.Iv. 13.418; 13.419; 13.420; 13.421; 13.422), die 2013 von den Fraktionen der Grünliberalen, der BDP, der Grünen und der SP sowie von FDP-Nationalrätin Doris Fiala (fdp, ZH) eingereicht wurden. Der von der Staatspolitischen Kommission des Nationalrats zu deren Umsetzung ausgearbeitete Entwurf wurde 2016 vom Nationalrat gutgeheissen (AB NR, 2016, S. 357ff.). Noch im selben Jahr sistierten die Räte das Projekt jedoch, um das Schicksal der parlamentarischen Initiative «Ehe für alle» (Pa.

Iv. 13.468) abzuwarten (AB SR, 2016, S. 794f.; AB NR, 2016, S. 2283; Guignard und Frick 2016). Mit der darin geforderten Öffnung der Ehe für gleichgeschlechtliche Paare, die im Dezember 2020 schliesslich vom Parlament verabschiedet wurde (AB NR, 2020, S. 2726; AB SR, 2020, S. 1436; Guignard 2020), könnte – sofern das Anliegen in der bevorstehenden Referendumsabstimmung vom 26. September 2021 bestätigt wird – die Forderung nach der Gleichstellung von Ehe und eingetragener Partnerschaft im Bürgerrecht obsolet werden. Dann wäre es durchaus denkbar, die eingetragene Partnerschaft in Zukunft als eine Art PACS (*Pacte civile de solidarité*) auszugestalten, der sowohl homo- als auch heterosexuellen Paaren als Alternative zur Ehe offenstünde und im Vergleich zur Ehe weniger rechtliche Konsequenzen nach sich ziehen würde, also beispielsweise bewusst keine Auswirkungen auf das Bürgerrecht hätte (vgl. Guignard 2016).

4.2 Das konservative Familienbild als Hemmschuh: eine Minimallösung im Heimatrecht

Die bisher beschriebenen Streitpunkte bezogen sich alle auf das Schweizer Bürgerrecht, dessen Besitz Schweizerinnen und Schweizer von ausländischen Staatsangehörigen unterscheidet. Insofern betraf sein Erwerb oder Verlust mit der Heirat nur Frauen in gemischtnationalen Ehen. Für Schweizerinnen, die einen Schweizer heirateten – und damit die grosse Mehrheit der in der Schweiz heiratenden Frauen (vgl. Senti 1994, 191) – hatte die Eheschliessung natürlich keine Auswirkungen auf ihren Status als Schweizer Bürgerinnen, wohl aber auf ihr Kantons- und Gemeindebürgerrecht, das zur besseren Unterscheidung im Folgenden als *Heimatrecht* bezeichnet wird. Analog zum Bürgerrecht konzentrierten sich die gleichstellungspolitischen Forderungen auch beim Heimatrecht auf die Loslösung von Geschlecht und Zivilstand, sowohl in Bezug auf eine geschlechtsneutrale Regelung für das Heimatrecht bei der Heirat als auch betreffend die Weitergabe des Heimatrechts an die Kinder.

Im Gegensatz zum Bürgerrecht, dem eine gewisse aussenpolitische bzw. internationale Bedeutung zukommt, blieb das rein innerstaatlich relevante Heimatrecht von den ersten Schritten Richtung Loslösung von Geschlecht und Zivilstand in den 1950er Jahren völlig unberührt. Dies führte dazu, dass ab 1953 Schweizerinnen, die einen Ausländer heirateten, ihr Schweizer Bürgerrecht – und damit auch ihr Heimatrecht im betreffenden Kanton sowie der betreffenden Gemeinde – behalten konnten (vgl. oben); Schweizerinnen, die einen Schweizer heirateten, waren hingegen gezwungen, ihr angestammtes Heimatrecht für dasjenige ihres Ehemannes aufzugeben (BBl, 1979, II, S. 1191 ff.; Senti 1994). Diese Ungleichbehandlung von Schweizer Frauen, je nachdem, wer ihr Ehemann war, sollte einige Jahrzehnte überdauern.

Weil sich – trotz des Versprechens, das Anliegen in die bevorstehende Eherechtsrevision aufzunehmen, das der Bundesrat in der Antwort auf eine kleine Anfrage von Nelly Wicky (pda, GE) 1972 abgegeben hatte (AB NR, 1972,

I, S. 461f.) – lange nichts tat, verlieh Nationalrätin Amélia Christinat (sp, GE) 1979 der Forderung mittels Motion (Mo. 79.425) Nachdruck. In der Begründung ihres Vorstosses verwies sie auf die bereits lange gehegte Bereitschaft ihres Heimatkantons, diesen Schritt zu tun: Bereits 1956 hatte der Kanton Genf seinen Bürgerinnen die Möglichkeit geben wollen, ihr Genfer Bürgerrecht bei der Heirat mit einem Schweizer aus einem anderen Kanton zu behalten. Nachdem das EJPD dieses Ansinnen als unvereinbar mit dem Bundesrecht erklärt hatte, hatte die Genfer Regierung schliesslich davon abgesehen (AB NR, 1979, III, S. 1276 ff.). Noch 1982 wurde der Kanton Basel-Stadt mit derselben Begründung vom Bundesgericht zurückgepfiffen, als er seinen Bürgerinnen dieses Recht einräumen wollte (BGE 108 Ib 392; EKF 2001a).

Inzwischen war mit der Revision des Eherechts (BRG 79.043; vgl. auch Kapitel 5 zum Zivilrecht), die 1976 in die Vernehmlassung ging, etwas Bewegung in die Sache gekommen, war die Gleichbehandlung der Ehegatten bzw. die Gleichberechtigung der Geschlechter innerhalb der Familie doch erklärtes Ziel des Gesetzgebungsprojektes (Gerber 1980; Frey 1982; Senti 1994). In Bezug auf das Heimatrecht resultierte aus der beinahe zehn Jahre dauernden Reform für die Frauen allerdings nur ein Teilerfolg. Die geschlechtsneutrale Formulierung beim Heimatrecht der Familie, wie sie die SP und sieben Frauenorganisationen in der Vernehmlassung gefordert hatten, blieb chancenlos (Senti 1994).

Weil die Kantone «ernste Komplikationen» (BBl, 1979, II, S. 1246) bei der Führung der Familienregister befürchteten, liess sich der Bundesrat von diesen «praktische[n] Überlegungen» (BBl, 1979, II, S. 1247) leiten und schlug dem Parlament in seiner Botschaft die Beibehaltung der bisherigen Regelung für das Heimatrecht in der Familie vor (BBl, 1979, II, S. 1191 ff.). Den eidgenössischen Räten – «selbst dem Ständerat», wie Senti (1994, 143) betont – war dieser Vorschlag jedoch zu restriktiv; sie übernahmen stattdessen das Konzept aus dem Vorentwurf, wonach eine Frau bei der Heirat weiterhin automatisch das Heimatrecht ihres Ehegatten übernimmt, zusätzlich jedoch ihr bisheriges behalten kann (BBl, 1984, III, S. 19 ff.), wie es auch die Motion von Amélia Christinat (sp, GE; Mo. 79.425) verlangt hatte. Damit habe das Parlament zwar «auf eine vollständige Gleichstellung der Ehepartner verzichtet, aber den Persönlichkeitsrechten der Ehefrau Rechnung getragen», kommentierte von Allmen (1984, 159) diesen Beschluss. Nicht zuletzt entsprach diese Regelung jener, die auch in gemischtnationalen Ehen auf das Bürgerrecht angewandt wurde.

Nachdem die Räte die Eherechtsrevision 1984 mit nur einer Handvoll Gegenstimmen verabschiedet hatten (AB SR, 1984, IV, S. 591; AB NR, 1984, IV, S. 1458), ergriff ein konservatives, rechtsbürgerliches «Komitee gegen ein verfehltes Eherecht» (EKF 2001b, 8) um Nationalrat Christoph Blocher (svp, ZH) aus Sorge um die zurückgestufte Bedeutung der Familie zugunsten der individuellen Rechte der Eheleute das Referendum. Es wurde daraufhin auch vom Schweizerischen Gewerbeverband unterstützt (Swissvotes 2021b), der vor allem die neuen Regelungen im Ehegüterrecht und im Erbrecht anfocht (Pellaton 1985, 1986). In der Volksabstimmung vom 22. September 1985 wurde das revidierte

Eherecht mit 54,7 Prozent Ja-Stimmen angenommen, wobei die Frauen den entscheidenden Ausschlag gaben, indem sie die mehrheitlich ablehnenden Männer überstimmten (BBl, 1985, II, S. 1433 ff.; Pellaton 1986).

Ab Inkrafttreten des neuen Eherechts 1988 konnten Schweizerinnen auch bei der Heirat mit einem Schweizer ihr bisheriges Heimatrecht behalten, womit gewissermassen eine Minimalforderung der Frauenbewegungen umgesetzt war. Zusätzlich musste die Ehefrau aber weiterhin das Heimatrecht ihres Mannes übernehmen, das auch die gemeinsamen Kinder als einziges Heimatrecht erhielten (EKf 2001a). Immerhin wurden jetzt Schweizerinnen, die einen Schweizer heirateten, in puncto Bürgerrecht gleichbehandelt wie jene, die einen Ausländer ehelichten. Diese logische Übereinstimmung in den Bestimmungen zum Bürgerrecht und zum Heimatrecht hatte jedoch nicht lange Bestand. Schon bevor das neue Eherecht in Kraft trat, waren beim international relevanten Bürgerrecht mit der zweiten Etappe der Bürgerrechtsrevision (BRG 87.055) bereits die entscheidenden Reformschritte für die vollständige formale Gleichstellung der Geschlechter eingeleitet worden (vgl. oben). Im nur innerstaatlich bedeutsamen Heimatrecht wurde in diese Richtung hingegen vorerst nichts mehr unternommen. Die Loslösung des Heimatrechts von Geschlecht und Zivilstand wurde schliesslich mit der Namensrechtsrevision, die 2013 in Kraft trat (vgl. unten), verwirklicht.

4.3 Der Familienname: das gleichstellungspolitische «Ei des Kolumbus»

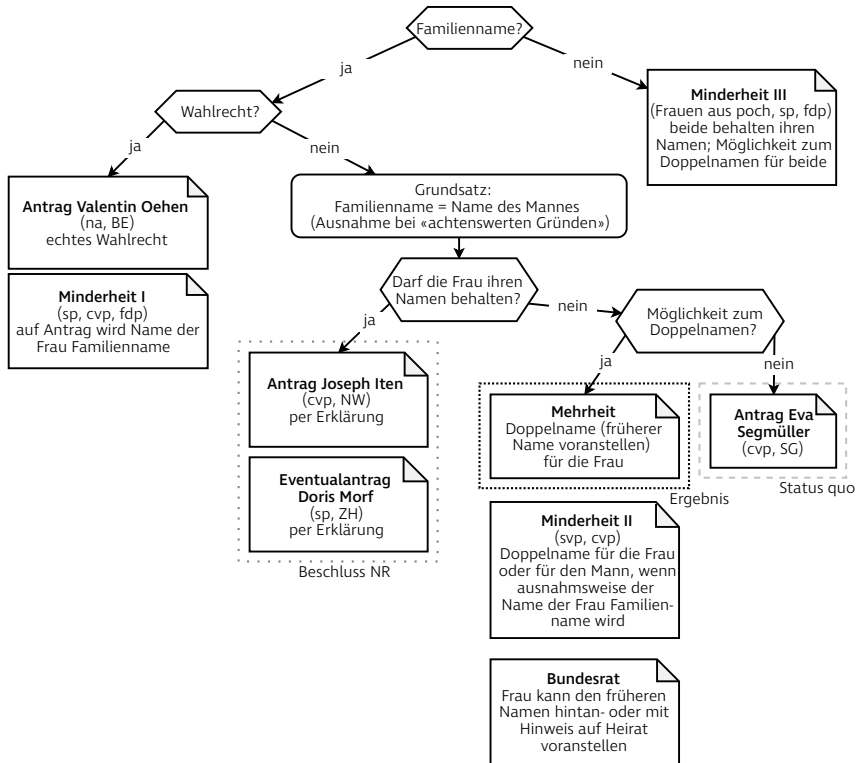
Im Zuge der Eherechtsreform (BRG 79.043) wurden in den 1980er Jahren auch die Bestimmungen zum Familiennamen revidiert. Bisher erhielt die Frau mit der Heirat automatisch den Familiennamen ihres Mannes, wobei es ihr freistand, ihren Geburtsnamen dem Familiennamen hintanzustellen (BBl, 1979, II, S. 1191 ff.). Obwohl im Vorentwurf eine Variante enthalten war, die es den Eheleuten erlauben sollte, den Namen des Mannes oder jener der Frau als Familiennamen zu wählen – neben zahlreichen Frauenorganisationen hatten sich in der Vernehmlassung auch die Kantone Waadt und Genf, die SP, der Landesring der Unabhängigen (LdU) sowie der Schweizerische Gewerkschaftsbund (SGB) hierfür ausgesprochen –, entschied sich der Bundesrat in der Botschaft, beim bisherigen Grundsatz zu bleiben (Senti 1994; BBl, 1979, II, S. 1191 ff.). Das Wahlrecht beim Familiennamen, so befürchtete die Regierung, könnte «zur Quelle von Streitigkeiten» unter den Eheleuten werden, würde das Zivilstandswesen verkomplizieren und entspreche letztlich «keinem echten Bedürfnis» (BBl, 1979, II, S. 1242). Nichtsdestotrotz könne man sich «der Tatsache nicht verschliessen, dass der Name ein Persönlichkeitsrecht ist und die zwingende Namensänderung bei der Heirat für eine Reihe von Frauen einen schwerwiegenden Eingriff in ihre persönlichen Verhältnisse bedeutet» (BBl, 1979, II, S. 1243). Deshalb sollte die Ehefrau neu das Recht erhalten, ihren früheren Namen dem Familiennamen

nicht nur hintan-, sondern auch voranzustellen – letzteres allerdings nur mit einem expliziten Hinweis auf die Heirat («verheiratete Schmid» oder «Ehefrau Schmid»; BBl, 1979, II, S. 1243).

Während sich der Ständerat 1981 mit dem bundesrätlichen Entwurf, der als Familienname weiterhin den Namen des Mannes vorsah, grundsätzlich einverstanden zeigte, hatte sich der Nationalrat beim Familiennamen mit «verschiedensten Lösungen» (von Allmen 1984, 159) zu befassen, was Bundesrätin Elisabeth Kopp (fdp) im Nationalrat zur Aussage veranlasste, «in der Namensfrage [sei] das Ei des Kolumbus noch nicht gefunden» (AB NR, 1983, III, S. 611). Die Vorschläge reichten von einer vollständigen Abkehr von einem gemeinsamen Familiennamen – so der Antrag einer Minderheit aus Nationalrätinnen der POCH, SP und FDP (Minderheit III, vgl. Abbildung 4.1) – bis zur Beibehaltung der geltenden Regel, wie es Eva Segmüller (cvp, SG) beantragte. Sie wollte die «referendumsträchtig[e]» Namensregelung in eine spätere Revision auslagern und so die «dringlichen und wünschenswerten Verbesserungen» der Ehrechtsrevision «nicht mit Zweitrangigem gefährden» (AB NR, 1983, III, S. 629; Senti 1994). In einer zweitägigen Debatte stritt die grosse Kammer im Sommer 1983 um die Bedeutung des gemeinsamen Familiennamens, die wahlweise zwischen einer unverzichtbaren «Visitenkarte der Familie» (Paul Zbinden, cvp, FR; AB NR, 1983, III, S. 625) und einem unnötigen «Stempel des Mannes, der die Frau als die seine ausweist» (Ruth Mascarin, poch, BS; AB NR, 1983, III, S. 627) verortet wurde. Am Ende stimmte der Nationalrat mit grosser Mehrheit den inhaltsgleichen Anträgen Joseph Iten (cvp, NW) und Doris Morf (sp, ZH) zu, wonach grundsätzlich der Name des Ehemannes Familienname würde, die Frau ihren Namen jedoch auf Antrag behalten dürfte (vgl. Abbildung 4.1).

Bei der darauffolgenden Differenzbereinigung im Ständerat stand Esther Bühler (sp, SH) mit ihrem Minderheitsantrag, dem Nationalrat zu folgen, auf verlorenem Posten, obwohl sie mit dem Verband der Zivilstandsbeamten und der Konferenz der kantonalen Aufsichtsbehörden im Zivilstandswesen gewissermassen die Fachleute auf ihrer Seite hatte (AB SR, 1984, I, S. 124 ff.). Die kleine Kammer folgte ihrer Kommissionsmehrheit, die «nicht so weit gehen [wollte], dass man die durch den Namen [...] symbolisierte Einheit der Familie aufgibt», wie Berichterstatter Luregn Mathias Cavelti (cvp, GR) erklärte (AB SR, 1984, I, S. 125). Die Kommission vertrat das im Nationalrat unterlegene Konzept ihrer Schwesterkommission, wonach die Frau den Familiennamen auf jeden Fall übernehmen muss, ihren früheren Namen aber voranstellen kann (vgl. Abbildung 4.1, «Mehrheit»). Im Hinblick auf ein drohendes Referendum wurde der umstrittene Artikel 160 des Zivilgesetzbuches (ZGB) im Nationalrat daraufhin zum «Schicksalsartikel» (Werner Martignoni, svp, BE; AB NR, 1984, IV, S. 1043) stilisiert. Die Volkskammer schloss sich schliesslich dem Ständerat an, dessen Lösung nach dem Dafürhalten von Bundesrat Rudolf Friedrich (fdp) «weniger Angriffsflächen» (AB NR, 1984, IV, S. 1044) im Hinblick auf das bevorstehende Referendum bot.

Abbildung 4.1: Die diskutierten Namensregelungen am Beispiel der dem Nationalrat vorgelegten Anträge zu Art. 160 ZGB und der Formulierung des Bundesrates (BRG 79.043)



Quelle: eigene Darstellung auf der Grundlage von AB NR, 1983, III, S. 606 ff. und Senti (1994, 141f.).

Damit brachte die Revision des Eherechts, die sich in der Volksabstimmung vom 22. September 1985 insbesondere dank der Unterstützung der Frauen behaupten konnte (BBl, 1985, II, S. 1433 ff.; Pellaton 1986), den Frauen in der Namensfrage einen eigentlichen «gleichstellungspolitischen Misserfolg» (Senti 1994, 163) ein. Die Gründe dafür sieht Senti (1994, 165) darin, dass die «traditional-normative» Seite, bestehend aus konfessionell orientierten Parteien und Organisationen sowie den Kirchen, die Institution Familie in der «Konfrontation zwischen dem Schutz der traditionellen Institutionen Ehe und Familie und der Forderung nach gleichen Rechten» geschlossen verteidigte. Gleichzeitig zeigten sich das liberale Parteispektrum und insbesondere die Frauenorganisationen gespalten und verhalten so der links-progressiven Seite nicht zum Durchbruch. Damit konnte sich die «konservative Bastion» (Vatter 2020, 343) Ständerat in der parlamentarischen Auseinandersetzung letztlich behaupten.

4.3.1 Nach dem gleichstellungspolitischen Misserfolg: das Stammhalterprivileg im Leerlauf

Anders als beim Heimatrecht blieb die weiterbestehende Ungleichbehandlung der Geschlechter im Namensrecht, das sogenannte «Stammhalter-Privileg» (Senti 1994, 162) der Männer, in den folgenden Jahren Gegenstand der öffentlichen Debatte. 1989, und damit ein Jahr nach Inkrafttreten des neuen Eherechts, wurde die Volksinitiative «für die Gleichberechtigung von Mann und Frau bei der Wahl des Ehenamens (Stammhalterinitiative)» (BBl, 1989, III, S. 839f.) lanciert, die allerdings im Sammelstadium scheiterte (BBl, 1991, I, S. 1570). Gemäss Benteli (1991) hatten unter den Parteien nur die Jungliberalen das Anliegen unterstützt und nachdem ein halbes Jahr nach der Lancierung erst rund 500 Unterschriften gesammelt worden waren, wurde die Sammlung abgebrochen. Knapp drei Wochen nach dem offiziellen Ablauf der Sammelfrist im April 1991 startete dasselbe Komitee mit der Volksinitiative «für gleiche Rechte von Frau und Mann bei der Wahl des Familiennamens (Familiennameninitiative)» (BBl, 1991, II, S. 153f.) einen neuen Versuch, der aber ebenso erfolglos blieb (BBl, 1992, VI, S. 353). Beide Initiativen hatten zum Ziel, es Ehepaaren freizustellen, den Namen des Mannes oder der Frau als Familiennamen zu wählen und dem jeweils nicht berücksichtigten Partner einen Doppelnamen zu ermöglichen. Im Unterschied zur ersten hatte die zweite Initiative darauf verzichtet, den Namen des Mannes als Standard anzunehmen, sollten die Eheleute keine explizite Wahl treffen, was ihr aber auch nicht zum Durchbruch verhalf (Benteli 1993). Eine Motion von Nationalrätin Susanne Leutenegger Oberholzer (sp, BL) für «eine möglichst grosse Wahlfreiheit der Eheleute» (Mo. 91.3264; AB NR, 1992, VI, S. 2648f.) in der Namensfrage wurde 1992 von der Volkskammer nur als Postulat überwiesen, nachdem Bundesrat Arnold Koller (cvp) das Anliegen als «nicht das allerdringendste Reformproblem» bezeichnet hatte (AB NR, 1992, VI, S. 2649).

4.3.2 Diskriminierendes Namensrecht – eine Runde im Kreis

1994 fuhr die Schweiz für ihr diskriminierendes Namensrecht schliesslich eine Rüge des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte (EGMR) ein. Es war jedoch nicht etwa eine Frau, die ihre verfassungsmässige Gleichberechtigung (Art. 4 Abs. 2 aBV, heutiger Art. 8 Abs. 3 BV) eingeklagt hätte. Vielmehr war ein Mann, der den Familiennamen seiner Frau führte und dem es das Bundesgericht verwehrt hatte, seinen früheren Namen dem Familiennamen voranzustellen, den Weg bis nach Strassburg gegangen (Burghartz v. Schweiz, EGMR 1994). Die Möglichkeit zum Doppelnamen gelte nur für die Frauen, die gezwungen waren, den Namen des Mannes anzunehmen, nicht aber für die Männer, die freiwillig zugunsten des Namens der Frau auf ihren früheren Namen verzichteten, so hatte das Bundesgericht entschieden (BGE 115 II 193). Infolge der Verurteilung aus Strassburg passte der Bundesrat die Zivilstandsverordnung dahingehend an, dass auch Männer einen Doppelnamen annehmen dürfen, wenn ihr Name nicht Familienname wird (Benteli 1996; EKF 2001b).

Nicht so sehr das Urteil des EGMR, sondern vielmehr die Tatsache, dass der Bundesrat mit einer Verordnungs- statt einer Gesetzesänderung darauf reagiert und damit das Parlament übergangen hatte, veranlasste Nationalrätin Suzette Sandoz (lp, VD) zur Einreichung einer parlamentarischen Initiative (Pa. Iv. 94.434; vgl. Benteli 1996; Benteli 2000). Sie verlangte, die namensrechtlichen Bestimmungen im ZGB dahingehend anzupassen, «dass die Gleichstellung von Mann und Frau gewährleistet wird» (AB NR, 1995, IV, S. 2181), liess aber offen, wie genau die Bestimmungen dem verfassungsmässigen Gleichstellungserfordernis anzupassen seien. Als denkbare Lösungen nannte sie in der Begründung ihrer Initiative sowohl die «freie Wahl des Familiennamens oder die Aufhebung jeglicher Namensänderungen bei der Heirat» (AB NR, 1995, IV, S. 2181) als auch die Übernahme der Verordnungslösung – die Möglichkeit zum Doppelnamen auch für Männer – in das Gesetz. Insofern lag der liberalen Juristin vor allem die Einhaltung der Normenhierarchie und weniger die individuelle Freiheit bei der Namenswahl am Herzen.

Nachdem der Nationalrat der Initiative Folge gegeben hatte (AB NR, 1995, IV, S. 2181 ff.), erarbeitete die zuständige Rechtskommission einen Vorentwurf, der vorsah, dass beide Ehepartner bei der Heirat ihren bisherigen Namen behalten, wenn sie nicht einen der beiden Namen zum Familiennamen wählen. Der mit dem neuen Eherecht (BRG 79.043; vgl. oben) 1988 eingeführte Doppelname sollte wieder abgeschafft werden und die Kinder sollten beim Verzicht auf einen Familiennamen den Namen der Mutter oder des Vaters tragen können (Benteli 1998; Benteli 2000). Obgleich dies die Initiatorin gar nicht gefordert hatte, weitete die Kommission das Gleichstellungsunterfangen auch auf das Heimatrecht aus, indem die Ehe künftig keine Auswirkungen mehr auf das Heimatrecht der Ehepartner haben sollte und die Kinder das Heimatrecht jenes Elternteils erhalten sollten, dessen Namen sie tragen (Benteli 2000).

In der Vernehmlassung wurden die Vorschläge «insgesamt positiv aufgenommen» (Benteli 1998, 296); konkret hatten «kein Verband, kein Kanton und keine Partei [...], nicht einmal die Zivilstandsbeamten» etwas einzuwenden (Regine Aepli Wartmann, sp, ZH; AB NR 2001, S. 950). Auch der Bundesrat unterstützte die Stossrichtung, wollte aber an der Möglichkeit zum Doppelnamen festhalten, da dieser dem Bedürfnis entspreche, gleichzeitig den eigenen Namen fortzuführen und die Verbundenheit mit der Familie zum Ausdruck zu bringen (Benteli 2000). Während der Nationalrat dem Entwurf seiner Kommission unverändert zustimmte, nahm der Ständerat die vom Bundesrat geäusserten Bedenken wegen des Doppelnamens auf und wollte diesen weiterhin zulassen, was der Nationalrat akzeptierte.

In den Schlussabstimmungen im Sommer 2001 erlitt die Reform jedoch «eine nicht vorhergesehene Totalniederlage» (Benteli 2002, 211), als sie beide Räte ablehnten. Wie die befürwortende SP-Nationalrätin Regine Aepli Wartmann (sp, ZH) ausführte, war kurz vor der Schlussabstimmung das «Gespenst der Vormundschaftsbehörde» (AB NR, 2001, S. 950) umgegangen, die entscheiden müsste, falls sich die Eltern nicht auf den Nachnamen des Kindes einigen

könnten. Zusammen mit den verwirrend vielen Möglichkeiten, die das Namensrecht verkomplizieren würden, machte dies die Neuerung in den Augen der konservativen Ratsseite «weder familien- noch realitätstauglich» (AB NR, 2001, S. 950), wie es SVP-Nationalrat Walter Frey (svp, ZH) exemplarisch formulierte.

Dabei waren es in erster Linie die bürgerlichen Männer im Nationalrat, die die Vorlage versenkten. Das links-grüne Lager unterstützte die Änderung geschlossen und auch die Frauen im Nationalrat hätten die Änderung mit 31 zu 8 Stimmen bei 4 Enthaltungen klar angenommen. Hier zeigte sich das bürgerliche Lager allerdings gespalten: 8 zustimmende bürgerliche Frauen (6 FDP und 2 SVP) standen 8 ablehnenden bürgerlichen Frauen (4 CVP, 2 FDP, 1 SVP, 1 LP) gegenüber. Von den CVP-Frauen, die üblicherweise in Gleichstellungsfragen am ehesten mit den linken Parteien stimmen (vgl. Kapitel 1), sprach sich keine für die Gesetzesänderung aus; sie lehnten sie allesamt ab (4) oder enthielten sich der Stimme (4). Damit blieb sowohl beim Namens- als auch beim Heimatrecht vorerst alles beim Alten: Grundsätzlich wurde der Name des Mannes Familienname, eine getrennte Namensführung der Ehepartner war nicht erlaubt, die Frau erhielt mit der Heirat das Heimatrecht des Mannes und die Kinder folgten im Heimatrecht ebenfalls dem Vater (EKF 2017).

4.3.3 Die formale Gleichstellung der Geschlechter im Namens- und im Heimatrecht

Zwei Jahre später startete Nationalrätin Susanne Leutenegger Oberholzer (sp, BL) mit dem Einreichen einer parlamentarischen Initiative (Pa.Iv. 03.428) einen erneuten Versuch zur Gleichstellung der Geschlechter im Namens- und im Heimatrecht. Nachdem der Nationalrat 2004 der Initiative Folge gegeben hatte, schlug die nationalrätliche Rechtskommission 2009 in ihrem Entwurf erneut ein Wahlrecht für den Familiennamen vor (Mosimann 2010). Grosse Teile der rechtskonservativen Ratsseite opponierten jedoch gegen den Vorschlag, sodass ihn der Nationalrat nach «heftige[r] Kritik» mit 99 zu 92 Stimmen als «zu komplex» an die Kommission zurückwies (Mosimann 2010, 238; AB NR, 2009, S. 274 ff.).

Der überarbeitete Entwurf verzichtete folglich auf eine umfassende Neuregelung und beschränkte sich darauf, den Doppelnamen für Männer von der Verordnungs- auf die Gesetzesstufe zu heben, was die grosse Kammer noch im selben Jahr guthiess (Mosimann 2010; Käppeli 2012; siehe auch AB NR, 2009, S. 2283 ff.). Bundesrätin Eveline Widmer-Schlumpf (bdp) gab im Rat vergeblich zu bedenken, dass das schweizerische Namensrecht damit «immer noch nicht in Einklang mit der Menschenrechtskonvention» stehe, und befürchtete, dass die Schweiz im Falle einer Klage «mit grosser Wahrscheinlichkeit» verurteilt würde, wie es in einer vergleichbaren Angelegenheit gerade der Türkei widerfahren sei (AB NR, 2009, S. 2284).

Tatsächlich kassierte die Schweiz im November 2010 diesbezüglich noch einmal Schelte aus Strassburg (Losonci Rose und Rose v. Schweiz, EGMR 2010): Das Schweizer Namensrecht verletze das Diskriminierungsverbot (Art. 14) in

Verbindung mit der Achtung des Privat- und Familienlebens (Art. 8) der Europäischen Menschenrechtskonvention (EMRK), weil es bei binationalen Paaren faktisch vom Geschlecht des Schweizer Ehepartners abhängig sei, ob eine getrennte Namensführung möglich ist oder nicht (EKF 2017). Daraufhin erarbeitete die ständerätliche Kommission wieder eine umfassende Revision zur Loslösung des Namens- und des Heimatrechts von Geschlecht und Zivilstand. Während der Ständerat einstimmig zustimmte, bekämpfte im Nationalrat eine rechtskonservative Männer-Minderheit diesen «progressive[n] Entwurf» (Käppeli 2012), unterlag aber mit sämtlichen Änderungsanträgen sowie in der Schlussabstimmung deutlich.

Verändert hatte sich in der Zwischenzeit insbesondere die Position der CVP-Frauen: Hatten diese die Änderung 2001 im Nationalrat noch gänzlich abgelehnt oder sich der Stimme enthalten, sprachen sich 2011 9 von 11 CVP-Frauen für das neue Namensrecht aus. Abgelehnt wurde dieses aus Frauensicht nur von 4 Nationalrätinnen der SVP sowie von je einer Vertreterin der FDP und der CVP. Damit lehnten unter den Frauen nur diejenigen aus der SVP-Fraktion die Neuerung mehrheitlich ab – 2001 hatten allerdings noch 2 von 3 SVP-Frauen zugestimmt. Insgesamt befürworteten diesmal also auch die bürgerlichen Frauen das neue Namensrecht deutlich.

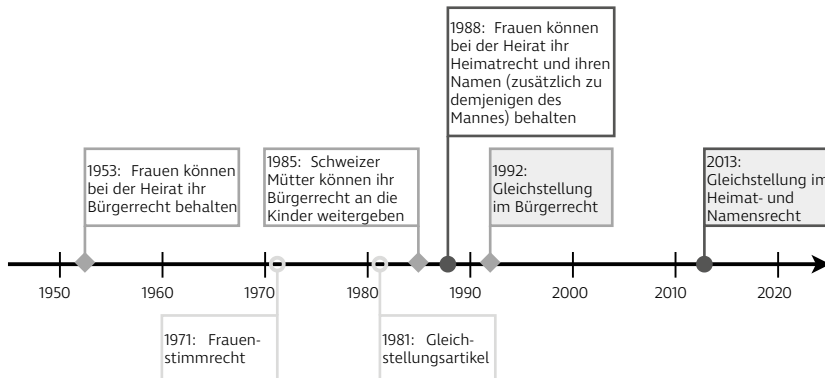
Und so sieht es aus, das «Ei des Kolumbus»: Neu behalten beide Ehepartner bei der Heirat ihren Namen, ausser sie wählen ausdrücklich einen der beiden Namen zum Familiennamen. Die Doppelnamen werden abgeschafft. Beim Verzicht auf einen gemeinsamen Familiennamen erhalten die ehelichen Kinder wahlweise den Namen des Vaters oder der Mutter und das Heimatrecht desselben Elternteils (AB SR, 2011, S. 476 ff., S. 1034; AB NR, 2011, S. 1755 ff., S. 1864; Ackermann 2012; Käppeli 2012; EKF 2017).

4.3.4 Neue Reformbestrebungen seit 2013

Im Gegensatz zur Bürgerrechtsregelung, deren Ausdehnung auf eingetragene Partnerschaften noch zur Debatte steht (vgl. oben), wurden die neuen Bestimmungen zum Heimat- und zum Namensrecht gleich auch für die eingetragenen Partnerschaften übernommen. Dennoch kehrte in den Bereichen Heimat- und Namensrecht nicht einfach Ruhe ein. So gab es nach dem Inkrafttreten der entsprechenden ZGB-Revision bald Forderungen, das Heimatrecht und den Familiennamen wieder enger miteinander zu verknüpfen, um die Einheit der Familie zu stärken und das Führen der Zivilstandsregister zu vereinfachen (Mo. 13.3923: Karl Vogler, csp, OW; Pa.Iv. 15.428: Thomas de Courten, svp, BL), bislang aber erfolglos. Ansatzpunkt für diese Forderung ist, dass mit der geltenden Regelung das Heimatrecht der ehelichen Kinder automatisch ihrem Namen folgt, dasjenige der Ehepartner, auch wenn sie einen gemeinsamen Familiennamen wählen, jedoch nicht – die Eheleute behalten aktuell bei der Hochzeit ihr ursprüngliches Heimatrecht (Frick 2018). Gefordert wurde nun, dass zukünftig für alle Familienmitglieder das zum Namen gehörige Heimatrecht gelten soll. Ausserdem

könnten die mit der Neufassung des Namensrechts 2013 der Einfachheit halber abgeschafften Doppelnamen bald zurückkehren: Nationalrat Luzi Stamm (svp, AG) stellte 2017 fest, dass Heiratswillige die Möglichkeit vermissten, einen Doppelnamen zu führen. Seiner entsprechenden parlamentarischen Initiative (Pa. Iv. 17.523) gaben die Rechtskommissionen beider Räte Folge, der Gesetzesentwurf ist aber noch ausstehend (Frick 2020).

Abbildung 4.2: Meilensteine auf dem Weg in Richtung Gleichstellung der Geschlechter im Bürgerrecht sowie im Heimat- und Namensrecht ab 1950



Quelle: eigene Darstellung.

4.4 Nach 60 Jahren Marathon: zum Stand der Gleichstellung im Bürger-, Heimat- und Namensrecht

In den drei Bereichen Bürgerrecht, Heimatrecht und Namensrecht wurde lange um den individualrechtlichen Anspruch der Frauen auf Gleichbehandlung gerungen. Selbst nachdem dieser Anspruch mit der Annahme des Gleichstellungsartikels 1981 in der Verfassung festgeschrieben worden war, dauerte es noch ein Jahrzehnt, bis die formale Gleichstellung im Bürgerrecht erreicht und noch drei Jahrzehnte, bis sie im Heimat- und im Namensrecht eingeführt wurde (vgl. Abbildung 4.2). Die ersten Schritte in Richtung Gleichberechtigung der Frauen wurden in den 1950er Jahren im Bürgerrecht unternommen. Hier spielten mitunter aussenpolitische Sachzwänge wie die Anpassung der Einbürgerungspraxis anderer Staaten eine wichtige Rolle. So durfte die Schweiz aufgrund des völkerrechtlichen Gebots zur Vermeidung von Staatenlosigkeit ihre Bürgerinnen bei der Heirat mit einem Ausländer schlicht nicht mehr ausbürgern, wenn der Heimatstaat des Ehemannes sie nicht gleichzeitig einbürgerte, was die Schweiz dazu bewog, allen Schweizerinnen ihr Bürgerrecht auf Antrag zu belassen.

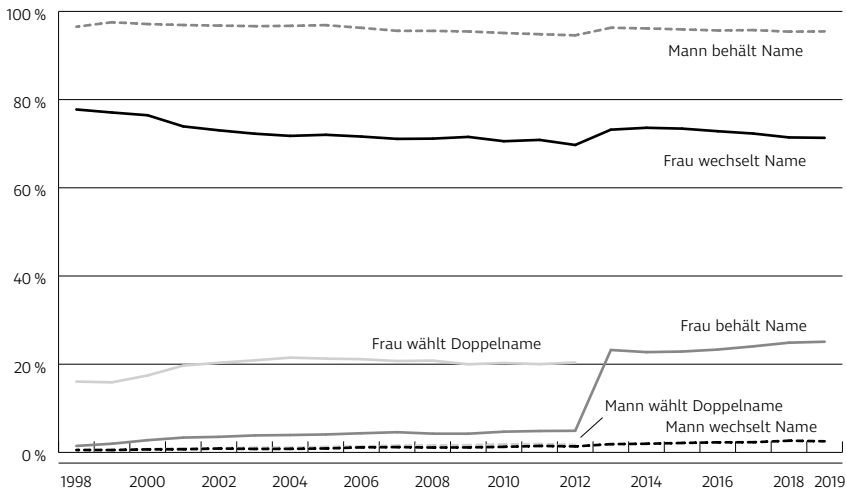
Auf das Heimat- und das Namensrecht wirkten jedoch keine solchen internationalen Zwänge. Es brauchte nicht zuletzt die Frauen im Parlament, allen voran die Genfer SP-Nationalrätin Amélia Christinat, um dem Gleichstellungsanliegen in diesen Bereichen Ausdruck zu verleihen. Konservative Kräfte ordneten die Individualrechte der Frauen lange Zeit der Einheit der Familie unter und verkannten oder banalisierten die gleichstellungspolitische Bedeutung der Forderungen. Selbst wenn viele wichtige Anstösse von Frauen kamen, standen die Frauen nicht geschlossen hinter dem Gleichstellungsanliegen. Vielmehr waren auch die Frauen(organisationen) in ein konservativ-bürgerliches und ein links-progressives Lager gespalten, wobei die «Grenze» teilweise mitten durch die liberal-freisinnige Parteifamilie verlief, die zwischen dem Einsatz für die individuelle Freiheit und der Ablehnung zu komplexer staatlicher Regelungen abwägen musste (mit letzterem Argument brachte sie beispielsweise die Namensrechtsreform in den 1990er-Jahren zu Fall).

Interessant ist in diesem Zusammenhang auch die Rolle des Ständerates, der oft als «konservative Bastion» (Vatter 2020, 343) gilt und der den aufkommenden Forderungen nach Gleichstellung der Frauen in den 1980er Jahren tatsächlich kritischer gegenüberstand als der Nationalrat. So konnte er sich etwa bei der 1988 in Kraft getretenen Eherechtsreform erfolgreich gegen die weitergehenden Gleichberechtigungsbestrebungen der grossen Kammer durchsetzen und das sogenannte Stammhalterprivileg der Ehemänner bzw. Familienväter erhalten. Seit Inkrafttreten der geschlechtsneutralen Regelungen für das Heimat- und das Namensrecht 2013 gab es neue Forderungen, zulasten der individuellen Freiheit die Einheit der Familie wieder zu stärken – konkret: die Kopplung des Heimatrechts an den Namen. Hier sprach sich die ständerätliche Kommission sogar entschiedener dagegen aus als jene des Nationalrates (Pa.Iv. 15.428; Medienmitteilungen RK-NR vom 8.4.2016, 12.5.2017 und RK-SR vom 31.8.2016). Damit zeigt sich die «chambre de réflexion» nicht mehr nur als Wehr gegen revolutionäre Neuerungen, sondern neu ebenso als Bollwerk gegen reaktionäre Tendenzen.

Noch sind keine zehn Jahre vergangen, dass Frauen und Männer im Heimat- und im Namensrecht gleichberechtigt sind. Erfahrungen damit müssen erst noch gesammelt und bewertet werden. Dass sich die Gesellschaft (erst) allmählich an die neuen Möglichkeiten gewöhnt, zeigt zum Abschluss exemplarisch ein Blick auf die Statistik zur Namenswahl bei der Eheschliessung (Abbildung 4.3).

Während in rund 95 Prozent aller in der Schweiz unter der ständigen Wohnbevölkerung geschlossenen Ehen der Mann seinen Namen behält (Tendenz leicht sinkend), tun dies seit Einführung der entsprechenden Möglichkeit im Jahr 2013 bei den Frauen gut 20 Prozent, Tendenz steigend. Der Anteil der Männer, die den Namen ihrer Ehefrau annehmen, hat sich nach Einführung der freien Wahlmöglichkeit 2013 – vorher waren «achtswerte Gründe» nötig, um den Namen der Frau als Familiennamen zu führen – jedoch nicht annähernd in ähnlichem Masse erhöht. Gleichzeitig nimmt der Anteil der Frauen, die den Namen ihres Ehemannes annehmen, langsam ab. Der Trend zeigt damit eher weg

Abbildung 4.3: Namenswahl bei der Heirat in der Schweiz, in Prozent aller 1998–2019 in der Schweiz unter der ständigen Wohnbevölkerung geschlossenen Ehen



Anmerkungen: Anteile der Frauen bzw. der Männer addieren nicht zu 100%, weil auf die Darstellung der Kategorien «Namensführung nach ausländischem Recht» und «Unbekannt» der Übersichtlichkeit halber verzichtet wurde.

Datenquelle: BFS (2020).

vom Familiennamen und in Richtung getrennter Namensführung. Die Möglichkeit zum Doppelnamen wurde 2013 abgeschafft; bis dahin wurde sie von rund 20 Prozent der Frauen und rund einem Prozent der Männer genutzt, wobei sich der Anteil der Männer innert der dargestellten 15 Jahre auf tiefem Niveau vervierfachte.

Durch die geplante Wiedereinführung des Doppelnamens (Pa.Iv. 17.523) dürfte der Anteil der Ehen mit «traditionellem» Namensmodell – die Frau übernimmt den Namen des Mannes – wohl weiter sinken. Auch wenn vieles darauf hindeutet, wird es noch eine Weile dauern, bis dies nicht mehr die Regel – und alles Andere nicht mehr die Ausnahme – sein wird. Auf die Gleichstellung der Geschlechter im Gesetz folgt allmählich jene in der gesellschaftlichen Wahrnehmung.

4.5 Literaturverzeichnis

Ackermann, Nadja. 2012. Rechtsordnung. In Marc Bühlmann (Hrsg.), *Jahrbuch Schweizerische Politik 2011* (S. 22–38). Bern: Année Politique Suisse, Institut für Politikwissenschaft.

- Benteli, Marianne. 1991. Soziale Gruppen. In Hans Hirter (Hrsg.), *Jahrbuch Schweizerische Politik 1990* (S. 231–248). Bern: Année Politique Suisse, Forschungszentrum für schweizerische Politik.
- Benteli, Marianne. 1993. Soziale Gruppen. In Hans Hirter (Hrsg.), *Jahrbuch Schweizerische Politik 1992* (S. 232–243). Bern: Année Politique Suisse, Forschungszentrum für schweizerische Politik.
- Benteli, Marianne. 1996. Soziale Gruppen. In Hans Hirter (Hrsg.), *Jahrbuch Schweizerische Politik 1995* (S. 257–275). Bern: Année Politique Suisse, Institut für Politikwissenschaft.
- Benteli, Marianne. 1998. Soziale Gruppen. In Hans Hirter (Hrsg.), *Jahrbuch Schweizerische Politik 1997* (S. 278–302). Bern: Année Politique Suisse, Institut für Politikwissenschaft.
- Benteli, Marianne. 2000. Soziale Gruppen. In Hans Hirter (Hrsg.), *Jahrbuch Schweizerische Politik 1999* (S. 284–307). Bern: Année Politique Suisse, Institut für Politikwissenschaft.
- Benteli, Marianne. 2002. Soziale Gruppen. In Hans Hirter (Hrsg.), *Jahrbuch Schweizerische Politik 2001* (S. 200–216). Bern: Année Politique Suisse, Institut für Politikwissenschaft.
- Benteli, Marianne, Martin Daetwyler, Paul Ehringer, Jürg Frey, Jean-Frédéric Gerber, Peter Gilg, Stéphane Hofmann, Friedrich Külling, Sylvie Pellaton, Daniel Süri, Urs von Allmen und Oscar Zosso. 1998. *Ausgewählte Beiträge zur Schweizer Politik: Revision des Familienrechts 1966–2000*. Bern: Année Politique Suisse, Institut für Politikwissenschaft, Universität Bern, www.anneepolitique.swiss (24.03.2021).
- Bernath, Magdalena. 2006. Soziale Gruppen. In Hans Hirter (Hrsg.), *Jahrbuch Schweizerische Politik 2005* (S. 203–217). Bern: Année Politique Suisse, Institut für Politikwissenschaft.
- BFS – Bundesamt für Statistik. 2020. *Statistik zur Namenswahl, 1998–2019*.
- EGMR – Europäischer Gerichtshof für Menschenrechte. 1994. *Affaire Burghartz c. Suisse*.
- EGMR – Europäischer Gerichtshof für Menschenrechte. 2010. *Affaire Losonci Rose et Rose c. Suisse*.
- EKF – Eidgenössische Frauenkommission. 2001a. Die Stellung von Frau und Mann im Bürgerrecht. Factsheet Nr. 3.6. In *Frauen – Macht – Geschichte. Zur Geschichte der Gleichstellung in der Schweiz 1848–2000*. Bern.
- EKF – Eidgenössische Frauenkommission. 2001b. Frauen im Zivilrecht: Mündigkeit, Ehe, Scheidung. Factsheet Nr. 3.5. In *Frauen – Macht – Geschichte. Zur Geschichte der Gleichstellung in der Schweiz 1848–2000*. Bern.

- EKF – Eidgenössische Frauenkommission. 2017. Familien und Recht II: Name und Bürgerrecht der Ehegatten. Factsheet Nr. 2.6. In *Frauen – Macht – Geschichte. Zur Geschichte der Gleichstellung in der Schweiz 2001–2017*. Bern.
- Frey, Jürg. 1982. Soziale Gruppen. In Peter Gilg (Hrsg.), *Jahrbuch Schweizerische Politik 1981* (S. 140–150). Bern: Année Politique Suisse, Forschungszentrum für schweizerische Politik.
- Frick, Karin. 2018. *Ausgewählte Beiträge zur Schweizer Politik: Bürgerrecht folgt dem Namen* (Pa.Iv. 15.428). Bern: Année Politique Suisse, Institut für Politikwissenschaft, Universität Bern, www.anneepolitique.swiss (25.03.2021).
- Frick, Karin. 2020. *Ausgewählte Beiträge zur Schweizer Politik: Ermöglichung von Doppelnamen bei der Heirat* (Pa.Iv. 17.523). Bern: Année Politique Suisse, Institut für Politikwissenschaft, Universität Bern, www.anneepolitique.swiss (25.03.2021).
- Gerber, Jean-Frédéric. 1980. Population, travail, condition de la femme, famille, santé. In Peter Gilg (Hrsg.), *Jahrbuch Schweizerische Politik 1979* (S. 129–142). Bern: Année Politique Suisse, Forschungszentrum für schweizerische Politik.
- Gilg, Peter. 1976. Evolution générale du droit et des institutions. In Erich Gruner und Peter Gilg (Hrsg.), *Jahrbuch Schweizerische Politik 1975* (S. 12–22). Bern: Année Politique Suisse, Forschungszentrum für schweizerische Politik.
- Gilg, Peter. 1979. Rechte, Ordnung, Institutionen. In Peter Gilg (Hrsg.), *Jahrbuch Schweizerische Politik 1978* (S. 14–24). Bern: Année Politique Suisse, Forschungszentrum für schweizerische Politik.
- Gilg, Peter. 1980. Rechte, Ordnung, Institutionen. In Peter Gilg (Hrsg.), *Jahrbuch Schweizerische Politik 1979* (S. 14–28). Bern: Année Politique Suisse, Forschungszentrum für schweizerische Politik.
- Gilg, Peter. 1982. Rechte, Ordnung, Institutionen. In Peter Gilg (Hrsg.), *Jahrbuch Schweizerische Politik 1981* (S. 12–24). Bern: Année Politique Suisse, Forschungszentrum für schweizerische Politik.
- Guignard, Sophie. 2016. *Sélection d'article sur la politique suisse: Un PACS pour la Suisse*. Bern: Année Politique Suisse, Institut für Politikwissenschaft, Universität Bern, www.anneepolitique.swiss (25.03.2021).
- Guignard, Sophie. 2020. *Sélection d'article sur la politique suisse: Le mariage pour tous* (Pa.Iv. 13.468). Bern: Année Politique Suisse, Institut für Politikwissenschaft, Universität Bern, www.anneepolitique.swiss (25.03.2021).
- Guignard, Sophie und Karin Frick. 2016. *Sélection d'article sur la politique suisse: Egalité du partenariat enregistré et du mariage devant la procédure de naturalisation*. Bern: Année Politique Suisse, Institut für Politikwissenschaft, Universität Bern, www.anneepolitique.swiss (25.03.2021).

- Hirter, Hans. 1985. Rechte, Ordnung, Institutionen. In Peter Gilg und Hans Hirter (Hrsg.), *Jahrbuch Schweizerische Politik 1984* (S. 14–27). Bern: Année Politique Suisse, Forschungszentrum für schweizerische Politik.
- Hirter, Hans. 1988. Rechte, Ordnung, Institutionen. In Hans Hirter (Hrsg.), *Jahrbuch Schweizerische Politik 1987* (S. 19–34). Bern: Année Politique Suisse, Forschungszentrum für schweizerische Politik.
- Hirter, Hans. 1989. Rechtsordnung. In Hans Hirter (Hrsg.), *Jahrbuch Schweizerische Politik 1988* (S. 22–27). Bern: Année Politique Suisse, Forschungszentrum für schweizerische Politik.
- Hirter, Hans. 1990. Rechtsordnung. In Hans Hirter (Hrsg.), *Jahrbuch Schweizerische Politik 1989* (S. 20–27). Bern: Année Politique Suisse, Forschungszentrum für schweizerische Politik.
- Hirter, Hans. 1991. Rechtsordnung. In Hans Hirter (Hrsg.), *Jahrbuch Schweizerische Politik 1990* (S. 21–34). Bern: Année Politique Suisse, Forschungszentrum für schweizerische Politik.
- Junker, Beat. 1983. Rechte, Ordnung, Institutionen. In Peter Gilg (Hrsg.), *Jahrbuch Schweizerische Politik 1982* (S. 10–17). Bern: Année Politique Suisse, Forschungszentrum für schweizerische Politik.
- Käppeli, Anita. 2012. Soziale Gruppen. In Marc Bühlmann (Hrsg.), *Jahrbuch Schweizerische Politik 2011* (S. 319–341). Bern: Année Politique Suisse, Institut für Politikwissenschaft.
- Mosimann, Andrea. 2010. Soziale Gruppen. In Hans Hirter (Hrsg.), *Jahrbuch Schweizerische Politik 2009* (S. 228–242). Bern: Année Politique Suisse, Institut für Politikwissenschaft.
- Pellaton, Sylvie. 1985. Groupes sociaux. In Peter Gilg und Hans Hirter (Hrsg.), *Jahrbuch Schweizerische Politik 1984* (S. 147–153). Bern: Année Politique Suisse, Forschungszentrum für schweizerische Politik.
- Pellaton, Sylvie. 1986. Groupes sociaux. In Peter Gilg und Hans Hirter (Hrsg.), *Jahrbuch Schweizerische Politik 1985* (S. 153–166). Bern: Année Politique Suisse, Forschungszentrum für schweizerische Politik.
- Rielle, Yvan. 2010. Die Gleichstellung der Geschlechter im Bürgerrecht wird Tatsache. In Wolf Linder, Christian Bolliger und Yvan Rielle (Hrsg.), *Handbuch der eidgenössischen Volksabstimmungen 1848–2007* (S. 411–412). Bern: Haupt.
- Senti, Martin. 1994. *Geschlecht als politischer Konflikt*. Bern, Stuttgart, Wien: Verlag Paul Haupt.
- Siegenthaler, Jürg. 1984. Rechte, Ordnung, Institutionen. In Peter Gilg und Hans Hirter (Hrsg.), *Jahrbuch Schweizerische Politik 1983* (S. 14–26). Bern: Année Politique Suisse, Institut für Politikwissenschaft.

- Swissvotes. 2021a. *Reform der Bürgerrechtsregelung in der Bundesverfassung*. Swissvotes – die Datenbank der eidgenössischen Volksabstimmungen, www.swissvotes.ch (25.03.2021).
- Swissvotes. 2021b. *Neues Ehe- und Erbrecht*. Swissvotes – die Datenbank der eidgenössischen Volksabstimmungen, www.swissvotes.ch (12.03.2021).
- Vatter, Adrian. 2020. *Das politische System der Schweiz*. Baden-Baden: Nomos.
- Von Allmen, Urs. 1984. Soziale Gruppen. In Peter Gilg (Hrsg.), *Jahrbuch Schweizerische Politik 1983* (S. 155–160). Bern: Année Politique Suisse, Institut für Politikwissenschaft.

5 Bis dass der Tod Euch scheidet. Das Familienbild als Gleichstellungsbremse

Marc Bühlmann

5.1 Einleitung¹

Mangelnde oder gar fehlende Gleichberechtigung bedeutet nicht nur, dass für Nicht-Privilegierte weniger oder gar keine Rechte gelten, sondern ihre Rechtlosigkeit macht sie auch abhängig von den Privilegierten. Nirgends wird dies derart sichtbar wie in der Partnerschaft zwischen Frau und Mann. Die harzige Geschichte der letzten 70 Jahre Gleichstellung in der Schweiz lässt sich deshalb exemplarisch am Zivilrecht, konkret am Familienrecht nacherzählen.

Als zentral für die sich nur sehr langsam hin zu Gleichberechtigung wandelnde Organisation der Familie erweisen sich die historischen Wurzeln eines patriarchalen Familienbildes, das sehr wirkmächtig blieb und es wohl in vielen Bereichen noch immer ist. Im Familienrecht – darunter wird in diesem Beitrag das Kindes-, das Ehe- und das Scheidungsrecht gezählt – spiegelt sich bis weit ins 21. Jahrhundert hinein die traditionelle Reduktion der Frau auf ihre Rolle als Mutter und Hausfrau, die dem Ehemann, der die Rolle des Ernährers und Beschützers der Familie zu übernehmen hat, in allen Belangen untertan zu sein hat.

Dieser patriarchalen Vorstellung entsprach das Schweizerische Zivilrecht, das Anfang des 20. Jahrhunderts eingeführt wurde und bis zur jüngsten Revision des Familienrechts, die mit Inkrafttreten des Scheidungsrechts am 1. Januar 2000 ihren Abschluss fand, Geltung hatte. Die Frau gab entsprechend des ersten gesamtschweizerischen Zivilgesetzbuchs (ZGB) mit der Ehe nicht nur ihren Namen und ihr Bürgerrecht auf, sondern auch ihr Erbrecht wurde eingeschränkt. Sie leistete gratis Erziehungs- und Hausarbeit und war nicht selten im Betrieb ihres Mannes angestellt – ebenfalls ohne Entgelt. Der Mann bestimmte, wo die Familie wohnte; wollte die Frau einer Arbeit nachgehen, so durfte ihr Mann dies verweigern. Eine Scheidung brachte für die Frau freilich alles andere als eine Verbesserung dieser Situation. War der Vater nämlich nicht mehr oder gar nicht da, bestimmte nicht die Mutter, sondern der Staat in Form einer Vormundschaftsbehörde über das Schicksal ihrer Kinder. Aussereheliche und Scheidungskinder wurden als «Sozialwaisen» betrachtet. Ohne Anschluss an eine funktionierende Familie hatten sie grösste Schwierigkeiten, sich in der Gesellschaft zu integrieren und nicht selten waren ihre alleinerziehenden Mütter stigmatisiert.

Das in der Gesellschaft sehr stark verankerte patriarchale Verständnis von Familie und Ehe hat Wurzeln, die derart stark und tief sind, dass zaghaft

1 Ich bedanke mich sehr herzlich bei Marlène Gerber und Anja Heidelberger für die zahlreichen Verbesserungs- und Überarbeitungsvorschläge.

Schritte hin zu einer stärkeren Gleichstellung im Familienrecht erst in den 1970er Jahren einsetzten. Der Bundesrat schlug eine entsprechende Revision in vier Etappen vor. Bezeichnenderweise wurde dabei nicht die Revision des Eherechts, sondern des Adoptions- und des Kindesrechts zuerst in Angriff genommen. Die Neuerungen verbesserten zwar die Stellung der Frau, gleichberechtigte(re) Partnerin wurde sie aber erst mit dem umstrittenen Eherecht, das aufgrund eines fakultativen Referendums den Umweg über die Urne nehmen musste, und schliesslich mit dem Scheidungsrecht, das zu Beginn des neuen Jahrtausends in Kraft trat.

Dieser Beitrag verfolgt das Ziel, die Wirkmächtigkeit des Familienbildes als Bremsfaktor für Gleichstellung im Familienrecht zu beschreiben. Im nachfolgenden Abschnitt werden zuerst die historischen Wurzeln des patriarchalen Familienverständnisses und dessen rechtliche Auswirkungen im 20. Jahrhundert offengelegt. Im Sinne einer hermeneutischen Herangehensweise werden dann die parlamentarischen Debatten zu den Revisionsvorhaben kondensiert und hinsichtlich unterschiedlicher Einstellungen zu Familie und Gleichstellung analysiert. Dabei zeigt sich zwar ein langsamer Wandel des Familien- und Frauenbilds, aber gleichzeitig auch dessen anhaltende Wirkmächtigkeit – wobei sich nicht nur zwischen den verschiedenen Parteien, sondern teilweise auch zwischen Parlamentarierinnen und Parlamentariern Unterschiede feststellen lassen.

5.2 «Die Frau sei dem Manne untertan»² – die rechtlichen Wurzeln des patriarchalen Familienbildes in der Schweiz

Vorstellungen von Familie wandeln sich mit der Zeit und entsprechen den jeweils vorherrschenden kulturellen und religiösen Normen und wirtschaftlichen Voraussetzungen. So steht etwa der Begriff «familia» im Mittelalter für die Hausgemeinschaft, die nicht nur verwandte Personen umfasste, die aber ökonomisch eine Einheit bildeten (Schwab 2004). Ehen waren innerhalb dieser Hausgemeinschaften «Allianzstrategien», mit denen primär wirtschaftliche Ziele verfolgt wurden (Mesmer 1991, 39). Eine Trennung von Erwerbs- und Hausarbeit gibt es in diesen Produktionsgemeinschaften nicht, da «Frauen wie Kinder als Arbeitskräfte sowohl *im* als auch *ausser Haus* gesehen werden» (Baumgarten et al. 2017, 10). Erst mit der Moderne – also ab 1800 – entsteht mit der Entwicklung kapitalistischer Produktionsweisen überhaupt die Möglichkeit ausserhäuslicher Lohnarbeit, womit das Haus, bzw. die Familie zum «intimen Rückzugs- bzw. Reproduktionsort von der Arbeit» wird (Baumgarten et al. 2017, 11). Damit einher gehen neue Vorstellungen von Familie, die insbesondere vom entstehenden Bürgertum verbreitet werden. Das vormoderne Arbeitspaar wird zum modernen

2 5. Kapitel des Epheserbriefs (Ihr Frauen, ordnet euch euren Männern unter wie dem Herrn. Denn der Mann ist das Haupt der Frau, wie auch Christus das Haupt der Gemeinde ist – er hat sie als seinen Leib gerettet).

Bildungspaar (Wunder 1992), das sich auf der Basis einer Liebesheirat der Bildung und der Kindererziehung widmet. Dieses bürgerliche Ideal wird auch von der Arbeiterschaft angestrebt, die «ihren Frauen das Hausfrauendasein ermöglichen» wollte (Baumgarten et al. 2017, 20). Unterstützt von der Wissenschaft, die zusehends die Unterschiede zwischen den Geschlechtern betont, kommt es zur Rollenzuschreibung der Frau als Hausfrau und Mutter und des Mannes als Ernährer. Dieses Bild verfestigt sich und wird «als natürlich propagiert» (Baumgarten et al. 2017, 12).

Die vorherrschenden Vorstellungen und Familienbilder werden auch im Recht verankert. Bereits im 7. Jahrhundert gab es auf dem Gebiet der heutigen Schweiz Regelungen der Ehe. Mittels Vertrags erwarb der zukünftige Ehemann das Recht, über seine zukünftige Ehefrau zu verfügen. Bis ins 12. Jahrhundert hatte das kanonische Recht dieses alemannische Recht verdrängt und üblich wurde ein Konsensualvertrag, bei dem sich Mann und Frau gegenseitig verpflichteten, sich zu Eheleuten zu nehmen. Damit gewannen Frauen vor allem gegenüber ihren Eltern mehr Selbstständigkeit (Höpflinger 2021). Zwar schrieb die Kirche die öffentliche Bekanntmachung dieses Vertrags und eine kirchliche Trauung vor, eine rechtliche Verpflichtung dafür bestand allerdings nicht. Mit der Reformation änderte sich dies in den protestantischen Kantonen, in denen eine kirchliche Trauung sowie ein Eintrag in ein Eheregister verlangt wurden. Zusammen mit der öffentlichen Verkündung des Eheschlusses wurde dies in der Folge auch in den katholischen Kantonen durchgesetzt. Eine Scheidung der Ehe war in den katholischen Orten allerdings nicht möglich (Dufour, 2006).

Je nach Konfession und Kantonszugehörigkeit herrschte also unterschiedliches Eherecht.³ Erst 1874 wurde das Eherecht schweizweit vereinheitlicht und verweltlicht: Die Zivilehe wurde obligatorisch und die Ehescheidung in der ganzen Schweiz möglich. Nur noch staatliche Behörden durften Ehen schliessen, die kirchliche Trauung verlor jede rechtliche Bindungskraft (Dufour 2006). Im jungen Bundesstaat wurde damit das patriarchale Familienbild verrechtlicht und einheitlich verstaatlicht:

«Mit Einführung der Zivilehe 1874 wird diese gleichzeitig zu einer Angelegenheit des Staates: [...] Damit organisiert der liberale Staat Familie und Ehe so, dass er von ihnen profitieren kann. In den Familien leisten nun Hausfrauen und Mütter Gratisarbeit zur Sicherung der Reproduktion der Bevölkerung (Fürsorge für die Kinder) und der ausserhäuslich arbeitenden Ernährer-Ehemänner.» (Baumgarten et al. 2017, 21)

Das Referendum gegen dieses neue Gesetz – das erste fakultative Referendum der Geschichte – war erfolglos. Allerdings tobte der Kulturkampf zwischen den katholisch-konservativen Verteidigern des Sakraments der Ehe gegen die Ver-

3 Als Beispiel sei das Mindestalter für eine Heirat genannt: In Glarus durfte eine Ehe eingehen, wer 16 Jahre alt war; in Neuenburg lag das Heiratsalter bei 22 und in Genf gar bei 25 Jahren (Head König 2013).

fechter von Fortschritt und «Gleichstellung aller Bürger» (Bolliger 2010, 37) und brachte letztlich ein sehr knappes Ergebnis von 51 Prozent Ja-Stimmen bei einem sehr ausgeprägten Konfessionsgraben.

Die wichtigsten Grundsätze des «Bundesgesetzes betreffend Feststellung und Beurkundung des Zivilstandes und die Ehe» wurden dann in das 1907 geschaffene Zivilgesetzbuch (ZGB) übernommen. Das patriarchale Ehemodell, das darin zementiert wurde, sah freilich eine noch strengere Festlegung der Arbeits- und Rollenteilung der Eheleute vor (Höpflinger 2021):

«Der Ehemann ist das Haupt der Gemeinschaft. Er hat für den Unterhalt von Weib und Kind in gebührender Weise Sorge zu tragen (Art. 160 Abs. 1 ZGB). Er bestimmt die eheliche Wohnung (Art. 160 Abs. 2 ZGB). Er vertritt die eheliche Gemeinschaft gegen aussen (Art. 162 ZGB). Er sorgt (vor allem durch seine Erwerbstätigkeit) für den Unterhalt der Familie (Art. 160 Abs. 2 ZGB). Wie er seinen Erwerb erzielt, bestimmt er selber. Die Ehefrau ist von Gesetzes wegen verpflichtet, den Haushalt zu führen und die Kinder zu betreuen, und hat den Mann in seiner Sorge um die Gemeinschaft nach Kräften zu unterstützen (Art. 161 Abs. 2 und 3 ZGB). Nur im Rahmen des Haushaltes kann sie die Gemeinschaft vertreten (Art. 163 ZGB). Diese sog. Schlüsselgewalt kann ihr zudem vom Mann entzogen werden (Art. 164 ZGB). Nur mit Zustimmung des Ehemannes ist die Ehefrau befugt, einen Beruf oder ein Gewerbe auszuüben (Art. 167 Abs. 1 ZGB). Die Ehefrau erhält den Familiennamen und das Bürgerrecht des Ehemannes und verliert ihren bisherigen Personenstand (Art. 161 Abs. 1 ZGB).» (ZGB von 1907, zitiert nach BBl, 1979, S. 1191 ff.)

Die mit der Ehe geregelte Unterstellung unter die Vormundschaft des Ehemannes bedeutete für die Ehefrau auch eine starke Einschränkung ihrer finanziellen Handlungsfähigkeit: «Die vermögensrechtliche Position der Ehefrau gleicht jener eines unmündigen Kinds» (EKF 2001, 6). Als ordentlicher Güterstand wurde die Güterverbindung definiert, womit die in die Ehe gebrachten Vermögen beider Ehegatten zum ehelichen Vermögen verbunden wurde (Art. 194 ZGB), wobei die Verfügungsgewalt darüber allein dem Mann zugeschrieben wurden (Art. 200 und 201 ZGB). Weil die Frau zwar «durch sparsame Haushaltsführung» (BBl, 1979, S. 1197) zur Mehrung des ehelichen Vermögens beizutragen hatte, dies aber als weniger bedeutsam angesehen wurde als die Leistungen des Mannes, erhielt sie beim Tod des Ehemanns lediglich ein Drittel aus dem gemeinsamen Vermögen. Die restlichen zwei Drittel gingen an die Erbberechtigten des Verstorbenen.

Auch ausserhalb der Ehe war die Stellung der Frau weit von Gleichberechtigung entfernt. Einige Kantone kannten die sogenannte Geschlechtsvormundschaft, mit der die Handlungsfähigkeit von ledigen, verwitweten und geschiedenen Frauen stark eingeschränkt wurde. Zwar wurde diese Regelung 1882 mit einem Bundesgesetz beseitigt, wodurch nichtverheiratete Frauen grössere

Rechtsfähigkeit erhielten, geschiedene Frauen blieben durch das bestehende Ehe- und Scheidungsrecht aber stark benachteiligt (EKF 2001).

Eine Scheidung musste laut Scheidungsrecht vom Staat, bzw. von Gerichten gesprochen werden, wobei gesetzliche Voraussetzungen erfüllt sein mussten. Nicht die Eheleute, sondern das Gericht entschied also, ob eine Ehe geschieden wurde, wobei das Gericht in diesem Fall auch über das Verschulden durch eheliches Fehlverhalten befand. Davon war nicht zuletzt auch die Höhe des Unterhalts abhängig, die der Exmann seiner Frau zu bezahlen hatte (vgl. auch Kapitel 17 zu den Sozialversicherungen). Auch hier war die Frau stark benachteiligt: «Die von ihrem Ehemann zumeist ökonomisch abhängige Frau kann sich kein eheliches Fehlverhalten leisten: Unterhalt erhält sie nach einer Scheidung nur, wenn der Ehemann der überwiegend Schuldige ist» (EKF 2001, 6).

Noch schwieriger war die Situation lange Zeit für Frauen mit ausserehelichen Kindern. Nicht nur war Vaterschaft lange Zeit nicht nachweisbar, sondern mit der Einführung des gesamtschweizerischen Zivilgesetzes waren uneheliche Kinder noch schlechter gestellt. Sie galten als «Nachkommen weiblicher Amoralität und damit als alleiniges Problem der Frau, nicht mehr der Familie und auch nicht des Staates» (Baumgarten et al. 2017, 18). Die Mutter musste meist nicht nur alleine für den Unterhalt aufkommen, sondern wurde auch hinsichtlich des Sorgerechts abhängig. Gab es nämlich keinen Vater, bestimmte nicht die Mutter, sondern der Staat in Form der Vormundschaftsbehörde, wer für das uneheliche Kind zu sorgen hatte.

Freilich war die Ehe, insbesondere in ihrer in der Gesellschaft stark verankerten bürgerlichen Idealvorstellung, praktisch alternativlos. Zum einen war sie die «einzig akzeptierte Form heterosexuellen Zusammenlebens» (Höpflinger 2021, 6). Voreheliche Sexualität war verpönt und Konkubinate lange Zeit unter Strafe gestellt.⁴ «Die klassische Arbeitsteilung (Mann sichert Existenz der Familie, Frau arbeitet im Haushalt) wurde in den Nachkriegsjahrzehnten wenig hinterfragt und dank steigenden Löhnen konnten sich mehr Männer eine vollberufliche Hausfrau leisten. Die ersten Nachkriegsjahrzehnte waren damit das «Goldene Zeitalter der bürgerlichen Ehe» (Höpflinger 2021, 6f.). Zum anderen wurden vom bürgerlichen Idealmodell abweichende Verhältnisse stigmatisiert. Aussereheliche Kinder, Nicht-Sesshaftigkeit und Armut galten als deviant und wurden vom Staat auch zum Schutz der Kernfamilie bekämpft: «Die sittliche Überhöhung von Ehe und Familie im liberalen Familienrecht marginalisiert alles, was ausserhalb der Familie stattfindet» (Gugerli 1991, 68).

Die teilweise krasse Ungleichberechtigung der Frau war nicht nur dem konservativen Familienbild geschuldet, sondern wurde auch deshalb praktisch 100 Jahre lang kaum verändert, weil politische Forderungen von Frauenorganisationen – diese gab es bereits bei den Vorarbeiten für das ZGB Ende des 19. Jahrhunderts (vgl. EKF 2001) – im Parlament kaum gehört und auch politisch nicht

4 Im Kanton Zürich wurde das «Verbot ausserehelichen Zusammenlebens» 1972 aufgehoben; im Kanton Schwyz 1992 und im Kanton Wallis 1995 (Höpflinger 2021, 6).

unterstützt wurden. Dies änderte sich einerseits mit dem Einzug von Frauen ins eidgenössische Parlament nach der Einführung des Frauenstimm- und -wahlrechts 1971 und insbesondere mit den Forderungen, die aufgrund des 1981 in der Verfassung verankerten Gleichstellungsartikels gestellt werden konnten (vgl. Kapitel 10 zur Lohnungleichheit). Andererseits erwuchs der patriarchalen Vorstellung von Familie aufgrund gesellschaftlichen Wandels Widerstand. Auch mit den Jugendprotesten in den 1960ern und 1980ern nimmt die «soziale Akzeptanz alternativer Lebensformen [...] sichtlich zu» (Herlth 2014, 73). Die steigende Frauenerwerbsquote, die sinkende Zahl an Heiraten, die sinkende Geburtenrate⁵ oder die steigende Scheidungsrate wurden zwar in konservativen Kreisen als Krise der Familie diskutiert, zeugten aber von sich verändernden Realitäten (Baumgarten et al. 2017, 34).

5.3 Von Patriarchen zu Partnern – die Revision des Familienrechts in der zweiten Hälfte des 20. Jahrhunderts

Ende der 1950er Jahre wurden im Parlament erste zaghafte Vorstösse für eine Revision des Familienrechts lanciert. Der Bundesrat setzte in der Folge eine Studienkommission ein, die Mitte der 1960er Jahre eine grosse Revision des Familienrechts und einen Wandel vom patriarchalen hin zu einem partnerschaftlichen Modell vorschlug.⁶ Ende 1968 wurde vom EJPD eine Expert*innenkommission⁷ eingesetzt, die den Vorentwurf der Studienkommission überarbeitete. Nach zahlreichen Anhörungen und Vernehmlassungen beschloss der Bundesrat schliesslich, in Etappen vorzugehen und mit einer Revision des Adoptions- und des Kindesrechts zu beginnen, bevor dann das Ehe- und Ehegüterrecht und schliesslich das Scheidungs- und Eheschliessungsrecht reformiert werden sollten. Letzteres wurde per 1. Januar 2000 in Kraft gesetzt.

Die gesamte Reform des Familienrechts, mit der in verschiedenen Bereichen eine Besserstellung der Frau erreicht werden sollte, dauerte also rund fünf Jahrzehnte. Die zahlreichen, teilweise als episch zu bezeichnenden Debatten im Parlament lassen sich als Rückzugsgefecht traditioneller Familien- und Geschlechterrollenmuster lesen. Dabei wurde jeweils nur sehr wenig bestritten, dass es eine Stärkung der Rechte der Frauen und eine Reform des Gesetzes brauche, da dieses den gesellschaftlichen Realitäten nicht mehr entsprach. Die Geister schieden sich allerdings an der Frage, wie weit Gleichstellung auf Kosten der Familie gehen und wie stark sich der Staat in familiäre Belange einmischen darf.

5 Zwischen 1960 und 1990 verringerte sich die Geburtenrate von 2,3 Kinder pro Ehe auf 1,5 Kinder (Baumgarten et al. 2017, 34)

6 Der fünfköpfigen Kommission gehörten mit Elisabeth Nägeli und Lotti Ruckstuhl auch zwei Frauen an.

7 Diese Kommission bestand aus 25 Mitgliedern, darunter acht Frauen: Elisabeth Blunschy-Steiner, Valentine Degoumois, Aimée Graber, Verena Jost, Verena Keller, Elisabeth Nägeli, Edith Plattner-Rüttimann, Janine Robert-Challandes.

Während progressive, vor allem linke Kräfte schon früh hervorhoben, dass «das dem Schweizerischen Zivilgesetzbuch zugrundeliegende christliche Ethos für die erdrückende Mehrheit des Volkes nicht mehr wegleitend sei und das Recht sich den Gegebenheiten anpassen müsse» (Külling 1968, 118), warnten konservative Kräfte vor einem Niedergang der traditionellen Familie und liberale Kräfte warben für weniger Staat und mehr Eigenverantwortung im Familienleben.

Interessant ist dabei die Rolle der Parlamentarierinnen. Zwar standen die Frauen im Parlament parteiübergreifend für mehr Rechte für die Frauen und eine dringende Revision der unmündig machenden Gesetze ein, auch sie waren aber – abhängig von ihrem ideologischen Lager – stark gespalten in der Frage der Bedeutung und des Schutzes eines traditionellen Familienbildes.

Nachfolgend werden aus den verschiedenen parlamentarischen Debatten zu den vier Revisionsetappen die jeweiligen Argumente auf der Basis von Zitaten herausgeschält, mit denen die verschiedenen, sich wandelnden Familienbilder als Erklärungsfaktoren für die schleppende Gleichberechtigung nachgezeichnet werden können.

5.3.1 Revision des Adoptions- (BRG 10930) und des Kindesrechts (BRG 12003)

Mit dem revidierten Adoptionsrecht (BRG 10930) wollte der Bundesrat die Interessen der natürlichen Eltern besser berücksichtigen und das Adoptionsverfahren vereinfachen. Zudem sollten die Rechte der adoptierten Kinder besser geschützt werden. Die Rechte der sogenannten «Sozialwaisen», also der ausserehelichen und der Scheidungskinder standen dann beim Kindesrecht (BRG 12003) im Zentrum. Zwar wurde bei den ersten beiden Etappen der Revision des Familienrechts also vor allem das Kind ins Zentrum gestellt, die beiden Projekte brachten aber auch einige Verbesserungen für nicht-verheiratete oder geschiedene Mütter und sind deshalb auch für die Frage der Gleichstellung von Bedeutung. Neu durften etwa auch Alleinstehende Kinder adoptieren und mit dem neuen Kindesrecht wurden Väter unehelicher Kinder stärker in die Verantwortung genommen und der unverheirateten Mutter mehr Rechte gewährt. Statt wie bisher einen Vormund zu bestimmen, wurde das aussereheliche Kind neu unter die elterliche Gewalt der Mutter gestellt.

Grundsatzdiskussionen: Heilkraft der Familie bedroht?

Die beiden Revisionsprojekte ermöglichen einen Blick auf das in den 1970er Jahren vorherrschende Familienbild – die Beratungen des Adoptionsrechts fanden zwischen 1971 und 1972 statt, jene zum Kindesrecht zwischen 1975 und 1976. Der Familie wurde dabei in beiden Reformvorhaben Heilkraft für Kinder aus zerrütteten Verhältnissen zugesprochen. So sollte das Adoptionsrecht laut Kommissionssprecher Raymond Broger (cvp, AI) «einem durch aussereheliche Geburt, Scheidung oder Tod der Eltern familienlosen und dadurch besonders gefährdeten Kind wieder zu einer neuen Familie [...] verhelfen» (AB SR 1971, V,

S. 715) und der Bundesrat bedauerte in seiner Botschaft zur Revision des Kindesrechts, dass die Familienlosigkeit, die «häufig Störungen der geistigen oder seelischen Entwicklung hervor [rufe], [lediglich] dem in der heilen Familie lebenden Kind erspart bleiben» (BBl, 1974, S. 355), weshalb man die Rechte von Sozialwaisen stärken müsse.

Nicht wenige bürgerliche Parlamentarier befürchteten dann aber, dass die Revisionen ganz grundsätzlich zu weit gingen und die «Ehe und Familie als die Keimzelle der Gesellschaft», wie der federführende Bundesrat Kurt Furgler (cvp) diese definierte (AB NR, 1972 II, S. 573), gefährdeten. So mahnte etwa Franz Eng (fdp, SO): «Die Revision des Adoptionsrechtes darf [...] nicht überborden. Der Zweck, nämlich die Kindesfürsorge und legitimerweise auch das Glück der Elternschaft, muss in allen Fällen gewahrt bleiben» (AB NR, 1972, II, S. 498). Im Ständerat befürchtete Peter Hefti (fdp, GL), dass eine Ausweitung der Möglichkeiten für Adoptiveltern Gefahr laufe, «die elterliche Gewalt aus[zuhöhlen] und [...] die Idee der Familie zu unterlaufen, was gerade in der heutigen Zeit meines Erachtens nicht richtig ist [...]. Das Kindeswohl dürfen wir in den Vordergrund stellen, wir dürfen es aber nie über das Wohl der Familie stellen» (AB SR 1972, III, S. 395).

Ähnlich tönte es auch bei den Eintretensdebatten zum Kindesrecht: «Die intakte Familie muss auch heute noch den Normalfall bilden [...] die Grenzen sind meines Erachtens erreicht. Die Familie darf nicht geschwächt werden. Ehe und Familie müssen weiterhin hochgehalten werden», warnte Jakob Stucki (svp, GL) im Ständerat (AB SR, 1975, II, S. 110). Und auch im Nationalrat gab es zahlreiche Bedenken zu einer möglichen Abwertung der Ehe: «Tout accroissement de la protection de l'enfant illégitime signifie, que vous le vouliez ou non, une atteinte à la famille légitime et aux intérêts de ses membres»⁸ (Claude Bonnard, lp, VD; AB NR, 1975, V, S. 1736). Remigius Kaufmann (cvp, SG) warnte im Namen der CVP, dass «der Preis für die Aufwertung des ausserehelichen Kindes [...] in der Abwertung der Ehe und Familie bestehe» (AB NR, 1975, V, S. 1739), Fritz Hofmann (svp, BE) befürchtete, dass «[d]as Ehe- und Familieninteresse [...] durch die Vorlage bestimmt dadurch abgeschwächt [werde], dass Ehe und freie Wahlgemeinschaften als gleichberechtigt gesetzt werden» (AB NR, 1975, V, S. 1742) und auch Claudius Alder (ldu, BS) zitierte aus einem Brief, den er im Vorfeld der Beratungen erhalten habe, in dem befürchtet werde, dass mit dem neuen Gesetz «die eheliche Gemeinschaft auf die Ebene der eheblicherischen Gemeinschaften herabgezogen» würde (AB NR, 1975, V, S. 1734).

Erfolgreicher Widerstand der Parlamentarierinnen gegen Bewahrung des Status quo

Dem Wunsch nach Verharren beim Status quo erwuchs aber erfolgreicher Widerstand von den meisten Parlamentarierinnen und von der Ratslinken. So widersprach etwa die CVP-Nationalrätin Elisabeth Blunschy-Steiner (cvp, SZ) in

8 «Jede Verstärkung des Schutzes des unehelichen Kindes bedeutet, ob Sie es wollen oder nicht, einen Angriff auf die eheliche Familie und die Interessen ihrer Mitglieder» [Übersetzung der Autor].

der Eintretensdebatte um das neue Adoptionsrecht: «Es tut der Anerkennung des grossartigen Werkes von Eugen Huber⁹ sicher keinen Abbruch, wenn wir nach mehr als 60 Jahren nun feststellen, dass das Gesetz überholt ist, ja, es ist nicht nur überholt, es ist zum Teil direkt ungerecht» (AB NR, 1972 II, S. 568). Und Fritz Waldner (sp, BL) plädierte dafür, «das bestehende Familienrecht [...] der heutigen Form der Familie anzupassen» (AB NR, 1972, II, S. 497).

Der erfolgreiche Widerstand der Parlamentarierinnen zugunsten von mehr Rechten für die Frau zeigte sich zudem exemplarisch an zwei konkreten Forderungen, mit denen das patriarchale Modell im Kindesrecht verteidigt werden sollte: die Begrenzung des Unterhaltsanspruchs und die Vertuschung der sogenannten Zahlvaterschaft.

Zum einen bekämpfte eine Minderheit von Jost Dillier (kcv, OW) die Ausdehnung des Unterhaltsanspruchs einer unverheirateten Mutter von vier auf acht Wochen nach der Geburt. Die konservative Minderheit schlug stattdessen sechs Wochen vor: «Wohl keine verheiratete Mutter kann [...] länger als sechs Wochen warten, bis sie ihre Arbeit im Haushalt wieder voll aufnimmt [...]. Wir dürfen und müssen zwar nach wie vor Mitleid haben mit dem Los der unverheirateten Kindsmutter, aber wir müssen dabei Mass und Vernunft wahren. Keinesfalls dürfen wir von der unhaltbaren Klischeevorstellung uns leiten lassen, wonach die Kindsmutter einfach das Opfer einer Gewalttat und der Kindsvater der Uebeltäter sei. In Wirklichkeit ist in der Regel sehr schwer auszumachen, welcher von beiden – es braucht immer zwei – der mehr schuldige Teil an der eingetretenen unerfreulichen Situation ist» (AB SR, 1975, II, S. 131). Die einzige Frau im Ständerat, Lise Girardin (fdp, GE) gab ihr Befremden gegenüber diesem Minderheitenantrag zum Ausdruck: «[J]e ne comprends pas que, dans certains milieux, dans la discussion sur l'avortement, alors qu'on proclame «nicht töten aber mithelfen», on fasse des restrictions au moment où il faut justement «mithelfen» [aider]» (AB SR, 1975, II, S. 132).¹⁰ Der Minderheitenantrag wurde in der Folge mit 27 zu 8 Stimmen abgelehnt.

Zum anderen wehrten sich die Frauen – angeführt von Elisabeth Blunschy-Steiner (cvp, SZ) – erfolgreich gegen die Bewahrung der sogenannten Zahlvaterschaft, wie sie auf der Basis des ZGB ausgelegt wurde: Falls der Mutter keine «unsittliche Lebensweise» nachgewiesen werden konnte, musste der Vater, falls er gefunden wurde, Unterhalt bezahlen, wobei das alte Zivilrecht vorsah, dass Rücksicht zu nehmen sei auf eine bestehende Ehe (Meskina 2016, 193). Dies bedeutete in der Regel, dass der Kindsvater der Mutter Unterhalt bezahlte aber ansonsten keine familienrechtlichen Verpflichtungen hatte. Konkret bedeutete dies auch, dass Stillschweigen über die Vaterschaft bewahrt und diese auch nicht ins Zivilstandsregister eingetragen wurde.

9 Eugen Huber war der Verfasser des ersten Schweizerischen Zivilgesetzbuches.

10 «Es ist unverständlich für mich, wie in manchen Kreisen in der Diskussion um den Schwangerschaftsabbruch zwar «nicht töten, aber mithelfen» proklamiert wird, im Moment, bei dem tatsächlich «mitgeholfen» werden könnte, aber Einschränkungen gemacht werden» [Übersetzung des Autors].

Hans Ueltschi (svp, BE) wollte an dieser Zahlvaterschaft festhalten, weil «die bestehende eheliche Gemeinschaft vor allem auch zum Wohle der ehelichen Kinder vor der sicheren Zerrüttung gerettet [wird], weil der Ehemann seine aussereheliche Vaterschaft, die oftmals nur auf ein einmaliges Versagen zurückzuführen ist, geheimhalten konnte» (AB NR, 1975, V, S. 1740). Elisabeth Blunschy-Steiner (cvp, SZ) ärgerte sich: «[D]ie blossе Zahlvaterschaft [ist] bei den ausserehelichen Vätern beliebter, weil die Väter sich mit Geldleistungen von ihren Verpflichtungen loskaufen und im übrigen in der Anonymität verschwinden und die Verantwortung und Last der Elternschaft allein der Mutter aufbürden können. [...] [D]as Kind hat ein Recht darauf, nicht nur eine Mutter, sondern auch einen Vater zu haben. [...] Das Recht ist nicht dazu da, verantwortungslose Väter zu schonen und die Mütter dafür doppelt zu belasten» (AB NR, 1975, V, S. 1732). Die neu beschlossene Regelung sah schliesslich vor, dass jede Vaterschaft im Zivilstandsregister aufgenommen wurde und so die unehelichen Kinder insbesondere auch hinsichtlich des Erbrechtes den ehelichen gleichgestellt wurden.

Freilich war dann die Zahlvaterschaft noch einmal Thema bei der Diskussion der Übergangsbestimmungen, die letztlich vorsahen, dass Kinder unter zehn Jahren nach Inkrafttreten des Gesetzes auf Feststellung der Vaterschaft klagen können.¹¹ Damit wurden uneheliche Kinder rückwirkend erbberechtigt und damit mussten freilich auch bereits bestehende Zahlvaterschaften offengelegt werden. Ein Antrag von Luregn Matthias Cavely (cvp, GR) wollte diese Rückwirkungsmöglichkeit streichen: «Es wäre nun gewissermassen gegen Treu und Glauben, vor allem gegenüber der ahnungslos eine Ehe eingegangenen Frau, wollte man nun neue Verpflichtungen aus früheren Verhältnissen des Ehemannes mittels neuen Rechtes aufkommen lassen. Wie viele Ehen würden dadurch gefährdet oder gar zerstört, oder zu wieviel möglichen Drohungen bis Erpressungen gäbe die hier vorgesehene Rückwirkung Anlass, wenn man längst Erledigtes wieder aufgreifen kann!» (AB NR, 1975, V, S. 1798). Heftige Kritik erwuchs diesem Antrag erneut von Elisabeth Blunschy-Steiner (cvp, SZ): «Da muss ich ihm leider ganz energisch widersprechen. [...] Es ist nicht so, wie Herr Cavely gesagt hat, man solle auf den rechtsbegründenden Akt abstellen und das Kindesverhältnis nun einfach auf das Recht abstützen, das zur Zeit der Geburt des Kindes in Kraft war. Vater oder Mutter sein ist nicht ein Ereignis, sondern ein Dauerzustand» (AB NR, 1975, V, S. 1799f.). Der Vorschlag Cavelys sei «kein Kompromiss, sondern eine radikale Lösung, die zwar einfach und klar, aber ethisch unbefriedigend ist, weil sie nur den Interessen des Vaters Rechnung trägt» (AB NR, 1975, V, S. 1799f.).

Ein überparteiliches Komitee angeführt von Ständerat Peter Hefti (fdp, GL), Nationalrat James Schwarzenbach (na, ZH) und Marcel Regamey, Parteipräsident der League vaudoise, nahm den Ball auf und kündigte mit der Begrün-

11 Dies bedeutete freilich für alle Kinder, die bei Inkrafttreten des Gesetzes älter als zehn Jahre waren, dass sie z.B. auch kein Erbrecht gegenüber ihrem leiblichen (Zahl)Vater erhielten.

dung, die Einheit der Familie sei ernsthaft untergraben worden, ein Referendum an. Allerdings verlief die Unterschriftensammlung erfolglos. Aufhorchen liess auch die Unterstützungserklärung für das Gesetz durch alle amtierenden Parlamentarierinnen (Süri 1976, 130).

Keine Chance für progressive Vorschläge – Uneinigkeit bei Parlamentarierinnen

Freilich fand nicht nur das konservative Beharren am Status quo keine Mehrheiten, sondern auch progressive Minderheitsanträge, mit denen durchaus auch neue Familienmodelle propagiert wurden, scheiterten. Dies zeigte sich im Adoptionsrecht bei der Frage nach der Altersgrenze von Adoptionswilligen. Zu reden gab diese insbesondere im Zusammenhang mit der neuen Regelung, dass Alleinstehende das Adoptionsrecht erhalten konnten. Die Linke forderte vergeblich eine Altersgrenze von 30 statt 35 Jahren. Andreas Gerwig (sp, BS) hatte begründet, dass auch jungen Frauen die Möglichkeit der Adoption gegeben werden müsse, und argumentierte, es gebe «selbständige Frauen, die nicht heiraten möchten, weil ja die Heirat in neuer Zeit nicht das erstrebenswerteste Ziel von Frauen sein muss wie früher. Es sind selbständige Frauen, die trotz Ehelosigkeit überzeugt sind, Kindern menschliche Wärme, Geborgenheit und Familie zu geben und die dort ihre Erfüllung finden» (AB NR, 1972 II, S. 577). Dieses Argument zog eine Mahnung des federführenden Bundesrats Kurt Furgler (cvp) nach sich: «Wir Männer müssten durch eigenen Einsatz doch noch zustande bringen, dass die Frau den Mann und das Kind sucht und nicht auf den Mann verzichtet und sich mit dem Kind allein begnügt. In diesem Zusammenhang soll das Institut der Ehe mit Nachdruck in Erinnerung gerufen werden» (AB NR 1972 II, S. 580).

In dieser Frage waren sich die drei an der nationalrätlichen Debatte um das Adoptionsrecht beteiligten Nationalrätinnen nicht einig.¹² Elisabeth Blunschy-Steiner (cvp, SZ) stiess sich an der Idee, dass eine alleinstehende Person bereits mit 30 Jahren ein Kind adoptieren könne: «[D]ann muss man sagen, dass diese Person – sei es Mann oder Frau – in diesem Alter doch noch grosse Heiratschancen hat. Wenn also zum Beispiel eine Frau, die mit 30 Jahren ein Kind adoptiert hat, später doch noch heiratet, dann schaffen wir künstliche Stiefkindverhältnisse» (AB NR, 1972 II, S. 576). Auch Josi Meier (cvp, LU) argumentierte, dass im Interesse des Adoptivkindes «die Adoption durch Eheleute gegenüber derjenigen durch Ledige begünstigt werden [solle]. Hauptsache ist: das Kind bekommt Eltern und nicht nur einen Vater oder eine Mutter» (AB NR, 1972, III, S. 998). Die «Beständigkeit der Ehe» bewahre das Kind besser vor «labilen Verhältnissen» (AB NR, 1972, III, S. 998). Liselotte Spreng (fdp, FR) hingegen befand vergeblich, dass bei einer Adoption die Frage des Alters nicht im Wege stehen dürfe.

Auch progressiven Vorschlägen im Rahmen des Kindesrechts wehte ein rauer Wind entgegen. Elisabeth Blunschy-Steiner (cvp, SZ) wehrte sich erfolgreich sowohl gegen einen Antrag von Gion Condrau (cvp, ZH), im Falle einer Scheidung beiden Eltern gemeinsam die elterliche Gewalt zu erteilen, als auch

12 Neben Elisabeth Blunschy-Steiner (cvp, SZ), Josie Meier (cvp, LU) und Liselotte Spreng (fdp, FR) meldete sich keine der zwölf Nationalrätinnen zu Wort.

gegen einen Antrag von Claudius Alder (LdU, BL), die Obhut zu teilen, wenn die nicht-verheirateten Eltern zusammenlebten. Die Schwyzerin argumentierte zum einen, dass eine Trennung in der Regel im Streit geschehe und «das Kind zum Streitobjekt degradier[t]» werde (AB NR, 1975, V, S. 1779) und zum anderen, dass das «Konkubinats [...] auf die gleiche Stufe wie die Ehe» gestellt würde, was «unbedingt abgelehnt werden» müsse (AB NR, 1975, V, S. 1782). Der Vorschlag Condrau wurde mit 94 zu 7 Stimmen und der Vorschlag Alder mit 98 zu 29 Stimmen abgelehnt. Letzterer war unter anderem auch von Gabrielle Nanchen (sp, VS) mitunterstützt worden.

5.3.2 Revision des Ehe- und Ehegüterrechts (BRG 79.043)

Mitte Juli 1979 legte der Bundesrat mit einer weiteren Revision des ZGB zu den «Wirkungen der Ehe im allgemeinen, Ehegüterrecht und Erbrecht» die dritte Etappe der Familienrechtsreform vor: Das geltende Recht sei nicht mehr zeitgemäss und das «Ziel der Revision [sei] die Verwirklichung des gleichberechtigten und gleichverpflichteten Zusammenwirkens von Mann und Frau zum Wohle der Gemeinschaft», so die Botschaft (BBl, 1979, II, S. 1192). Im neuen Eherecht wurde auf die Nennung von Rechten und Pflichten der Eheleute verzichtet und mehr Rücksicht auf individuelle Bedürfnisse genommen. Alle ZGB-Artikel, die ein patriarchales Verhältnis vorsahen, sollten gestrichen und neu die Idee der Partnerschaftlichkeit eingebaut werden. Die «Haushaltführung und Kinderbetreuung [wurde] als vollwertiger Beitrag an den Unterhalt der Familie» anerkannt (BBl, 1979, II, S. 1192). Mit der Reform des Ehegüterrechts wurde die bestehende Güterverbindung mit der Errungenschaftsbeteiligung ersetzt – die ebenfalls diskutierte Idee der Gütertrennung wurde in der Botschaft abgelehnt (BBl, 1979, II, S. 1201).

Damit wurden langjährige Forderungen für gleiche Rechte zwischen Frau und Mann in der Ehe umgesetzt. Die Abkehr von einem patriarchalen hin zu einem eher partnerschaftlichen Ehemodell sollte laut Bundesrat vor allem auch die eheliche Gemeinschaft stärken: «Die unbestreitbar wichtige Aufgabe der Frau als Gebärerin und Betreuerin der Kinder darf nicht dazu verleiten, die Mutterschaft zur ausschliesslichen Bestimmungsgrösse der ehelichen Ordnung zu machen [...]. Die funktionalen Unterschiede zwischen Mann und Frau brauchen das Gleichgewicht in der ehelichen Gemeinschaft nicht zu beeinflussen. Die rechtliche Gleichbehandlung von Mann und Frau unterstützt vielmehr die Idee der Einheit und Gemeinsamkeit» (BBl, 1979, II, S. 1203).

Bei Frauenorganisationen stiess das Projekt nicht auf volle Zufriedenheit, weil es nach wie vor zahlreiche Ungleichheiten beinhalte (Gerber 1979). In der Öffentlichkeit wurde hingegen auch eine «Beunruhigung [...] über die Zunahme der Scheidungen und den Trend zum Konkubinats» festgestellt (Frey 1981, 149).

In den parlamentarischen Debatten, die von Frühling 1981 bis Herbst 1984 stattfanden und epische Ausmasse annahmen, fanden sich – neben einer grundsätzlichen Fundamentalopposition gegen die Revision – drei Elemente des

bundesrätlichen Entwurfs, die besonders umstritten waren, was sich vor allem auf Differenzen hinsichtlich des Familien- und Ehebildes zurückführen lässt: das Namensrecht, die Forderung nach einer Entschädigung des haushaltführenden Ehegatten ohne Einkommen sowie die Bestimmung, dass vertragliche Änderungen in den Wohnverhältnissen die Zustimmung beider Ehegatten benötigen. Diese drei umstrittenen Bereiche – inklusive der Fundamentalopposition, die sich in den Eintretensdebatten in beiden Räten zeigten (vgl. Grundsatzdiskussionen) – werden in der Folge detailliert beleuchtet.

Grundsatzdiskussionen – Fundamentalopposition trifft auf Widerstand von Parlamentarierinnen

In den Eintretensdebatten zeigte sich, wie stark das patriarchale Modell nach wie vor noch in einzelnen Köpfen steckte. Jost Dillier (cvp, OW) zitierte in der kleinen Kammer ausführlich Schopenhauer: «Alle Weiber, mit seltenen Ausnahmen, sind zur Verschwendung geneigt. Daher muss jedes vorhandene Vermögen mit Ausnahme der seltenen Fälle, wo sie es selber erworben haben, vor ihrer Torheit sichergestellt werden. Eben darum bin ich der Meinung, dass die Weiber nie ganz mündig werden, sondern stets unter wirklicher männlicher Aufsicht stehen sollten» (AB SR, 1981, I, S. 56). Diese Einseitigkeit, wie sie auch im bestehenden ZGB herrsche, entspreche zwar nicht mehr der «heutigen Auffassung von Rechtsgleichheit, Partnerschaft und Menschenwürde» (AB SR, 1981, I, S. 56), man dürfe aber nicht vergessen, dass das Zivilgesetzbuch von 1907 ein Fortschritt für die Handlungsfähigkeit der Ehefrau gebracht habe und es vor allem als Schutz der Ehefrau gedacht gewesen sei, weil der Ehemann damit in die Verantwortung gezogen worden sei.

Die Angst vor zu viel Veränderung zeigte sich in zahlreichen Voten, mit denen davor gewarnt wurde, dass die Revision zu weit gehe. So fragte beispielsweise Ständerat Luregn Mathias Cavelty (cvp, GR) rhetorisch: «Geht es hier noch um eine Ehe, die als eine umfassende, dauernde Lebensgemeinschaft verstanden wird, in der dem einzelnen Ehegatten auch noch gewisse Opfer im Interesse der Gemeinschaft zugemutet werden dürfen, oder ist die neue Gesetzgebung eher auf eheähnliche Gemeinschaften ausgerichtet, in denen zum Beispiel jeder Ehegatte nach Belieben seinen eigenen Wohnsitz wählen darf? [...]. Läuft man nicht Gefahr, bei den Ehegatten allzu stark die individuelle Freiheit zum Schaden der Gemeinschaft zu betonen?» (AB SR, 1981, I, S. 60).

In der SVP-Fraktion sei die Frage aufgeworfen worden, «ob im neuen Recht nicht allzu stark die individuelle Freiheit des einzelnen Ehepartners betont werde, während der Gedanke der Gemeinschaft und das Wohl der Familie und der Kinder zu kurz komme», fasste auch Nationalrat Theo Fischer (svp, AG; AB NR, 1983, III, S. 602) zusammen. Der SVP-Sprecher mahnte zudem, dass die «Gewichte im finanziellen Bereich allzu stark zugunsten des nichterwerbstätigen Ehegatten verschoben» worden seien und dass das neue Gesetz «die Tendenz der Berufstätigkeit von Mann und Frau» fördere, was sich «zugunsten der Erziehung der Kinder» auswirke (AB NR, 1983, III, S. 602). Zudem könne die

Scheidung «zum finanziellen Ruin des Ehemannes führen, wenn all die Ausgleichungen vorzunehmen seien, die das Gesetz vorsehe» (AB NR, 1983, III, S. 602).

Im Ständerat sah Guy Genoud (cvp, VS) das Heil der Familie in Gefahr: «Je remarque que le projet sacrifie davantage à l'intérêt des deux partenaires, qu'on veut égaux, c'est bien, mais qu'on voudrait aussi permutables, ce qui est absolument insensé, et que l'on sacrifie les intérêts de toute la famille lorsque l'on magnifie l'égoïsme de ces deux partenaires [...]. Je ne crois pas non plus en un système de partenariat, en une famille acéphale. Je ne connais pas de communautés qui puissent fonctionner sans une tête, sans un chef» (AB SR, 1981, I, S. 177).¹³

Die Fundamentalopposition gegen die Revision zeigte sich im Nationalrat insbesondere in Form zweier Anträge auf Rückweisung bzw. auf Nichteintreten. Ersterer wurde von Heinrich Schalcher (evp, ZH) für die Unabhängige und evangelische Fraktion begründet: «Es missfällt mir zutiefst, dass man unser grossartiges ZGB, dieses einmalige, geniale Werk Eugen Hubers, Stück für Stück aufbricht und durch etwas nicht mehr Gleichwertiges ersetzt» (AB NR, 1983, III, S. 600).

Der Antrag auf Nichteintreten stammte von Christoph Blocher (svp, ZH). Er stelle eine «weitgehende Unfähigkeit, Lasten und Pflichten zugunsten dieser Gemeinschaft auf sich zu nehmen» fest (AB NR, 1983, III; S. 608 f.). Dies zeige sich im Gesetzesentwurf dadurch, «dass alle Führungsaufgaben innerhalb der Gemeinschaft ausgemerzt werden sollen. Hatte das bisherige Eherecht noch eindeutige Führungsstrukturen vorausgesetzt, und eindeutige Führungsstrukturen heisst eben: klare Verantwortlichkeit und Verpflichtungen, so ist in den Vorlagen zur Revision des Eherechtes eine fast panische Angst vor dieser Führungsstruktur festzustellen. [...] Hinter dieser Tendenz steht das Traumbild einer Gemeinschaft ohne Autoritätsstruktur, d. h. aber, ohne klare Verantwortlichkeit bestimmter Personen, die im Interesse der Gemeinschaft und vor allem zum Vorteil der schwächsten Glieder dieser Gemeinschaft Lasten zu tragen haben. Es offenbart sich eine verschwommene Sehnsucht nach Führungslosigkeit» (AB NR, 1983, III; S. 608 f.). Deshalb müsse mit dem Richter eine übergeordnete Instanz geschaffen werden.¹⁴ «Hat es früher geheissen: Der Ehemann ist das Haupt der Gemein-

13 «Ich stelle fest, dass das Projekt dem Interesse der beiden Partner dient, die gleichberechtigt sein sollen, was gut ist. Allerdings sollen die Partner auch austauschbar sein, was absolut unsinnig ist. Zudem werden die Interessen der ganzen Familie geopfert, wenn nur der Egoismus der beiden Partner vergrößert wird [...]. Ich glaube auch nicht an ein partnerschaftliches System, an eine herrschaftsfreie Familie. Ich kenne keine Gemeinschaften, die ohne Kopf, ohne Anführer funktionieren» [Übersetzung des Autors].

14 In den revidierten Ausführungen des ZGB gab es zahlreiche Stellen, die explizit die Anrufung eines Eherichters ausführten. Dies sorgte im Vorfeld der Beratungen für Bedenken, obwohl auch im Vergleich zum früheren Eherecht nicht mehr Möglichkeiten geschaffen wurden, Gerichte als Vermittlungsinstanzen anzurufen. Vgl. dazu das Plädoyer von Theo Fischer (svp, AG; AB NR, 1983, III, S. 602). Der Richter tauchte dann dennoch auch bei der nachfolgenden Abstimmung

schaft, so heisst es jetzt zwar nicht wörtlich, aber sachlich richtig: Der Richter ist das Haupt der Gemeinschaft. Was unser Volk als Gesamtheit unter keinen Umständen duldet, schon seit 1291 nicht duldet, nämlich fremde Richter, muss sich jetzt die Urzelle der Gemeinschaft, die Ehe und Familie, gefallen lassen» (AB NR, 1983, III; S. 608f.).

Die Bedeutung und Dringlichkeit der Vorlage wurden hingegen in zahlreichen Voten und insbesondere von den diversen Parlamentarierinnen betont, die sich in die Diskussionen einbrachten. Im Ständerat bezeichnete Emilie Lieberherr (sp, ZH) die Revision als «längst fällige Notwendigkeit», die eine freiere partnerschaftliche Ausgestaltung der Ehe erlaube, und so «dem Institut der Ehe neue Impulse verleihen» könne (AB SR, I, 1981, S. 58). «Insbesondere scheint mir wichtig, dass der Ehemann vermehrt in die Erziehungsarbeit einbezogen wird. Die bisherige, hierarchisch ausgerichtete Aufgabenteilung zwischen Mann und Frau führte zwangsläufig zu bestimmten Verhaltensweisen. Der Mann hatte das strenge Familienoberhaupt zu sein, die Ehefrau die liebevolle Mutter. Dieses Leitbild kommt den tatsächlichen Bedürfnissen nicht mehr entgegen» (AB SR, I, 1981, S. 58). Ähnlich argumentierte Monique Bauer-Lagier (lp, GE) in der kleinen Kammer: Das Eherecht entspreche nicht mehr der Realität und es sei höchste Zeit, «d'accorder à la femme le statut auquel elle a droit» (AB SR, I, 1981, S. 62).¹⁵

Im Nationalrat erinnerte Cornelia Füeg (fdp, SO) für die FDP-Fraktion, dass ein «harmonisches Zusammenleben [...] durch das Recht nicht gefördert werden [kann]. Es ist eine glückliche Fügung. Es kann aber durch das Recht beeinträchtigt werden, wenn dem Zusammenleben von Mann und Frau Schranken auferlegt werden, die die Betroffenen nicht akzeptieren, weil sie ihrer Lebensauffassung nicht mehr entspricht» (AB NR, 1983, III, S. 601).

Zahlreiche Rednerinnen im Nationalrat wandten sich zudem explizit gegen den Nichteintretensantrag von Christoph Blocher (svp, ZH). Elisabeth Kopp (fdp, ZH) nahm kein Blatt vor den Mund und ärgerte sich darüber, dass der Zürcher nicht im Saal anwesend sei. Er habe «seinen Rückweisungsantrag aus dem hohlen Bauch – von einem hohlen Bauch kann man bei ihm zwar nicht sprechen – heraus gestellt» und sein Ideal einer klaren Führung sei «durch die tatsächlichen und rechtlichen Verhältnisse überholt» (AB NR, 1983, III, S. 611). Amélia Christinat (sp, GE) wunderte sich nicht wirklich über den Antrag des SVP-Nationalrats: «Venant de sa part, elle n'étonne personne. Son ultra-conservatisme l'aveugle au point qu'il ne s'est même pas aperçu que le monde a évolué et que la vie des femmes n'est plus ce qu'elle était au siècle dernier. Compte tenu de la pauvreté de ses arguments, dont j'ai surtout retenu celui qui semble le plus le déranger – la disparition de la notion de chef de famille – j'espère que vous ne le suivrez pas sur cette voie et que vous repousserez massivement sa proposi-

über das von Blocher ergriffene fakultative Referendum wieder auf (vgl. unten) und wurde bekanntlich auch später in einigen SVP-Abstimmungskämpfen zu einer wichtigen Reizfigur.

15 «der Frau den Status zu geben, der ihr zusteht» [Übersetzung des Autors].

tion» (AB NR, 1983, III, S. 612).¹⁶ Elisabeth Blunschy-Steiner (cvp, SZ) erinnerte an den Verfassungsauftrag, den das Parlament mit der Idee der Gleichberechtigung habe: «Gewisse Votanten scheinen dies vergessen zu haben. Ich habe mich überhaupt heute morgen gefragt, was einige Herren denken würden, wenn das geltende Eherecht bestimmen würde, dass bei der Trennung den Männern Name und Bürgerrecht aberkannt wird, wenn infolge Verheiratung den Männern die Verwaltung des eigenen Vermögens entzogen würde und wenn die Zinsen des eigenen Vermögens dem Partner gutgeschrieben würden. Ob diese Herren dann das geltende Eherecht immer noch als schön und gut und ideal betrachten würden?» (AB NR, 1983, III, S. 614). Es sei ihm vollkommen freigestellt, sein Eheideal zu haben und es auch zu leben, argumentierte Lilian Uchtenhagen (sp, ZH) in Richtung des nicht anwesenden Zürcher SVP-Vertreters: «Wir haben jedoch ein Gesetz gesucht, das diesen Freiraum allen ermöglicht. [...] Es gibt eben auch eine Gemeinschaft, die nicht autoritär strukturiert, sondern ein echtes Suchen nach Gemeinschaftlichkeit von zwei Partnern ist, die eine Familie gründen und gemeinsam Kinder erziehen wollen. Das steht bei vielen partnerschaftlichen Ehen im Vordergrund, und nicht der Egoismus des einzelnen, der sich unter den traditionellen Vorstellungen sehr viel einfacher leben lässt» (AB NR, 1983, III, S. 615f.). Und Yvette Jaggi (sp, VD) bezeichnete Christoph Blocher als «véritablement unique en son genre dans ce conseil, avec son goût immodéré des affrontement les plus durs» (AB NR, 1983, III, S. 617).¹⁷

Auch wenn die Fundamentalopposition gegen die Revision viel zu reden gab, wollte die grosse Mehrheit des Nationalrats – im Ständerat war Eintreten ohne Gegenantrag beschlossen worden – die Vorlage behandeln. Für die CVP, die sowohl den Nichteintretens- als auch den Rückweisungsantrag ablehnte, gab sich Hans-Rudolf Feigenwinter (cvp, BL) überzeugt, dass der Entwurf «den Gedanken der Ehe als Gemeinschaft auf Dauer zwischen zwei gleichberechtigten Partnern konsequent und den heutigen Vorstellungen gemäss zum Ausdruck [bringt]. Er lässt den Ehegatten die Freiheit, ihre Verhältnisse nach ihrer eigenen Überzeugung zu gestalten, und zwingt ihnen die Rollen nicht auf» (AB NR, 1983, III, S. 604). Die Revision lasse aber auch «nicht ausser acht, dass die Ehe vor allem auch eine ideelle und moralische Gemeinschaft auf Dauer ist, in welcher der persönliche Vorteil des Individuums zugunsten des Gemeinwohles zurückzutreten hat» (AB NR, 1983, III, S. 604). Etwas zähneknirschend war auch die liberale Fraktion für Eintreten. Die viel zu detaillierte Reglementierung,

16 «Es vermag niemanden zu überraschen, wenn es von ihm [Blocher] kommt. Sein Ultra-Konservatismus macht ihn so blind, dass er noch nicht erkannt hat, dass sich die Welt verändert hat und dass das Leben der Frauen nicht mehr das ist, was es im letzten Jahrhundert war. Angesichts der Armut seiner Argumente, von denen ich dasjenige beibehalten habe, das ihn am meisten zu stören scheint – das Verschwinden des Begriffs des Familienoberhauptes – hoffe ich, dass Sie seinen Vorschlag massiv ablehnen werden» [Übersetzung des Autors].

17 «[...] wirklich einzigartig in diesem Rat mit seiner masslosen Vorliebe für härteste Auseinandersetzungen» [Übersetzung des Autors].

die eingeschränkten Vertragsfreiheiten und die Vernachlässigung des Gemeinschaftsgedankens seien «wegen der Dringlichkeit, die wir bei der Realisierung des Hauptzieles empfinden, nämlich der rechtlichen Gleichstellung von Mann und Frau im ehelichen Bereich» hintan zu stellen, erklärte Fraktionssprecher David Linder (lp, BS; AB NR, 1983, III, S. 608). «Ist nun dieses Eherecht zu revolutionär, wie einige sagen, oder immer noch zu rückständig, wie andere zu wissen glauben? Ich meine, dass es weder das eine noch das andere ist», stellte Andreas Gerwig (sp, BS) für die SP und die Kommissionsmehrheit fest (AB NR, 1983, III, S. 595).¹⁸

Einem Teil der Linken ging die Revision allerdings in der Tat zu wenig weit. So zweifelte Ruth Mascarin-Bircher (poch, BS) an der Wirkung des neuen Gesetzes: «Die schönen Worte von Artikel 163¹⁹ machen keineswegs Schluss mit der traditionellen Rollenteilung. Es wird auch in Zukunft so sein, dass die Frau, wenn sie berufstätig ist, zusätzlich praktisch die ganze Hausarbeit erledigt [...]. Die wohlformulierten Partnerschaftsartikel können aber überhaupt nicht gelebt werden, auch dann nicht, wenn beide, Mann und Frau, das wollten: dazu fehlen wesentliche Rahmenbedingungen. Die Schaffung solcher Rahmenbedingungen hat die Mehrheit hier im Rate immer wieder verhindert. Wie soll eine Familie frei entscheiden können, dass nun einmal der Mann eben für die nächsten Jahre ganz oder teilweise zu Hause bleibt und die Kinder betreut, wenn damit eine wesentliche Einbusse des Familieneinkommens wegen der niederen Frauenlöhne verbunden ist, wenn die Frau weder für sich noch für ihre Familie in der AHV und in der Pensionskasse eine Vorsorge aufbauen kann und wenn ein Elternurlaub für Mutter oder Vater verweigert wird? [...] Wir wissen sehr wohl, dass das neue Ehegesetz nur gerade das Papier wert ist, auf dem es steht, wenn nicht die konkreten Rahmenbedingungen geschaffen werden, um es mit einem fortschrittlichen Inhalt überhaupt füllen zu können. Diese konkreten Rahmenbedingungen müssen von den fortschrittlichen Frauenorganisationen und Parteien erkämpft werden; die kommen jedenfalls nicht automatisch und offenbar auch nicht aus diesem Rat.» (AB NR, 1983, III, S. 604f.) Für einen Teil der SP-Fraktion äusserte Rolf Weber (sp, TG) «Kritik an der Tatsache, dass der Grundsatz der Gleichberechtigung nicht überall durchgezogen worden» sei (AB NR, 1983, III, S. 608).

Damit waren die Positionen weitgehend abgesteckt. Diese zeigten sich in der Folge dann auch in den Detailberatungen und der Differenzvereinigung,

18 Mit 143 zu 8 Stimmen entschied sich die grosse Kammer, auf das Gesetz einzutreten. Mit 130 zu 35 Stimmen wurde der Rückweisungsantrag abgelehnt. Die Stimmen für Rückweisung stammten aus der Unabhängigen und aus der LP-Fraktion, die sich kurz vor Ende der Eintretensdebatte doch noch für Rückweisung entschied. Da keine Namensabstimmung durchgeführt wurde, ist freilich nur aufgrund der Fraktionsvoten zu vermuten, wer wie abgestimmt hat.

19 Der Artikel 163 sah vor, dass die «Ehegatten [...] gemeinsam, ein jeder nach seinen Kräften, für den gebührenden Unterhalt der Familie» Sorge (BBl 1979, II, S. 1405).

wenn die drei besonders umstrittenen Elemente der Revision des Eherechts betrachtet werden.

Streit um den Familiennamen – Uneinigkeit unter Parlamentarierinnen

Beim Namensrecht hatte der Bundesrat den Status quo vorgeschlagen, da eine überzeugende Alternative fehle: Nach wie vor soll es also einen Familiennamen geben, der dem Namen des Mannes entspricht und die Frau soll das Bürgerrecht des Mannes annehmen. Neu sollte die Ehefrau jedoch ihren ehemaligen Namen «beifügen oder mit dem Hinweis auf die Heirat voranstellen» dürfen (BBl, 1979, II, S. 1404; vgl. Kapitel 4 zum Bürger-, Heimat- und Namensrecht). In den Räten wurde die vom Bundesrat verworfene Idee der Wahlfreiheit des Namens (die Ehegatten wählen einen gemeinsamen Familiennamen) und des Bürgerrechts ebenfalls diskutiert und daraufhin abgelehnt. Allerdings erinnerte Monique Bauer-Lagier (lp, GE) im Ständerat daran, dass damit das Ziel der Gleichheit nicht einzuhalten sei: «Que diriez-vous mes chers collègues – et je m'adresse en ce moment aux hommes de ce conseil – si plusieurs fois, au cours de votre vie, vous étiez forcés, contre votre volonté, de changer de droit de cité?» (AB SR, 1981, I, S. 73).²⁰

Im Nationalrat scheiterte die von links geforderte vollständige Gleichstellung im Namensrecht (beide Ehegatten behalten ihre Namen) ebenso wie Anträge von rechts «alles beim alten [zu] lassen», wie dies etwa Eva Segmüller (cvp, SG) oder Valentin Oehen (na, BE) vorschlugen (AB NR, 1983, III, S. 634). Hauptargument gegen die linke Forderung einer vollständigen Gleichstellung war auch in der grossen Kammer, dass die Einheit der Familie der Gleichberechtigung nicht geopfert werden dürfe, wie dies Kommissionssprecher Andreas Gerwig (sp, BS) begründete. Elisabeth Blunschy-Steiner (cvp, SZ) argumentierte, alles beim Alten zu belassen verstosse gegen den Verfassungsauftrag. Sie machte in der Folge aber Werbung für den letztlich in einer Kaskade von Eventualabstimmungen obsiegenden Antrag von Joseph Iten (cvp, NW) und Doris Morf (sp, ZH), der den Nachnamen des Mannes als gemeinsamen Familiennamen vorsah, der Frau jedoch die Möglichkeit lassen wollte, ihren bisherigen Namen beizubehalten (AB NR, 1983, III, S. 635).

Im Ständerat wurde dieser Vorschlag dann allerdings wieder abgelehnt. Vergeblich argumentierten die beiden Ständerätinnen Esther Bühler (sp, SH) und Josi Meier (cvp, LU) für die Lösung des Nationalrats, die sich «durch Einheit und Praktikabilität» auszeichne. Die Mehrheit votierte für den auch von der dritten Ständerätin Monique Bauer-Lagier (lp, GE) unterstützten Vorschlag, wonach die Ehefrau zwar den Namen des Ehegattens übernehmen musste, ihr aber das Recht verblieb, ihren bisherigen Namen dem Familiennamen voranzustellen. Dieser Vorschlag vermeide, dass die Mutter einen anderen Namen tragen könne

20 «Was würden Sie sagen, werte Kollegen – und ich wende mich im Moment an die Herren Nationalräte –, wenn Sie mehrmals in ihrem Leben gegen ihren Willen gezwungen würden, ihr Bürgerrecht zu ändern?» [Übersetzung des Autors].

als ihre Kinder: «Au nom de l'unité de la famille, ce n'est pas souhaitable»²¹ (AB SR, 1984, I, S. 127).

Die grosse Kammer beugte sich (mit 91 zu 57 Stimmen) schliesslich dem Ständerat, obwohl sich gleich fünf Nationalrätinnen aus dem linken Spektrum (Amélia Christinat, sp, GE; Verena Grendelmeier, ldu, ZH; Ruth Mascarin-Bircher, poch, BS; Leni Robert, gFL, BE und Monika Weber, ldu, ZH) für Festhalten am eigenen Vorschlag ins Zeug gelegt hatten. Die Frau, die heirate, verliere keinen Namen, sondern sie gewinne einen anderen, meinte Rolf Weber (sp, TG), der Kommissionssprecher für die Mehrheit, dazu lapidar (AB NR, 1984, IV, S. 1044).

Angemessene Entschädigung – Frauen setzen sich durch

Die bundesrätliche Botschaft sah vor, dass «der haushaltführende Ehegatte ohne eigene Einkünfte Anspruch darauf hat, dass ihm der andere regelmässig einen bestimmten Betrag zur freien Verfügung auszahlt» (BBl, 1979, II, S. 1252f.). Das «Nadelgeld», das die Frau «wie ein unmündiges Kind» bisher nach Gutdünken des Mannes erhielt, sollte ersetzt werden mit einem Betrag, der beiden Ehegatten «eine ebenbürtige Stellung» erlaubt (BBl, 1979, II, S. 1252f.).

Der Ständerat schwächte die Forderung zu einer «Kann»-Formel ab und legte als Bedingung fest, dass der Betrag nur ausbezahlt werden müsse, wenn das Einkommen nicht voll für den Unterhalt der Familie beansprucht werde. Ein Antrag von Otto Piller (sp, FR), den Anspruch wenigstens ohne Bedingung zu formulieren wurde mit 29 zu 10 Stimmen abgelehnt. Mit der Revision sei auch eine Angleichung der ökonomischen Stellung der Ehegatten angestrebt worden, mahnte Esther Bühler (sp, SH): «Nur wenn wir einen gerechten Ausgleich zwischen dem erwerbstätigen und dem nichterwerbstätigen Partner verwirklichen, können wir der Wichtigkeit der häuslichen Tätigkeit gerecht werden» (AB SR, 1981, I, S. 78f.). Emilie Lieberherr (sp, ZH) erinnerte, dass es letztlich lediglich «um die Überweisung eines Betrages [gehe], durch den die Frau eine gewisse bescheidene finanzielle Selbständigkeit in der Ehe» erhalten würde (AB SR, 1981, I, S. 79). Die Einwände der beiden Sozialdemokratinnen weckten teilweise harsche Reaktionen. So leitete etwa Hans Munz (fdp, TG) seine Bedenken mit dem Satz ein: «Im Gegensatz zu Frau Lieberherr kann ich wenigstens die eigene Erfahrung in der Führung einer Familie ausspielen; sie dauert bald 35 Jahre und hat – glaube ich sagen zu dürfen – bis jetzt leidlich funktioniert» (AB SR, 1981, I, S. 80). Und nachdem er gewarnt hatte, dass die Frau, die «ihr Taschengeld über das Betreibungsamt von ihrem Herrn Gemahl» einfordere, die Ehe gefährde, fragte er in die Runde: «Kann man alles und jedes, was als sittliches Gebot für eine normale Ehe gilt, auch gesetzgeberisch normieren und nachher den Richter da ins Spiel bringen?» (AB SR, 1981, I, S. 80).

Angeführt von vier Votantinnen folgte der Nationalrat seiner Kommissionmehrheit und machte die «Kann»-Formulierung des Ständerats mit 95 zu 37 Stimmen wieder rückgängig. Cornelia Füeg (fdp, SO) hatte für die Mehrheit ge-

21 «Im Namen der Einheit der Familie ist dies nicht wünschenswert» [Übersetzung des Autors].

worben, dass die «eminent wichtige Fürsorge und Betreuung» insbesondere «in der heutigen Zeit der kindlichen Verwahrlosung und jugendlichen Drogensucht» eine Aufwertung erhalten müsse (AB NR, 1983, III, S. 648). Expliziter wurde Lilian Uchtenhagen (sp, ZH): «Das Anrecht auf einen angemessenen Betrag zur freien Verfügung heisst nichts anderes, als dass man die Arbeit der Hausfrau und Mutter tatsächlich als Leistung betrachtet und nicht nur am Muttertag einen schönen Blumenstrauss bringt und auch sonst – und das sage ich an die Adresse der CVP – ständig das Hohelied der Mütter singt» (AB NR, 1983, III, S. 648). Elisabeth Blunschy-Steiner (cvp, SZ), ebendieser CVP angehörend, doppelte nach: «Die Hausfrau gehört in unserer Gesellschaft zu den wenigen Personen, die zwar von morgens bis abends arbeitet, selbstverständlich auch samstags und sonntags, und dennoch über die Früchte dieser Arbeit die man in unserer Gesellschaft in der Regel in Form von Bargeld erhält, nicht verfügen kann» (AB NR, 1983, III, S. 648f.). Elisabeth Kopp (fdp, ZH) warnte, dass bei der Fassung des Ständerats der «haushaltführende Ehegatte, in der Regel die Frau, wieder in die Rolle des Bittstellers» gewiesen werde (AB NR, 1983, III, S. 649).

In der Differenzbereinigung beugte sich der Ständerat dem Entscheid der Nationalrätinnen und Nationalräte und schwenkte diskussionslos ebenfalls wieder auf den ursprünglichen Vorschlag des Bundesrats um.

Verträge zur Wohnsituation – Ständerätinnen verhelfen zu mehr Gleichberechtigung

Eine ähnliche Dramaturgie zeigte sich bei der Frage zur vom Bundesrat vorgesehenen Bestimmung, dass Abschluss oder Kündigung von Mietverträgen oder Hausverkäufen nur unter ausdrücklicher Zustimmung des Ehegatten möglich sein sollen. Damit wollte er der Ehefrau zu mehr Rechten verhelfen; mit der bestehenden Regelung im alten ZGB konnte der Ehemann alleine über diese für eine Familie wichtigen Punkte befinden.

Eine 20 zu 16 Stimmen-Mehrheit des Ständerats wollte diesen Artikel streichen, weil sie der «gesetzlichen Fiktion [...] ein Ehegatte handle sowieso gegen das Interesse des anderen» nicht folgen wollte, begründete Arthur Hänsenberger (fdp, BE) die Position der Kommissionsmehrheit (AB SR, 1998, I, S. 86). Vergleichlich hatten sich Monique Bauer-Lagier (lp, GE) und Emilie Lieberherr (sp, ZH), unterstützt von René Meylan (sp, NE), mit einem Minderheitsantrag gegen die Kommissionsmehrheit gewehrt.

Allerdings entschied sich die grosse Kammer auch hier mit 81 zu 44 Stimmen, diesmal ohne grosse Diskussionen, für den Vorschlag des Bundesrats, was dann hingegen im Ständerat wiederum zu einigen Auseinandersetzungen führte. Knapp, mit 18 zu 16 Stimmen, obsiegten die drei Ständerätinnen mit ihrem Minderheitsantrag auf Zustimmung zum Vorschlag des Nationalrats. Ganz wohl schien es den Vertretern der Mehrheit, die für Festhalten am eigenen Vorschlag optieren wollten, dabei nicht gewesen zu sein: «Es könnte zu falschen Schlüssen führen, wenn hier eine aus allen Damen dieses Rates bestehende Minderheit einer Mehrheit der Kommission gegenübergestellt wird, die nur aus Männern besteht», leitete Arthur Hänsenberger (fdp, BE) sein Votum für die Mehrheit ein

(AB SR, 1984, I, S. 130). Erfolgreich argumentierte Josi Meier (cvp, LU): «Versuchen Sie sich doch einmal vorzustellen, dass Sie als Ehemann im ererbten Haus ihres Schwiegervaters leben und dass dann Ihre Frau dieses Haus hinter ihrem Rücken verkauft mit dem Bericht, es gäbe viel bequemere Mietwohnungen in einem Hochhaus. Dann erkennen Sie die Monstrosität dieses Mehrheitsvorschlages» (AB SR, 1984, I, S. 131).

Keine Chance für weitergehende Vorschläge – aber auch der Status quo scheint überwunden

Keine Chance hatte am Ende der nationalrätlichen Debatte um das Ehegüterrecht ein Antrag von Moritz Leuenberger (sp, ZH), der das Güterrecht auch für nicht verheiratete Paare im Konkubinat hätte regeln wollen. Der Antrag wurde von Bundesrat Rudolf Friedrich (fdp) als «unfertig und nicht genügend durchdacht» (AB NR, 1983, III, S. 711) qualifiziert und mit 104 zu 32 Stimmen abgelehnt.

Am Schluss der Debatte meldete sich dann auch Christoph Blocher (svp, ZH) noch einmal zu Wort. Es stehe für ihn auch nach den Beratungen fest, dass «[d]iese Eherechtsrevision einem verfehlten gesellschaftspolitischen Konzept folgt. [...] Ich bin der Auffassung, dass ein Referendum ergriffen werden sollte. [...] Ich hoffe, wir sehen uns bei 'Philippi' wieder!» (AB NR, 1984, IV, S. 1048).

Auch wenn die Revision in den Schlussabstimmungen beider Räte deutlich angenommen wurde – im Nationalrat mit 160 zu 3 Stimmen und im Ständerat mit 33 zu 5 Stimmen – kam das von Christoph Blocher angedrohte Referendum zustande. Unter Mithilfe einiger bürgerlicher Abweichler wurden am 13. Februar 1985 total 83865 beglaubigte Unterschriften eingereicht (BBl, 1985, S. 566f.).

Allerdings unterstützten lediglich die kleinen Rechtsparteien – die EDU, die Schweizer Demokraten und die Republikaner – sowie die Liberale Partei Schweiz (LP) das Referendum, nicht aber die grossen bürgerlichen Parteien und somit auch nicht Blochers SVP. Freilich wichen zahlreiche Kantonalsektionen von den Mutterparteien ab (Swissvotes 2021). Unterstützt wurde das Referendumskomitee vom Schweizerischen Gewerbeverband (SGV). Die Gegner und Gegnerinnen der neuen Revision brachten vorwiegend moralische Argumente in den Abstimmungskampf ein: Das Gesetz bedeute eine Abkehr vom traditionellen Bild der Familie als Einheit hin zu einer unverbindlichen Partnerschaft mit grösstmöglichen individuellen Freiheiten (Menzi 2010, 435).

Die Befürworterinnen und Befürworter, darunter auch die Gewerkschaften und der Bauernverband, verwiesen hingegen auf die Notwendigkeit der Gesetzesrevision. Die Institution Ehe werde dadurch gestärkt und die Gleichberechtigung zwischen Frau und Mann endlich verwirklicht. Der Staat würde zudem – im Gegensatz zu den Behauptungen der Gegenseite – lediglich im Falle einer Krise eingreifen. In der Tat war der von Christoph Blocher (svp, ZH) in der Eintretensdebatte bemühte Richter Sujet der Plakate. Er sass – übertitelt mit

«Verfehltes Eherecht Nein – familienfeindlich, ehefeindlich, kinderfeindlich» zwischen den beiden Ehegatten im Ehebett.²²

Mit einem Ja-Stimmenanteil von 54,7 Prozent (Stimmbeteiligung: 41,1%) wurde das neue Gesetz am 22. September 1985 gutgeheissen (BBl, 1985, II, S. 1433). Es zeigten sich recht prononcierte Stadt-Land- und Sprachgräben, wobei die Unterstützung für die Revision in den Städten und der französischsprachigen Schweiz wesentlich stärker war. Elf Kantone lehnten das Gesetz ab (AG, AI, AR, BE, GL, GR, NW, OW, SG, SH, SZ, TG und UR). Die VOX-Analyse zeigte zudem, dass Frauen im Gegensatz zu Männern mehrheitlich für die Revision gestimmt hatten. Als Hauptmotiv für das Ja zeigte sich die Zustimmung für mehr Gleichberechtigung (VOX 1985).

5.3.3 Revision des Scheidungs- und Eheschliessungsrechts (BRG 95.079)

Die vierte und letzte vorgesehene Etappe der Revision des Familienrechts, das Scheidungs- und Eheschliessungsrecht, liess dann noch einmal zehn Jahre auf sich warten. Der Bundesrat legte seine Botschaft Mitte November 1995 vor. Die «verschuldensunabhängige Scheidung, die Förderung der Verständigung der Ehegatten über ihre Scheidung im Interesse aller Beteiligten, die bestmögliche Wahrung der Kindesinteressen sowie eine ausgewogene Regelung der wirtschaftlichen Folgen der Scheidung» wurden darin als Leitziele formuliert (BBl, 1996, I, S. 2).

In der Zwischenzeit hatte sich einiges getan. War die Scheidung in den 1970er Jahren noch als Angriff auf die Familie betrachtet worden – so forderte etwa ein Postulat von Paul Zbinden (cvp, FR; Po. 76.499) einen Bericht über die Ursachen der «ständigen Zunahme der Ehescheidungen in unserem Land» zu erstellen, um die «Aufrechterhaltung und den Schutz der Familie» zu gewährleisten (AB NR, 1977, III, S. 922) –, stand aktuell vielmehr die Vereinfachung des Verfahrens im Zentrum.

Die Scheidungsrate (geschiedene Personen am Anteil der Gesamtbevölkerung) hatte sich laut bundesrätlicher Botschaft zwischen 1970 und 1994 von 1,9 Prozent auf 4,8 Prozent erhöht, die Scheidungshäufigkeit (Zahl der Scheidungen auf 100 im gleichen Jahr geschlossener Ehen) von 12,9 Prozent im Jahr 1967 auf 37,8 Prozent im Jahr 1994 (BBl, 1996, I, S. 18). Mehr als jede dritte Ehe war also 1994 geschieden worden.²³ Mit Abstand der häufigste gerichtlich festgestellte Scheidungsgrund (15417 von 15634 Fällen im Jahr 1994) war die unheilbare Zerrüttung, gefolgt von Ehebruch (230 Fälle). In rund 50 Prozent der Scheidungen wurden keine Unterhaltsleistungen zugesprochen und die elterliche Gewalt wurde in fast 90 Prozent der Fälle der Mutter zugewiesen (BBl, 1996, I, S. 22 und 25).

22 Bild Nr. F 5123-Pe-087 des Schweizerischen Sozialarchivs. Das Plakat ist zu finden unter <https://swissvotes.ch/vote/336.00>, abgerufen am 27.03.2021.

23 Ab 2005 betrug die Scheidungsrate teilweise mehr als 50 Prozent; 2019 lag sie bei 40,4 Prozent (BFS 2020).

Die Frage der Gleichberechtigung im Scheidungsrecht stellte sich zunehmend auch für geschiedene Männer, die mit der aktuellen Situation ebenfalls nicht zufrieden waren. Bereits in den 1980er Jahren hatte eine «Interessengemeinschaft geschiedener und getrennt lebender Männer» eine Petition für mehr Gleichstellung für Männer im Scheidungsverfahren lanciert. Gefordert wurde eine gerechtere Zuteilung der Kinder, eine Begrenzung der Pflicht für Unterhalt der Exfrauen und ein vereinfachter Scheidungsprozess (von Allmen 1984). Zudem wurde das Bild der Ehe als einzig legitime Partnerschaft zusehends hinterfragt. Bei der Vernehmlassung zum neuen Scheidungsrecht verlangten etwa die «Homosexuellen Arbeitsgruppen der Schweiz» das Recht auf Ehe für gleichgeschlechtliche Paare (Benteli 1993).

Mit der Revision wollte der Bundesrat die Konventionalscheidung als Regel einführen und auf eine Schuldzuweisung bei Eheauflösung verzichten. Damit sollten auch die Unterhaltszahlungen nicht mehr aufgrund eines zu ermittelnden Verschuldens, sondern auf der Basis der Aufgabenteilung während der Ehe sowie nach Einkommen und Vermögen bemessen werden. Vorgesehen war zudem eine hälftige Teilung der angesparten Pensionskassengelder und die Ermöglichung eines gemeinsamen Sorgerechts. Bei einvernehmlichen Scheidungen sollte zudem eine Bedenkfrist festgelegt werden, um übereilte Scheidungen zu verhindern. Damit sich die Ehegatten einvernehmlich auf die Scheidungsfolgen einigen konnten, empfahl der Bundesrat die Einrichtung von kantonalen Mediationsstellen. Bei Scheidungen, die nicht im Einvernehmen beider Ehegatten vollzogen werden sollten, wurden Bedingungen festgelegt, so etwa das Verstreichen einer Frist, während der die Eheleute getrennt gelebt haben mussten. Auch das Wohl der Kinder sollte verbessert werden, indem Kindern ein Mitwirkungsrecht zugestanden wurde – etwa bei der Frage, bei welchem Elternteil sie leben wollten. Der Bundesrat schlug zudem vor, dem Besuchsrecht einen stärker verpflichtenden Charakter zu verleihen, so dass zum Wohl des Kindes das Besuchsrecht durch den nicht betreuenden Elternteil auch wirklich wahrgenommen und durch den betreuenden Elternteil nicht verhindert wird. Die Vormundschaftsbehörde sollte eingeschaltet werden können, wenn die «Ausübung oder Nichtausübung des persönlichen Verkehrs» zwischen Elternteil ohne Obhut und Kind nicht einvernehmlich gelang. Schliesslich wurde auch das Eheschliessungsrecht vereinfacht (BBl, 1996, I, S. 1 ff.; vgl. auch Benteli 1996; EKF 2001, 9).

Mit der Herbstsession 1996 begann eine eigentliche «Monsterdebatte» (Benteli 1998, 297), die zahlreiche Stunden dauerte, weit mehr als 150 Seiten Ratsprotokolle füllte und in der nicht weniger als 40 Differenzen zwischen den Kammern bereinigt werden mussten. Noch einmal stand die Auseinandersetzung um unterschiedliche Familienverständnisse im Zentrum. Dabei ging es nicht nur um die Bewahrung des bürgerlichen Familienideals, sondern auch um die Schutzbedürftigkeit der (geschiedenen) Frau und die Frage, wie stark sich der Staat überhaupt in die Organisation der Familie einmischen darf.

Die Geister schieden sich neu aber auch an der Frage nach der Regelung alternativer Familien- und Partnerschaftsmodelle. Zwar hatte die nationalrätli-

che Kommission bei der Vorberatung der Revision erwogen, die «nichtehelichen Lebensgemeinschaften und die gleichgeschlechtlichen Partnerschaften» ebenfalls zu regeln, weil beide Lebensformen zur gesellschaftlichen Realität gehörten und ihnen eine wachsende Bedeutung zukomme, wie Lili Nabholz (fdp, ZH) als Sprecherin der Kommission in der Eintretensdebatte im Nationalrat darlegte. Die Kommission sprach sich schliesslich dagegen aus, betonte aber: «Wenn wir in der Kommission mehrheitlich der Auffassung waren, das Konkubinats und die gleichgeschlechtlichen Partnerschaften seien nicht im Rahmen dieser Vorlage zu behandeln, heisst das nicht, dass wir einen Regelungsbedarf verneinen» (AB NR, 1997, V, S. 2651).

Neben der Grundsatzdiskussion in den Eintretensdebatten werden im Folgenden auch für die Revision des Scheidungsrechts zentralen Streitpunkte beleuchtet, um die unterschiedlichen Positionen zwischen Parteien und Parlamentarierinnen zu beschreiben. Es handelt sich dabei insbesondere um sechs stark umstrittene Elemente der Revision: die Bedenkfrist bei grundsätzlich Scheidungswilligen, die Frist bei der Trennung als Scheidungsgrund, die Bedingungen für die Unterhaltszahlungen, die Möglichkeit des geteilten Sorgerechts, die Einrichtung von Mediationsstellen sowie das Besuchsrecht.

Grundsatzdiskussionen: Organisation der Familie als Aufgabe des Staates?

Bei den Eintretensdebatten zeigten sich die grundsätzlich unterschiedlichen Ansprüche an den Staat exemplarisch. War die konservative Ratsseite dafür, dass der Staat die dem bürgerlichen Familienideal entsprechende Ehe zu schützen habe, standen liberale Kräfte dafür ein, dass sich der Staat möglichst wenig in die Organisation der Partnerschaft und deren Trennung einzumischen habe. Sozialdemokratische Stimmen sprachen sich für die Stärkung der Rechte und den staatlich geregelten Schutz geschiedener Frauen aus. Links-progressive Ideen wiederum hoben die Bedeutung neuer partnerschaftlicher Organisationsformen hervor und verlangten, dass auch diese Gleichberechtigung benötigten und entsprechend durch den Staat geregelt werden müssten.

Im Unterschied zur Eherechtsrevision der 1980er Jahre traten die Frauen in den Räten auffällig weniger geeint auf; häufig waren sie sich gar fraktionsintern nicht einig:

Im Nationalrat lobte CVP-Fraktionssprecherin Rosmarie Dormann (cvp, LU) das neue Scheidungsrecht als «neue Form der ‹Streiterledigung› [...]». Das Gesetz verzichtet fortan nicht nur auf die gegenseitige Schuldzuweisung der Parteien vor Gericht, sondern verlangt von den Scheidungswilligen auch, dass sie sich über die Nebenfolgen ihrer Scheidung selbst einigen müssen. Das verlangt beidseitiges Engagement der scheidungswilligen Parteien» (AB NR, 1997, V, S. 2653). Ihre Parteikollegin Rose-Marie Ducrot (cvp, FR) bedauerte hingegen dass «les valeurs familiales qui constituaient autrefois la colonne vertébrale de

la société ont perdu de leur importance, et le moral de la Suisse est en berne» (AB NR, 1997, V, S. 2658).²⁴

Für die FDP wandte sich Dorle Vallender (fdp, AR) im Nationalrat explizit gegen eine bessere Regelung nichtehelicher Gemeinschaften. «Wenn wir verhindern wollen, dass das Konkubinats laufend an Attraktivität gewinnt, ist es unerlässlich zu verhindern, dass es über die Hintertür des Scheidungsrechtes aufgewertet wird» (AB NR, 1997, V, S. 2660). Darüber hinaus dürfe das neue Scheidungsrecht laut der FDP-Fraktion auch nicht zu weit gehen: «Die Schutzfunktion des Ehescheidungsrechtes [darf] nicht zu einer Bevormundung der Ehepartner durch den Staat führen» (AB NR, 1997, V, S. 2661). Ähnlich argumentierte Erika Forster (fdp, SG) im Ständerat, die eine zu starke «interventionistische Prägung» befürchtete: «Die hier [im Eherecht, Anm. des Verfassers] stipulierte Freiheit der ehelichen Lebensgestaltung wird im Scheidungsrecht meines Erachtens nicht in vollem Umfang respektiert [...]. Es kann nicht Sache des Staates sein, die psychologischen Folgen von Scheidungen abzufedern» (AB SR, 1996, III, S. 746). Christiane Langenberger (fdp, VD) vertrat innerhalb des Freisinns allerdings dann eine etwas sozialliberalere Position, in dem sie im Nationalrat hervorhob, dass es nicht einfach reiche, das Verschuldensprinzip auszumerzen, man müsse zudem «instaurer des mécanismes garantissant que les conséquences d'une répartition traditionnelle des tâches pendant le mariage ne soient pas supportées entièrement par la femme après le divorce» (AB NR, 1997, V, S. 2663).²⁵ Gelobt wurde die Vorlage freilich von Christine Beerli (fdp, BE), die im Ständerat betonte, dass die Revision «gerade auch für die Frauen eine erhebliche Verbesserung der Situation» bedeute (AB SR, 1996, III, S. 744).

Die SP, für die Regine Aeppli (sp, ZH) im Nationalrat als erste das Wort ergriff, kritisierte die mit der Revision nicht geklärten Fragen im Falle von Trennungen von nicht verheirateten Partnerinnen und Partnern: «Das familiäre Zusammenleben präsentiert sich heute in ganz unterschiedlichen Formen: verheiratet, unverheiratet, mit oder ohne Kinder, gleichgeschlechtlich oder gegengeschlechtlich. Was alle verbindet, ist die Tatsache, dass Partnerschaften je länger, je mehr auf bestimmte Lebensabschnitte beschränkt sind» (AB NR, 1997, V, S. 2655). Zudem stehe für die SP-Fraktion auch die «Frage im Zentrum, wie die Leistung der unbezahlten Arbeit, d.h. der Betreuungs- und der Hausarbeit, auszugleichen ist, ohne dass diejenige Person, die sie geleistet hat, den kürzeren zieht» (AB NR, 1997, V, S. 2655). Magrith von Felten (sp, BS) kritisierte, dass die Revision keine wirkliche Gleichstellung bringe: «Im Gegensatz zu ihren Exfrauen werden Männer von einem männerprivilegierenden Wirtschaftsrecht

24 «[...] dass die Familienwerte, die einst das Rückgrat der Gesellschaft bildeten, an Bedeutung verloren haben, und dass die Moral in der Schweiz auf dem Tiefpunkt ist» [Übersetzung des Autors].

25 «[...] man müsse zudem Mechanismen einführen, die sicherstellen, dass die Folgen einer traditionellen Arbeitsteilung während der Ehe nach einer Scheidung nicht vollständig von der Frau getragen werden müssen» [Übersetzung des Autors].

und Justizsystem sowie von gesellschaftlichen Rollenerwartungen optimal aufgefangen. Nicht jeder Ehemann ist ein Unterdrücker oder Ausbeuter. Aber jeder Mann profitiert von einem Gesellschaftssystem, das in allen Bereichen die Aufrechterhaltung seiner Privilegien garantiert. Ein gerechtes Scheidungsrecht sorgt für gleichwertige Startchancen. Dieses Ziel ist nicht erreicht worden» (AB NR, 1997, V, S. 2660). Anita Thanei (sp, ZH) kündigte auch aufgrund der Kritik ihrer Fraktionskolleginnen verschiedene Minderheitsanträge an, mit denen die SP eine effektive Gleichstellung anstrebe. In wichtigen Bereichen seien nämlich «Bundesrat und Ständerat [...] auf halbem oder nicht einmal auf halbem Weg stehen geblieben» (AB NR, 1997, V, S. 2664). Etwas anderer Meinung war im Ständerat Christiane Brunner (sp, GE) die befand, dass die Revision nach langer Wartezeit nun «tout à fait bon» sei (AB SR, 1996, III, S. 744f.).²⁶ Die perfekte Gleichberechtigung im Gesetz sei auch deshalb nicht möglich, weil «le partage traditionnel des tâches entre mari et femme engendre un handicap qu'il n'est pas possible de rattraper au moment du divorce. A mon avis, c'est en amont que les femmes doivent réagir en refusant d'être toujours la seule moitié du couple qui consent à des sacrifices pour le bien de la famille» (AB SR, 1996, III, S. 744f.).²⁷ Man dürfe aber, um die Revision durchzubringen, auch nicht zu viel Opposition betreiben. Auch Francine Jeanprêtre (sp, VD) wies im Nationalrat auf die positiven Seiten der Revision hin: «Si l'attente a été longue, la révision va dans le sens souhaité» (AB NR, 1997, V, S. 2662).²⁸ Sie erinnerte aber daran, dass Ungleichheiten zwischen den Eheleuten, insbesondere in den Sozialversicherungen, behoben werden müssen (AB NR, 1997, V, S. 2662).

Mit letzterer Forderung erhielten die SP-Frauen Unterstützung von unerwarteter Seite: Brigitta Gadiant (svp, GR) befand zwar, dass die Frauen mit der vorgesehenen hälftigen Teilung der Austrittsleistungen der beruflichen Vorsorge «eine wesentliche Verbesserung» erführen, dass «weitere Verbesserungen [...] aber unabdingbar» seien (AB NR, 1997, V, S. 2664).

Auch Pia Hollenstein (gp, SG) erachtete im Namen der GP-Fraktion die Frage der Regelung der Verteilung der Gelder aus den Sozialversicherungen als «unbefriedigend» (AB NR, 1997, V, S. 2656). Umstritten sei in der grünen Fraktion aber vor allem die Möglichkeit eines gemeinsamen elterlichen Sorgerechts nach einer Scheidung: «Ich bin auch für Gleichberechtigung, bin aber davon überzeugt, dass in der Praxis mit der vorgesehenen neuen Lösung die Gefahr besteht, dass daraus Benachteiligungen für Frauen resultieren. Denn im Konfliktfall wird nicht derjenige Elternteil das Sagen haben, der konkrete Betreuungsarbeit leis-

26 «recht ordentlich, gut» [Übersetzung des Autors].

27 «[...] weil, die traditionelle Arbeitsteilung zwischen Mann und Frau einen Nachteil schaffe, der bei einer Scheidung nicht mehr ausgeglichen werden kann. Meiner Meinung nach müssen die Frauen vorher reagieren, indem sie sich weigern, stets jene Hälfte des Paares zu sein, die Opfer für das Wohl der Familie bringt» [Übersetzung des Autors].

28 «Es hat zwar lange gedauert, aber die Revision geht in die richtige Richtung» [Übersetzung des Autors].

tet, sondern derjenige Teil, der sich am besten durchsetzen kann, und da steht den Vätern eine breite Palette von Erpressungsmöglichkeiten zur Verfügung. [...] Ich persönlich werde bei den Abstimmungen keinen Neuerungen zustimmen, die sich in der Praxis letztlich als Nachteile für Frauen auswirken können. Meine Wahrnehmung der gesellschaftlichen Verhältnisse ist, dass faktisch eine Gleichstellung für Frauen fehlt. Solange dies der Fall ist, möchte ich die wenigen bewährten Privilegien der Frauen, z. B. im Kindesrecht, nicht gleichwertig dem Mann zukommen lassen» (AB NR, 1997, V, S. 2656).

Suzette Sandoz (Ip, VD) stellte sich für die liberale Fraktion²⁹ dezidiert gegen die Regelung neuer Familienmodelle. «Je voudrais dire que le groupe libéral exprime un refus [...], le refus de profiter de la révision du droit du divorce pour introduire des règles concernant l'union libre ou, éventuellement, le ménage commun entre homosexuels [...]. Il ne nie pas l'importance qu'il pourrait y avoir à poser et à déterminer de telles règles, mais celles-ci nécessitent en elles-mêmes une étude» (AB NR, 1997, V, S. 2657).³⁰

Wiederum anders sah dies Verena Grendelmeier (Idu, ZH). Sie bedauere, «dass wir nicht den Mut hatten, die Realität des heutigen real gelebten Lebens mit einzubeziehen, sondern letztlich weiterhin am alten Begriff der Ehe festgehalten haben und nur gerade jene Möglichkeit des Zusammenlebens von Mann und Frau reformiert und den modernen Gegebenheiten angepasst haben. Die Realität sieht heute ganz anders aus: Ehen sind zwar nicht die Ausnahme, sie bilden nach wie vor die Mehrheit; aber die vielen Möglichkeiten anderer Gemeinschaften, freier Gemeinschaften, des Konkubinats – ein schreckliches Wort –, aber vor allem auch die homophilen Lebensgemeinschaften, wurden hier nicht berücksichtigt» (AB NR, 1997, V, S. 2657). Die Verschiebung auf eine separate Gesetzgebung sei zwar nachvollziehbar, zeige aber «immer noch, was gültige Norm zu sein hat, und ist somit noch immer behaftet von einem gewissen moralinsauren Touch. [...]. Die neuen Gemeinschaften, die nicht mit dem Trauschein geschlossen werden, sind weder unmoralisch noch krankhaft oder anomal, sie sind schlicht gelebte Realität» (AB NR, 1997, V, S. 2657).

Für die rechten und rechtsbürgerlichen Fraktionen traten vorwiegend Männer ans Rednerpult. Für die SVP-Fraktion machte Alexander Baumann (svp, TG) klar, dass sie alle Anträge ablehnen werde, die «das Institut Ehe anderen Formen von Lebensgemeinschaften, auch wenn diese auf die Dauer angelegt sind – also das Konkubinats bzw. die gleichgeschlechtlichen Gemeinschaften –, [...] gleichsetzen wollen» (AB NR, 1997, V, S. 2653). Diese Haltung wurde auch

29 Die Liberale Partei fusionierte erst 2015 mit der FDP zu den FDP. Die Liberalen und bildete in der 45. Legislatur (1995–1999) mit sieben Mitgliedern eine eigene Fraktion.

30 «Die liberale Fraktion lehnt es ab, die Revision des Scheidungsrechts dafür zu nutzen, Regelungen für eheähnliche Gemeinschaften oder gar die homosexuelle Ehe einzuführen. Die Fraktion verneint die Bedeutung solcher Regelungen nicht, findet aber, dass sie eine eigenständige Betrachtung brauchen» [Übersetzung des Autors].

von der Freiheitspartei geteilt. Michael Dreher (fp, ZH) begründete dies damit, dass «der Sinn einer Ehe [...] noch immer die Erhaltung der Art» sei, was in «ehe-ähnlichen Gemeinschaften unter Gleichgeschlechtlichen» ja nicht möglich sei. Zudem sei es «leider eine Tatsache und vielleicht eine Folge der Erziehung der letzten zwanzig Jahre, dass bei kleinsten Konflikten gleich der Bettel hingeworfen und gar nicht mehr der Versuch unternommen wird, das einmal eingegangene Matrimonium zu kitten und über die Runden zu bringen» (AB NR, 1997, V, S. 2656). Dass es freilich nicht die Aufgabe des Staates sein könne «durch komplizierte prozessuale Vorschriften gescheiterte Ehen übermässig lange zusammenzuhalten» (AB NR, 1997, V, S. 2658), betonte Markus Ruf (sd, BE), der auch der Hoffnung Ausdruck gab, dass das gemeinsame Sorgerecht möglichst häufig zur Anwendung komme (AB NR, 1997, V, S. 2658).

Dass das Verschuldensprinzip, das im alten Scheidungsrecht eine zentrale Rolle gespielt hatte und mit der Revision verbannt werden sollte, doch noch nicht aus allen Köpfen war, zeigte das Votum von Ulrich Schlüer (svp, ZH): «Ich frage mich, ob wir uns, indem wir uns jetzt von der Verschuldensfrage trennen, nicht auch davon trennen, die Verantwortung klar zu regeln. Das ist doch die Erfahrung, die man immer wieder macht: Wo man die Schuldfrage als unangebracht ablehnt, da öffnet man Tor und Tür dafür, dass auch die Verantwortung für das Nachher abgebaut wird» (AB NR, 1997, V, S. 2662). Er befürchte, dass «feministische Selbstverwirklichungsideologie [...] wichtiger genommen wird als die verantwortungsbewusste Rücksicht, die das Zusammenleben von zwei Menschen oder von einer Familie auch prägt» (AB NR, 1997, V, S. 2662).

Das eher konservativere CVP-Familienbild wurde vor allem im Ständerat von Männern besungen. So plädierte etwa Franz Wicki (cvp, LU) dafür, Scheidungen möglichst zu verhindern: «Soll sich der Gesetzgeber bloss mit den Folgen der gescheiterten Ehe befassen, oder sollte man sich die Frage stellen, was man für die Vermeidung der Scheidung tun könnte?» (AB SR, 1996, III, S. 743). Ein «staatlich vorgeschriebener Eheunterricht» würde zwar zu weit gehen, mehr Information sei aber angebracht, um die Scheidungsquote zu vermindern (AB SR, 1996, III, S. 743). «Zudem muss es ein ständiges Anliegen und eine ständige Aufgabe der Bundespolitik sein, für die Ehe, die Familie und das Kindeswohl einzutreten und auch die entsprechenden Rahmenbedingungen zu schaffen, welche für den Schutz der Familie und den Erhalt der Ehe erforderlich sind» (AB SR, 1996, III, S. 743). Dem pflichtete auch Hans Danioth (cvp, UR) bei: «Das neue Scheidungsrecht bringt keine Therapie für die Krise der Ehe in heutiger Zeit [...]. Die Vorstellung von der Unauflöslichkeit der Ehe im religiös-kirchlichen Bereich ist selbst in unseren, also den Gegenden, in denen ich lebe, verblasst und hat zusehends einem nüchternen Bild Platz gemacht, wonach viele Ehen [...] einer Bindung auf Zeit gleichkommen [...]. Vom Gesetzgeber kann und darf man erwarten, dass er das Institut der Ehe als Grundlage der Familie und als Urzelle unserer Gesellschaft und unseres Staatswesens schützt und fördert» (AB SR, 1996, III, S. 745).

Die Eintretensdebatte diente vor allem der Absteckung der verschiedenen Positionen. In beiden Kammern war Eintreten nämlich ohne Gegenantrag beschlossen worden und auch eine Rückweisung stand ausser Diskussion, was auch als Zeichen dafür gelesen werden kann, dass die Mehrheit im Parlament «mit rund hundertjähriger Verspätung die meisten Forderungen [erfüllen wollte], die von der frühen Frauenbewegung [...] erhoben worden waren» (EKF 2001, 2).

Bedenkfrist bei Scheidungswilligen – Hürde oder Schutz?

Der Bundesrat hatte vorgesehen, dass Ehepaare, die grundsätzlich in die Konventionalscheidung einwilligten, ihren Entscheid nach einer zweimonatigen Bedenkfrist vor Gericht erneut kundtun sollten. Die ständerätliche Kommissionsmehrheit, für die Christine Beerli (fdp, BE) berichtete, betrachtete einen «zweiten Anhörungstermin als überflüssig, unnütz und sowohl für die sich ja in allen Punkten einigen Parteien als auch für die Gerichte als belastend. Auch ohne diesen zweiten obligatorischen Termin muss nicht befürchtet werden, dass «Scheiden» zu einfach wird und die zu kurzen Verfahren zu unüberlegten Handlungen verleiten» (AB SR, 1996, III, S. 756). Eine schriftliche Bestätigung sollte dafür statt einer zweiten Anhörung genügen. Anderer Meinung war Christiane Brunner (sp, GE), die zusammen mit Thierry Béguin (fdp, NE) beantragte, dem Bundesrat zu folgen: Die Genfer Sozialdemokratin argumentierte mit dem Schutz der Frauen, da diese zwei Monate Zeit bräuchten, um die in der ersten Anhörung beschlossene Vereinbarung zu überdenken: «Il semblerait qu'aujourd'hui beaucoup de femmes soient lésées parce qu'elles ont cédé trop rapidement à la pression de leur mari ou du tribunal et consenti parfois à un accord ou à une convention qui les défavorisent» (AB SR, 1996, III, S. 757).³¹ Bevor der Rat mit 24 zu 6 Stimmen seiner Kommission folgte war Christine Beerli (fdp, BE) auf den Einwand ihrer Genfer Ständeratskollegin eingegangen: «Die Mehrheit Ihrer Kommission ist zwar auch der Meinung, dass wir hier eine gewisse Überlegungsfrist brauchen. Aber wir sind andererseits ebenfalls überzeugt davon, dass die gleichgestellten Frauen – die wir in jeder Beziehung gleichstellen möchten wie die Männer; es geht hier um ein Gesetz, das einen grossen Schritt in die Richtung der Gleichstellung tut – auch die Stärke haben, eine Vereinbarung überlegt abzuschliessen und nicht äusserem Druck nachzugeben. [...]. Wir glauben nicht, dass man diese gleichgestellten Frauen weiterhin immer an der Hand nehmen muss und sie praktisch bevormunden muss, weil man Angst hat, sie würden unüberlegte Dinge abschliessen» (AB SR, 1996, III, S. 759).

Auch im Nationalrat war man sich nicht einig, ob eine Bedenkfrist unnötige Hürde oder aber Unterstützung für Schwächere bedeutete. Die Kommissionsmehrheit wollte der bundesrätlichen Lösung folgen, eine Minderheit Dorle

31 «Es scheint, dass viele Frauen heute zu Schaden kommen, weil sie dem Druck ihrer Ehemänner oder des Gerichts zu schnell nachgegeben und manchmal einer für sie ungünstigen Vereinbarung oder Konvention zugestimmt haben» [Übersetzung des Autors].

Vallender (fdp, AR) wollte die zweite Anhörung gänzlich streichen, und dabei auch auf eine schriftliche Bestätigung verzichten und eine Minderheit Erwin Jutzet (sp, FR) wollte den Vorschlag des Ständerats (lediglich schriftliche Bestätigung) übernehmen. Dorle Vallender (fdp, AR) sprach der «staatlich verordneten Bedenkzeit einen gewissen Realitätssinn» (AB NR, 1997, V, S. 2672) ab und Regine Aeppli (sp, ZH) betonte für die Minderheit Jutzet, dass der Zweck der Bedenkzeit eben sei, zu verhindern «dass eine Partei unter Druck in eine Vereinbarung einwilligt», eine zweite obligatorische Anhörung sei dazu aber nicht nötig (AB NR, 1997, V, S. 2673). Allerdings gab ihre Fraktionskollegin Anita Thanei (sp, ZH) dann zu Protokoll, dass ein Teil der SP die Mehrheit unterstütze, weil die zweimalige Anhörung «dem Schutz der wirtschaftlich schwächeren Partei vor übereilten Entschlüssen» diene (AB NR, 1997, V, S. 2673). Marc Suter (fdp, BE) hingegen fand, dass «dort, wo Parteien, die eigenverantwortlich sind, die überlegen können und selber auch handlungsfähig sind, wissen, was sie tun, wenn sie scheiden» eine einzige Anhörung genüge (AB NR, 1997, V, S. 2674). In einer Abstimmungskaskade wurde schliesslich die Fassung des Ständerats angenommen.

Trennung als Scheidungsgrund – noch einmal: Fristen als Hürde oder als Schutz?

Ähnliche Überlegungen waren leitend bei der zweiten Frage, bei der es um Fristen ging. Der bundesrätliche Entwurf sah vor, dass eine Scheidung, die nicht im gegenseitigen Einverständnis vollzogen werden kann (was in etwa 5 bis 10 Prozent der Fälle vorkam), dann gerichtlich durchgesetzt werden können soll, wenn ein Paar mindestens fünf Jahre getrennt voneinander gelebt hat.

Hier plädierte die nationalrätliche Kommissionsmehrheit für eine Verkürzung der Frist auf drei Jahre. Eine Minderheit Anita Thanei (sp, ZH) wollte hingegen dem Bundesrat folgen. Die Zürcher Sozialdemokratin begründete den Minderheitsantrag damit, dass es zahlreiche Gründe gebe – «wirtschaftlich oder persönlich bedingte Zukunftsängste, die Hoffnung auf Wiedervereinigung, religiöse oder fremdenpolizeiliche Gründe, allenfalls auch ein Zeitbedürfnis, um die Lebenssituation neu zu gestalten, das Verkraften einer nicht gewollten Trennung» (AB NR, 1997, V, S. 2689) –, die eine längere Frist nötig machten, um sich gegen eine Scheidung zu wehren. Die SP-Fraktion zeigte sich wie schon bei der Bedenkfrist bei der Konventionalscheidung gespalten. Regine Aeppli (sp, ZH) gab zu bedenken, dass ein Drittel der Ehen vor dem fünften Ehejahr geschieden würde. Hier seien fünf Jahre Wartefrist zu lange. Unterstützt von CVP und FDP obsiegte schliesslich der Mehrheitsantrag auf drei Jahre mit 63 zu 33 Stimmen.

Der Ständerat wollte die Frist hingegen bei fünf Jahren belassen. «Gerade auch aus Frauenkreisen» sei die 5-Jahres-Frist in der Vernehmlassung begrüsst worden, erinnerte Niklaus Küchler (cvp, OW) für die in der kleinen Kammer nicht bestrittene Kommissionsmehrheit für Festhalten (AB SR, 1998, II, S. 324). Der Kommissionssprecher betonte, dass mit einer kürzeren Frist das Ziel der einvernehmlichen Scheidung untergraben würde. Die fünf Jahre seien im Vergleich zur aktuell geltenden Regelung von 15 Jahren sehr liberal, würden aber trotzdem noch den «zentralen Wert der Institution «Ehe»» unterstreichen, wie

dies auch in der bundesrätlichen Botschaft begründet worden war (BBl, 1996, S. 92). Auch wenn niemand im Ständerat das Wort ergreifen wollte, betonte Bundesrat Arnold Koller (cvp): «Wenn man, wie das der Nationalrat gemacht hat, auf drei Jahre herunterginge, hätten wir das scheidungsfreundlichste Recht im Vergleich zu unseren Nachbarstaaten. Ich bin Ihnen [...] dankbar, wenn Sie hier im Differenzbereinigungsverfahren an Ihrem früheren Beschluss festhalten» (AB SR, 1998, II, S. 324).

Dies provozierte einen weiteren recht heftigen Streit im Nationalrat, der teilweise mitten durch die Fraktionen ging. Die Kommissionsmehrheit plädierte für Festhalten an drei Jahren; unterstützt von Regine Aeppli (sp, ZH): «Wenn wir nun ein Gesetz schaffen, das eine Wartefrist von fünf Jahren vorsieht, bis man klagen darf, ist schon heute absehbar, dass im realen Leben Mittel und Wege gesucht werden, um diese zu umgehen. Entweder wird der oder die Scheidungswillige mit allen Mitteln, d. h. auch mit Psychoterror, zu einer Einwilligung in die Scheidung gedrängt, oder er oder sie wird mit einer Klage nach Artikel 115 wegen Unzumutbarkeit der Ehefortsetzung zermürbt» (AB NR, 1998, IV, S. 1185). Anita Thanei (sp, ZH) stellte hingegen den Minderheitsantrag auf Zustimmung zum Ständerat (fünf Jahre). Suzette Sandoz (lp, VD) unterstützte diese Minderheit und argumentierte, dass fünf Jahre die Schwächeren besser schütze, da die Frist ja nur dann zur Anwendung komme, wenn eine einvernehmliche Scheidung nicht möglich sei. Die FDP-Fraktion liess hingegen ausrichten, dass sie die Mehrheit und somit drei Jahre unterstütze. Bundesrat Arnold Koller (cvp) hob die Bedeutung dieser Differenz in der Frist hervor. Eine Kürzung der Frist bedeute, dass sich die Ehepartner weniger um eine einvernehmliche Scheidung bemühen müssten. Mit 69 zu 62 Stimmen entschied sich die Mehrheit knapp für Festhalten an der Frist von drei Jahren. Am Schluss einigten sich die Räte auf einen Kompromissvorschlag von vier Jahren.

Unterhaltszahlungen – ein fast klassischer Links-Rechts-Gegensatz auch unter Frauen

Im Nationalrat waren die Voraussetzungen für die nahehelichen Unterhaltszahlungen, die in der bundesrätlichen Botschaft bewusst relativ offengehalten wurden, um den Ehepartnern und Gerichten Ermessensspielraum zu lassen, Anlass einer stattlichen Anzahl von Minderheitsanträgen. Die Linke wollte den «nachehelichen Unterhalt» (BBl, 1996, S. 207), wie dies im Entwurf genannt wurde, ausweiten. Anita Thanei (sp, ZH) argumentierte, dass «in den Niederungen des Scheidungsalltags [...] die [erwerbstätigen] Frauen und Mütter sowohl für die Kinderbetreuung als auch den Unterhalt verantwortlich [sind], nicht nur, weil der Ehemann nicht genug verdient, sondern sehr oft auch, weil er nicht genug zahlt oder nicht genug zahlen will [...]. Im Ergebnis leisten Frauen dann einen 150- bis 200-prozentigen Beitrag an die familiären Lasten. Eine Entschädigung für solche Zusatzleistungen bleibt ihnen aber meistens versagt, denn ihr Einkommen wird bei der Berechnung der Unterhaltsbeiträge voll in Rechnung gestellt, dies mit der Begründung, es sei nicht Sache des Gerichtes, in die Rollenteilung zwischen den Ehegatten einzugreifen. In der Folge erhalten sie für ihre Mehrleistung also

noch weniger Unterhalt und leben trotz übermässiger Belastung am Existenzminimum» (AB NR, 1997, V, S. 2697). Hansueli Raggenbass (cvp, TG) hielt dagegen, dass nach Ende der Ehe kein gebührender, sondern ein angemessener Betrag zu leisten sei und Frauen, die zusätzlich zur Kinderbetreuungspflicht einer Erwerbsarbeit nachgingen, nicht bessergestellt werden dürften. Auch Lili Nabholz (fdp, ZH) argumentierte gegen den Antrag der Sozialdemokratin, «dass es nicht nur die Interessen des Anspruchsberechtigten, sondern auch die Interessen des Leistungspflichtigen im Auge zu behalten [gelte] [...]. Die Ehe als Schicksalsgemeinschaft [bestehe] trotz des Gedankens der nahehelichen Solidarität nicht mehr» (AB NR, 1997, V, S. 2699). Mit 92 zu 49 Stimmen folgte der Rat seiner Kommissionsmehrheit und versenkte den Minderheitsantrag Thanei.

Auch mit ihrer Forderung nach Einführung der Möglichkeit eines Antrags auf Weiterführung der Unterhaltszahlungen bei Wiederverheiratung blitzte die SP ab. Der bundesrätliche Entwurf sah vor, dass die Beitragspflicht Geschiedener bei Wiederverheiratung des Beitragsempfangenden entfällt, ausser es wird inert sechs Monaten ein anderslautender Antrag gestellt. Eine von der FDP unterstützte LP-Minderheit, angeführt von Suzette Sandoz (lp, VD) wollte diese Frist gänzlich streichen und einen Automatismus einführen. Eine SP-Minderheit, angeführt von Anita Thanei sp, ZH) wollte den möglichen Antrag ebenfalls von Fristen lösen aber dauerhaft ermöglichen, womit die Unterhaltszahlungen auch bei Wiederverheiratung längerfristig fort dauern könnten. Die Liberale Seite argumentierte gegen den SP-Antrag, dass eine «bigamie patrimoniale» verhindert werden müsse: «Car lorsqu'on se remarie, si l'on est entretenu à la fois par son conjoint et par un ex-conjoint, il faut bien reconnaître que c'est une situation de bigamie patrimoniale» (AB NR, 1997, V, S. 2708).³² Die SVP unterstützte den Minderheitsantrag Sandoz. «Wer sich für einen neuen Partner entscheidet, der soll sich endgültig vom alten verabschieden. Allfällige Verpflichtungen sind damit aufzuheben. Man kann nicht den Fünfer und das Weggli bzw. die neue Frau und das Geld der alten haben!» begründete Alexander Baumann (svp, TG; AB NR, 1997, V, S. 2710). Anita Thanei (sp, ZH) bezeichnete die sechs Monate hingegen als «prohibitiv. Eine sich wieder verheiratende Partei wird die Frist von sechs Monaten oft verpassen. Sie hat während der Flitterwochen und den wohl glücklichen ersten Ehemonaten anderes zu tun, als gegen die Ex-Partnerin oder den Ex-Partner zu prozessieren. Es ist auch möglich, dass eine sich wieder verheiratende Partei vorerst auf die Rente verzichten und später die ihr zustehende Rente wieder beanspruchen will, z. B. wegen einer erneuten Scheidung oder weil die wirtschaftliche Situation in der neuen Ehe nicht so rosig ist, wie ursprünglich angenommen» (AB NR, 1997, V, S. 2709). Die Mehrheit des Rats entschied sich mit 82 zu 61 Stimmen allerdings für den Antrag Sandoz zur gänzlichen Streichung der Frist.

32 «Wenn man wieder heiratet und sowohl vom Ehepartner als auch vom Ex-Ehepartner unterstützt wird, kann man sehr wohl von Bigamie (Doppelehe) reden» [Übersetzung des Autors].

Der Nationalrat hiess dann freilich einen Vorschlag seiner Kommission gut, mit dem geregelt werden sollte, was passieren würde, wenn sowohl der unterhaltspflichtige als auch der unterhaltsberechtigte Partner das Existenzminimum nicht erreichten. Die Verteilung des Fehlbetrags sollte in diesem Fall auf beide Ehegatten aufgeteilt werden. In der Botschaft hatte der Bundesrat vorgesehen, hier die Bundesgerichtspraxis festzuschreiben, die der unterhaltspflichtigen Person das Existenzminimum belässt, was in der Regel konkret bedeutete, dass die unterhaltsberechtigte geschiedene Frau Sozialhilfe in Anspruch nehmen musste.

Bei dieser Frage wollte der Ständerat allerdings nicht einlenken. Niklaus Kändler (cvp, OW) argumentierte, es wolle «nicht einleuchten [...], warum nach einer Scheidung, d. h. also nach Auflösung der wirtschaftlichen Gemeinschaft, die naheheliche Solidarität sogar noch weiter gehen soll, als sie während der Ehe gegenüber dem Partner und gegenüber den eigenen Kindern gegangen ist. In beiden Fällen ist nämlich anerkannt, dass einer unterhaltspflichtigen Person das Existenzminimum auf jeden Fall zu belassen ist. Das Eherecht hält ausdrücklich fest, dass von beiden Ehegatten jeder höchstens nach seinen Kräften für den gebührenden Unterhalt der Familie sorgen müsse» (AB SR, 1998, II, S. 325). Die kleine Kammer hielt an der ursprünglichen Fassung fest; unterstützt von Bundesrat Koller (cvp), der «sozialpolitische Gründe» anführte: «Es wäre sicher schlecht für die Arbeitsmoral des Unterhaltsschuldners, wenn er wüsste, dass er nach der Scheidung aus seinem Arbeitsverdienst nicht einmal mehr sein Existenzminimum bestreiten könnte» (AB SR, 1998, II, S. 326).

Im Nationalrat setzte sich dann bei der Differenzbereinigung der Minderheitsantrag für Zustimmung zum Ständerat mit 70 zu 50 Stimmen durch. Für eben diese Minderheit setzte sich Suzette Sandoz (lp, VD) ein mit der Begründung, dass dem Unterhaltspflichtigen das Existenzminimum zu belassen sei. Für die Mehrheit, die für Festhalten am ursprünglichen Entscheid, mit dem der Fehlbetrag hätte geteilt werden müssen, plädierte, argumentierte hingegen Dorle Vallender (fdp, AR), dass die «angemessene Mankoverteilung» zwingend sei, wenn man Gleichberechtigung fordere: «Ich habe selber in meiner mehr als zwölfjährigen Praxis als Richterin noch nie erlebt, dass ein Mann auf das Sozialamt geschickt worden wäre, wenn sein Einkommen nach der Ehescheidung nicht für zwei Haushaltungen ausreichte. Immer ist die Frau die Leidtragende [...] Solange nun die wirtschaftliche Chancengleichheit der Frau nicht gewährleistet ist, werden Mann und Frau aus vernünftigen Gründen immer den Mann ins Berufsleben delegieren. Keine Familie wird sagen: Wir wollen mit dem kleineren Lohn auskommen, den die Frau verdienen kann. [...] Entspricht es Treu und Glauben, wenn die Frau, die vertrauensvoll in diese Rolle eingewilligt hat, am Schluss der Ehe dafür bestraft werden soll, dass sie ihre Berufsentwicklung und Karriere unterbrochen hat?», fragte die Freisinnige rhetorisch (AB NR, 1998, IV, S. 1187). Die SP sei in diesem Falle «sogar einstimmig» für die Kommissionsmehrheit, gab Regine Aepli (sp, ZH) in der Folge zu Protokoll. Auch die SVP mischte sich noch in die Diskussion ein. Alexander Baumann (svp, TG) argu-

mentierte für seine Fraktion, die «grossmehrheitlich» die Minderheit unterstützen werden, dass der Staat «den Eingriff ins Existenzminimum» nicht anordnen dürfe. «Wir wenden uns aber auch dagegen, dass beide Ehegatten zur Fürsorge geschickt werden, weil der nicht leistungsfähige Ehegatte zu Unterhaltsbeiträgen verpflichtet werden soll, die in sein Existenzminimum eingreifen» (AB NR, 1998, IV, S. 1188).

Geteiltes Sorgerecht nach der Scheidung – Widerstand von linken Frauen

Im Nationalrat wurde auch um die Möglichkeit des gemeinsamen elterlichen Sorgerechts gerungen, das bisher von Gesetzes wegen nicht möglich war (AB NR, 1997, V, S. 2715 ff.). Der bundesrätliche Entwurf wollte ein geteiltes Sorgerecht dann ermöglichen, wenn die geschiedenen Eltern eine Vereinbarung über die Anteile der Betreuung und die Verteilung der Unterhaltskosten abschlossen. Die Kommissionsmehrheit des Nationalrats wollte die Regelung sämtlicher Nebenfolgen der Scheidung sowie eine massgebliche Betreuung der Kinder durch beide Partner bereits vor der Scheidung als Bedingung für ein geteiltes Sorgerecht einführen. Vier Vorschläge, mit denen das ganze Spektrum an Möglichkeiten abgedeckt wurde, lagen vor: Eine Minderheit von Rosemarie Dormann (cvp, LU) wollte den bundesrätlichen Entwurf übernehmen, eine Minderheit von Dorle Vallender (fdp, AR) die Möglichkeit des gemeinsamen Sorgerechts gänzlich streichen. Der Einzelantrag von Hanspeter Thür (gp, AG) optierte für die Mehrheit aber ohne die Bedingung der Betreuung schon vor der Scheidung und der Einzelantrag Peter Bircher (cvp, AG) wollte das gemeinsame Sorgerecht gar zum Standard erheben.

Rosemarie Dormann (cvp, LU) argumentierte, dass der Vorschlag des Bundesrates alle Möglichkeiten offenlasse, weswegen er zu favorisieren sei. Dorle Vallender (fdp, AR) bezweifelte grundsätzlich, dass das gemeinsame Sorgerecht den Kindesinteressen entspreche, weswegen auch keine solche Möglichkeit explizit rechtlich festgeschrieben werden solle. Wenn Eltern trotzdem ein gemeinsames Sorgerecht möchten, bräuchten sie aber sicher keine staatliche Erlaubnis. Die SVP unterstützte den Antrag der Freisinnigen, da er für eine Dauerlösung Sorge, aber auch dem zwischen den Partnern und ohne rechtliche Regelung geregelten gemeinsamen Sorgerecht nicht im Wege stehe. Die SP-Fraktion habe in dieser Frage keine Einheit gefunden und deshalb Stimmfreiheit beschlossen, gab Regine Aeppli (sp, ZH) zu Protokoll. Auch für die GP war der Fall nicht klar. Cécile Bühlmann (gp, LU) warnte davor, das gemeinsame Sorgerecht als Errungenschaft für Gleichstellung zu sehen: «Beim genauen Hinsehen entpuppt sich das Ganze für Frauen als sehr zwiespältig, und zwar ganz einfach deshalb, weil die Lebensrealität der Frauen eine andere ist als die der Mehrheit der Männer [...]. Für diejenigen Frauen [...] mit klassischer Rollenenteilung – das ist immer noch der grösste Teil – wird sich diese Regelung, wie sie der Bundesrat vorschlägt, problematisch auswirken. Die Frauen werden zwar weiterhin für all die Betreuungs- und Alltagssorgen der Kinder zuständig sein, aber sie werden noch einen Exmann haben, der von Gesetzes wegen berechtigt ist, bei allen wichtigen Entscheidungen mitzureden» (AB NR, 1997, V, S. 2720).

Letztlich entschied sich der Rat nach mehreren Eventualabstimmungen für die Minderheit von Rosemarie Dormann (cvp, LU) und die bundesrätliche Fassung, der zuvor auch der Ständerat bereits zugestimmt hatte. Allerdings bedauerte Pierre Aeby (sp, FR) in der kleinen Kammer, man habe hier eine Chance für eine bessere Regelung für ein gemeinsames Sorgerecht verpasst. Statt die Idee eines gemeinsamen Sorgerechts auch rechtlich zu fördern, sei man bei der rechtlich einfacheren Zuweisung der elterlichen Obhut an lediglich einen Elternteil einer Verschuldenslogik, die man ja eigentlich habe vermeiden wollen, verhaftet geblieben. In der Kommission habe man aber «malheureusement constaté que la situation au Conseil national était trop délicate et que les opinions, notamment celles de nombreuses femmes, étaient trop claires et trop restrictives sur ce point [...]. Nous devons espérer que les choses évolueront et que les tribunaux, aussi, encourageront l'entente des parents pour la garde et l'entretien des enfants et feront de plus en plus largement usage de cette possibilité, plutôt que de vouloir à tout prix attribuer à l'un ou à l'autre les tâches éducatives et l'entretien en ce qui concerne l'aspect financier» (AB SR, 1998, II, S. 327).³³

Streichung von Mediationsstellen – weniger Staat statt Schutz

Der Bundesrat wollte den Kantonen vorschreiben, dass sie Mediationsstellen einrichten, die bei Scheidungsfragen schlichten sollten. Der Ständerat strich diese Forderung diskussionslos, nachdem Christine Beerli (fdp, BE) als Kommissionssprecherin argumentiert hatte, dass Mediation etwas Gutes sei, man den Kantonen aber keine neuen Aufgaben aufbürden wolle.

Im Nationalrat forderte eine von Francine Jeanprêtre (sp, VD) angeführte Minderheit die Zustimmung zum ursprünglichen Entwurf – die Kommissionmehrheit hatte beantragt, dem Ständerat zu folgen. Es sei einfacher, sich bei einer Scheidung via Mediation als mit Anwälten zu verständigen, argumentierte die Vaudoise. Auch hier war sich die SP-Fraktion allerdings nicht einig. Margrith von Felten (sp, BS) befürchtete, dass es bei «dieser Inszenierung der Aushandlungssituation vorprogrammiert [sei], dass die wirtschaftlich und rechtlich schwächere Partei, in der Regel die Frau, vor lauter psychologisch anvisierter Harmonie um die ihr eigentlich zukommenden Ausgleichsrechte betrogen wird. [...] Umgekehrt bildet die Mediation den idealen Rahmen, um die Rechte des Vaters auszubauen. Es ist deshalb nicht verwunderlich, dass die Männerorganisationen, die ein gemeinsames Sorgerecht fordern, gleichzeitig nach vermehrter Mediation rufen [...] Ausgeblendet wird die Tatsache, dass ein Machtgefälle vorhanden ist, bei dem diejenige Person die überwiegend die Kinder betreut,

33 «Man habe in der Kommission leider einsehen müssen, dass die Situation im Nationalrat zu heikel war, und dass die Meinungen, insbesondere vieler Frauen in diesem Punkt zu klar und zu restriktiv waren [...]. Es bleibt zu hoffen, dass sich die Dinge ändern, und dass auch die Gerichte das gemeinsame Sorgerecht fördern und mehr und mehr von dieser Möglichkeit Gebrauch machen, statt um jeden Preis dem einen Elternteil die Erziehungsaufgaben und dem anderen die Finanzierung des Unterhalts zuzuweisen» [Übersetzung des Autos].

vom anderen wirtschaftlich abhängig ist. Damit ist diese Person, in der Regel die Frau, in der schwächeren Position und ist erpressbar» (AB NR, 1997, V, S. 2728). Das Votum der Basler Sozialdemokratin provozierte eine Reaktion von Rosmarie Dormann (cvp, LU): «Ich bin schon überrascht: Frau von Felten kann sonst nicht genug betonen, dass die Frauen das gleiche Recht haben wie die Männer. Und hier, bei der Mediation, wo es um ein Stück Versöhnung geht, da sollen die Frauen schwächer sein. Das kann ich nicht begreifen! Es ist eine glatte Behauptung, dass die Frauen nicht fähig seien, ihre Interessen wahrzunehmen, ihre Bedürfnisse zu formulieren und zu thematisieren» (AB NR, 1997, V, S. 2728). Die Mehrheit von 56 zu 40 Stimmen wollte von einer Mediation nichts wissen und folgte dem Ständerat.

Besuchsrecht – die umstrittene Rolle des Vaters

Eine letzte Auseinandersetzung entbrannte im Nationalrat schliesslich im Rahmen der Regelung des Besuchsrechts. Die Mehrheit sah vor, dass der Elternteil, dem die elterliche Sorge nicht zugesprochen wird, ein Besuchsrecht haben soll, das – sollte sich der Besuch nachteilig für die Kinder auswirken – bei der Vormundschaftsbehörde beanstandet werden kann.

Eine SP-Minderheit, angeführt von Margrith von Felten (sp, BS) verlangte hingegen eine obligatorische Besuchspflicht und rechtliche Konsequenzen bei deren Nichtausübung: «Wie die Praxis immer wieder gezeigt hat, ist es sehr oft so, dass das Besuchsrecht vom Vater nur ungenügend oder gar nicht wahrgenommen wird. Es ist den Müttern in diesen Fällen nicht möglich, ihre Freizeit ohne die Kinder zu planen, da sie nicht wissen, ob der Vater die Kinder auch wirklich abholen kommt» (AB NR, 1997, V, S. 2737). Für eine weitere SP-Minderheit forderte Francine Jeanprêtre (sp, VD) die Einrichtung einer Anlaufstelle, an die man sich statt der Vormundschaftsbehörde im Falle von Schwierigkeiten bei der Ausübung des Besuchsrechts wenden könne und die einen geschützten Ort biete für Eltern-Kind-Beziehungen in schwierigen Verhältnissen. Ziel müsse es sein, zu verhindern, dass die Kinder den Kontakt zum einen Elternteil gänzlich verlören: «Des études montrent que les enfants issus de couples divorcés n'ont pas plus de difficultés que les autres enfants, sauf dans les situations où ils sont totalement privés de relations avec le parent qui n'en a pas la garde»³⁴ (AB NR, 1997, V, S. 2738).

Beide SP-Anträge wurden abgelehnt. Die Kommissionssprecherin Lili Nabholz (fdp, ZH) begründete dies damit, dass auch die andere Seite berücksichtigt werden müsse: «Die Ausübung des Besuchsrechts gibt in der Tat leider immer wieder zu Streitigkeiten Anlass. Das kann hauptsächlich aus zwei Gründen passieren: Das kann sein, weil der Besuchsberechtigte sich um sein Besuchs- oder Ferienrecht focht; es kann aber auch sein, dass derjenige Elternteil, der

34 «Studien zeigen, dass Kinder von geschiedenen Paaren nicht mehr Schwierigkeiten haben als andere Kinder. Ausser in Situationen, in denen sie keinerlei Beziehung zum nicht sorgeberechtigten Elternteil haben» (Übersetzung des Autors).

das elterliche Sorgerecht hat, das Besuchs- und Ferienrecht mit allen möglichen Mitteln hintertreibt, Obstruktion betreibt oder dem Besuchsberechtigten die Ausübung des Besuchsrechts ganz einfach vermiest» (AB NR, 1997, V, S. 2738). Eine Bestrafung gehe aber sicherlich zu weit. Zudem habe man sich bereits gegen neue Aufgaben für die Kantone entschieden, weshalb auch auf eine Anlaufstelle verzichtet werden solle.

Fast Einigkeit – oder doch nicht ganz

In der Schlussabstimmung zeigte sich im Nationalrat eine 149 zu 1 Mehrheit bei 26 Enthaltungen. Im Ständerat herrschte Einstimmigkeit (42:0). Die Einmütigkeit bei den Schlussabstimmungen täuscht ein wenig über den Umstand hinweg, dass die Auseinandersetzungen teilweise mit harten Bandagen geführt worden waren. Zudem zeigen die Namen bei den Enthaltungen zahlreiche Protagonistinnen der nationalrätlichen Debatten. Nicht für, aber auch nicht gegen die Vorlage stimmten etwa Regine Aepli (sp, ZH), Cécile Bühlmann (gp, LU), Pia Hollenstein (gp, SG), Anita Thanei (sp, ZH), Dorle Vallender (fdp, AR) oder Margrith von Felten (sp, BS). Dies darf wohl als Indiz gelesen werden, dass die Revision zwar als dringend nötig, aber aufgrund der zahlreichen gescheiterten Minderheitenanträge dieser Parlamentarierinnen nicht als weitgehend genug betrachtet worden war.

In der Tat wurde denn auch von unterschiedlicher Seite ein Referendum gegen die Reform angestrengt. Ein konservatives Komitee «Pro Ehe und Familie», das die Revision als «Angriff auf den Kern von Familie und Ehe» betrachtete sowie die «Interessengemeinschaft geschiedener und getrennter Männer», die enttäuscht waren darüber, dass das gemeinsame Sorgerecht nicht zur Regel gemacht worden war, wurden unterstützt von der EDU und vom Rütlibund. Allerdings schafften es die Organisationen nicht, genügend Unterschriften zu sammeln, womit das neue Scheidungsrecht per 1. Januar 2000 in Kraft treten konnte (Benteli 1999).

5.4 Diskussion

Die Revision des Familienrechts, die in vier Etappen mehr als 50 Jahrzehnte in Anspruch nahm, lässt sich als beredtes Beispiel für die Entwicklung der Gleichstellung in der Schweiz lesen. Insbesondere das tief verankerte, patriarchale Familien- und Ehebild und die Rolle der Frau in diesem Gemälde entpuppen sich als Bremser der politischen Entwicklung.

Allerdings sorgte der gesellschaftliche Wandel und die sich zusehends individualisierenden Formen familiären Zusammenlebens dafür, dass sich die konservativ-patriarchale Familienpolitik spätestens ab den 1970er Jahren nicht mehr aufrechterhalten liess. Dies wurde zunehmend auch der (männlichen) Mehrheit im Parlament klar. Das patriarchale Familienbild wurde zwar noch immer verteidigt, ein Verharren auf rechtlichen Grundsätzen aus dem vorherigen

Jahrhundert fand aber sowohl im Parlament als auch in der Bevölkerung – egal ob an der Urne oder beim Sammeln von Unterschriften – keine Mehrheiten mehr.

Die mit der Zeit immer deutlichere Abkehr von patriarchalen Vorstellungen ist nicht zuletzt auch dem zunehmenden Einfluss der mit der Zeit zahlreicher werdenden Frauen im Parlament geschuldet. Es brauchte Pionierinnen, die den bis dato unwidersprochenen rein männlichen und aus heutiger Perspektive als erzkonservativ zu bezeichnenden Vorstellungen von Ehe und Familie die Stirn boten. Dies zeigte sich exemplarisch bei der starken Frauenfront gegen den Nichteintretensantrag von Christoph Blocher (svp, ZH) zum neuen Eherecht: Die Verteidigung des patriarchalen Führungsmodells blieb nicht mehr unwidersprochen. Einseitige Privilegien zugunsten der Männer wurden nicht mehr geduldet, wie etwa das Plädoyer von Elisabeth Blunschy-Steiner (cvp, SZ) gegen den Zahlvater im Rahmen des Kindesrechts zeigte.

Die Parlamentarierinnen wehrten konservative Forderungen für den Status quo praktisch ausnahmslos und über die Parteigrenzen hinweg ab. Auch wenn es darum ging, den Rechten für die Frau zum Durchbruch zu verhelfen, legten Stände- und Nationalrätinnen ihre Parteihüte zumindest sporadisch beiseite. Als Beispiel sei hier die Zustimmungspflicht bei Verträgen zur Wohnsituation im neuen Eherecht angeführt, die im Ständerat in der zweiten Lesung doch noch angenommen wurde: «Vielleicht hätte angesichts der restriktiven Haltung des Ständerates ohne das engagierte, über die Parteigrenzen hinweg geschlossene Auftreten der mittlerweile auf drei Vertreterinnen angewachsenen Frauenminderheit dieser Durchbruch nicht stattfinden können» vermutet Senti (1994, 169) bei seiner Analyse der Erfolgsbedingungen für Gleichstellungspolitik gar. Wichtig war die überparteiliche Zusammenarbeit zwischen Parlamentarierinnen aber auch bei der Diskussion um den angemessenen Beitrag für die Haushaltsführung – der ebenfalls im Rahmen des neuen Eherechts schliesslich beide Kammern passierte. Parteiübergreifende Einigkeit unter Frauen zeigte sich auch im Rahmen der Beratungen zum Scheidungsrecht in der Ansicht, dass die Ungleichverteilung der Erwerbstätigkeit eine Besserstellung der Frau in der Ehe und im Scheidungsfall erschwere.

Allerdings endete die interparteiliche Frauensolidarität in der Regel dort, wo unterschiedliche Familienbilder zu parteipolitisch-ideologisch unterschiedlichen Interpretationen im zu revidierenden Recht führten. Den in familienpolitischer Hinsicht eher konservativen Parteien – dazu sind die SVP und die kleinen Rechtsparteien, lange Zeit die EVP und der LdU, aber eben auch die CVP zu zählen – war der Schutz der Familie als «Urzelle der Gesellschaft» letztlich stets wichtiger als die individuellen Rechte der Frau, die auch unter CVP-Parlamentarierinnen lange Zeit in erster Linie als Mutter betrachtet wurde. Bei den Revisionen des Familienrechts nahmen die CVP-Frauen und die wenigen SVP-Frauen zwar in der Regel durchaus fortschrittlichere Positionen ein als ihre Fraktionskollegen, diese waren aber dennoch nicht mit den Vorstellungen der progressiven und linken Parteivertreterinnen in Übereinstimmung zu bringen.

Dies lässt sich schon bei den Debatten um das Adoptionsrecht beobachten: Bei der Frage des Adoptionsalters optierten die beiden CVP-Vertreterinnen Elisabeth Blunschy-Steiner (cvp, SZ) und Josi Meier (cvp, LU) für die Bevorzugung der Eheadoption, während die Freisinnige Liselotte Spreng (fdp, FR) eine fortschrittlichere Lösung auch für Nichtverheiratete bevorzugt hätte. Auch beim Namensrecht war den konservativen Parlamentarierinnen ein einheitlicher Familienname wichtiger als eine gleichberechtigte Namenswahl.

Der Familienpolitik der CVP kam in der Regel eine entscheidende Rolle zu. Die CVP konnte ihr auch dank den CVP-Frauen gemässigeres konservatives Familienbild deshalb am besten durchsetzen, weil sie es – je nach Bereich – zusammen mit den konservativen Kräften zur Verteidigung oder zusammen mit den progressiveren Kräften zur Modernisierung verwenden konnte.

Im Gegensatz dazu wurde von den liberalen und freisinnigen Kräften Individualismus hochgehalten. Das bedeutet auf der einen Seite, dass sie zunehmend individualisierende Familien-, Ehe- und Lebensentwürfe akzeptierten, auf der anderen Seite Regelung zur Förderung der Akzeptanz derjenigen durch den Staat aber eher ablehnten. Damit ergaben sich Koalitionen zwischen CVP und FDP gegen progressivere und interventionistische Forderungen von linker Seite, wie sie etwa in der konsequenten Weigerung für eine Regelung des Ehrechts wie auch des Scheidungsrechts für nicht verheiratete Paare zustande kamen. Jegliche Vorschläge, mit denen auch Alternativen zur klassisch-bürgerlichen Familie hätten geregelt werden sollen, wurden von dieser konservativ-liberalen Koalition abgelehnt.

Die SP – und mit der Zeit auch die Grünen – stellten die Rechte der Frau am stärksten ins Zentrum ihrer Forderungen. Erhielt die Linke hier zu Beginn der Reform des Familienrechts noch ab und zu Unterstützung bürgerlicher Parlamentarierinnen, schienen sich die Sozialdemokratinnen insbesondere im Scheidungsrecht selber nicht mehr ganz einig zu sein, wie sehr eine geschiedene Frau durch den Staat geschützt werden muss, weil sie Gefahr läuft, ausgenutzt zu werden, oder wie sehr eine Frau sich eigenständig und selbstbewusst wehren kann. Ein Teil der Linken verfolgte zudem eine Art Proteststrategie: Anliegen von Männern – so etwa die Forderung nach geteiltem Sorgerecht – wurden abgelehnt und Ungleichheit auf Kosten der Männer – das zeigt etwa das Eintretensvotum von Pia Hollenstein (gp, SG) zum Scheidungsrecht – auch ganz bewusst in Kauf genommen. Diese Uneinigkeit im linken Lager dürfte mit ein Grund dafür sein, dass sich in der vierten Etappe, dem Scheidungsrecht, kaum mehr parteiübergreifende Frauenpositionen zeigen.

Auffallend zurückhaltend – insbesondere auch in den 1990er Jahren – zeigte sich die SVP. Freilich ist die Familienpolitik nicht ein traditionelles Feld der Volkspartei.³⁵ Vielleicht hielt sich die Partei aber auch deshalb zurück, weil es sich für sie nicht lohnt, mit dem konservativen Familienbild Sträusse auszufech-

35 Vor einigen Jahren bekannte sich die Partei jedoch mit ihrer Familieninitiative zu ihrem traditionellen Familienbild, indem sie Steuerabzüge für Eltern forderte, die ihre Kinder selber betreuen (vgl. Kapitel 12 zur Individualbesteuerung).

ten – spätestens das Referendum zum Eherecht, das die SVP zwar offiziell nicht unterstützte, mit dem Christoph Blocher aber für einigen Wirbel sorgte und den konservativen Grossteil der Bevölkerung für sich gewonnen haben dürfte, dürfte diese Haltung noch bestärkt haben. Ein anderer Grund könnte freilich auch sein, dass für die SVP nur wenig Frauen im Parlament sassen, die die Männer in den eigenen Reihen vielleicht hätten zu überzeugen vermögen.

Insgesamt lassen sich die Bedeutung und der Wandel des Familienbildes in den Debatten gut nachzeichnen. Der Wandel in den parlamentarischen Debatten hinkte dabei dem gesellschaftlichen Wandel hinterher. Insbesondere von linker Seite wurde oft kritisiert, dass die Revision des Familienrechts gesellschaftlichen Lebenswelten und Realitäten nicht gerecht werde. Auch wenn die rund 50-jährige Reform in der Tat viel Zeit gebraucht hat, dürfte noch immer gelten, was Lise Girardin (fdp, GE), die erste Ständerätin im Rahmen der Diskussionen um die Revision des Kindesrechts zu Protokoll gab: «On reproche très souvent à nous autorités d'aller lentement dans ces domaines. Je crois que lorsqu'on touche à des domaines aussi essentiels que les structures familiales ou sociales, une certaine lenteur est de mise. Il ne saurait en être autrement quand il s'agit d'adapter les lois aux mœurs et je ne pense pas que nous aurions pu aller beaucoup plus vite» (AB SR, 1975, II, S. 112).³⁶

Es ist mit anderen Worten also durchaus auch die Aufgabe des Gesetzgebers, dem gesellschaftlichen Wandel hinterherzuhinken, um eine Balance zwischen Vergangenen und Zukünftigem, zwischen konservativen und progressiven Vorstellungen der Familie zu finden und so einer eher konservativeren Mehrheit der Gesellschaft gerecht zu werden. Dabei darf aus heutiger Perspektive der Kopf geschüttelt werden ob früherer althergebrachter patriarchaler Ansichten. Es darf als mühsam bezeichnet werden, dass Gleichstellung nur schleppend vorankommt. Nicht vergessen werden darf dabei aber der Gedanke, dass in 50 Jahren wohl auch unsere heutigen Ansichten einst als konservativ belächelt und unsere Bemühungen als viel zu langsam bezeichnet werden.

5.5 Literaturverzeichnis

- Baumgarten, Diana, Jenny Burri und Andrea Maihofer. 2017. *Die Entstehung der Vorstellungen von Familie in der (deutschsprachigen) Schweiz. Analysebericht zu Handen der Metropolitankonferenz Zürich*. Basel: Universität Basel.
- Benteli, Marianne. 1993. *Ausgewählte Beiträge zur Schweizer Politik: Verankerung des Rechts auf Ehe für gleichgeschlechtliche Paare im Zivilgesetzbuch*. Bern: Année

36 «Wir Parlamentsmitglieder und Behörden werden sehr oft dafür kritisiert, dass wir uns nur sehr langsam bewegen. Ich glaube, wenn es um so wesentliche Bereiche wie Familie und soziale Strukturen geht, ist eine gewisse Langsamkeit angesagt. Es darf nicht anders sein, wenn es darum geht, Gesetze an die Moral anzupassen. Und ich glaube nicht, dass wir uns viel schneller hätten bewegen können» [Übersetzung des Autors].

- Politique Suisse, Institut für Politikwissenschaft, Universität Bern, www.anneepolitique.swiss (09.02.2021).
- Benteli, Marianne. 1996. *Ausgewählte Beiträge zur Schweizer Politik: Revision des Ehescheidungsrechts*. Bern: Année Politique Suisse, Institut für Politikwissenschaft, Universität Bern, www.anneepolitique.swiss (09.02.2021).
- Benteli, Marianne. 1998. *Ausgewählte Beiträge zur Schweizer Politik: Revision des Scheidungsrechts*. Bern: Année Politique Suisse, Institut für Politikwissenschaft, Universität Bern, www.anneepolitique.swiss (09.02.2021).
- Benteli, Marianne. 1999. *Ausgewählte Beiträge zur Schweizer Politik: Revision des Scheidungsrechts*. Bern: Année Politique Suisse, Institut für Politikwissenschaft, Universität Bern, www.anneepolitique.swiss (09.02.2021).
- BFS – Bundesamt für Statistik. 2020. Scheidungen und Scheidungshäufigkeit seit 1876. STAT-TAB (28.03.2021).
- Bolliger, Christian. 2010. Erstes fakultatives Referendum endet mit knappem Sieg des Freisinns. In Wolf Linder, Christian Bolliger und Yvan Rielle (Hrsg.), *Handbuch der eidgenössischen Volksabstimmungen 1848–2007* (S. 37–38). Bern: Haupt.
- Dufour, Alfred. 2006. Eherecht. In *Historisches Lexikon der Schweiz (HLS)*, Version vom 31.01.2006, übersetzt aus dem Französischen. <https://hls-dhs-dss.ch> (16.03.2021).
- EKF – Eidgenössische Kommission für Frauenfragen. 2001. Frauen im Zivilrecht: Mündigkeit, Ehe, Scheidung. Factsheet Nr. 3.5. In *Frauen Macht Geschichte. Zur Geschichte der Gleichstellung in der Schweiz 1848–2000*. Bern.
- Frey, Jürg. 1981. *Ausgewählte Beiträge zur Schweizer Politik: Revision des Ehe- und Ehegüterrechts*. Bern: Année Politique Suisse, Institut für Politikwissenschaft, Universität Bern, www.anneepolitique.swiss (09.02.2021).
- Gerber, Jean-Frédéric. 1979. *Ausgewählte Beiträge zur Schweizer Politik: Nouvelle conception du droit matrimonial*. Bern: Année Politique Suisse, Institut für Politikwissenschaft, Universität Bern, www.anneepolitique.swiss (09.02.2021).
- Gugerli, David. 1991. Das bürgerliche Familienbild im sozialen Wandel. In, Thomas Fleiner-Gerster, Pierre Gilliand und Kurt Löscher (Hrsg.), *Familien in der Schweiz. Familles en Suisse* (S. 59–74). Fribourg: Universitätsverlag.
- Head-König, Anne-Lise. 2013. Ehe. In *Historisches Lexikon der Schweiz (HLS)*, Version vom 03.10.2013, übersetzt aus dem Französischen. <https://hls-dhs-dss.ch> (20.03.2021).
- Herlth, Alois. 2014. Die Zukunft familialer Lebensformen. In Banu Citlak, Angelika Engelbert, David H. Gehne, Ralf Himmelmann, Annett Schultz und Holger Wunderlich (Hrsg.), *Lebenschancen vor Ort. Familie und Familienpolitik im Kontext* (S. 70–85). Opladen: Budrich University Press.

- Höpflinger, François. 2021. *Zwischen Ehesakrament und Liebesbeziehung – Zur Geschichte der Ehe in der Schweiz*. <http://www.hoepflinger.com/fhtop/Geschichte-Ehe.pdf> (20.03.2021).
- Külling, Friedrich. 1968. *Ausgewählte Beiträge zur Schweizer Politik: Bundesrechtliche Regelung der Kinderzulagen*. Bern: Année Politique Suisse, Institut für Politikwissenschaft, Universität Bern, www.anneepolitique.swiss (09.02.2021).
- Menzi, Brigitte. 2010. Ja zum partnerschaftlichen Eherecht. In Wolf Linder, Christian Bolliger und Yvan Rielle (Hrsg.), *Handbuch der eidgenössischen Volksabstimmungen 1848–2007* (S. 435–436). Bern: Haupt.
- Meskina, Olesya. 2016. *Lebensbedingungen von Frauen und Kindern um die Wende zum 20. Jahrhundert*. Frankfurt a.M.: Peter Lang.
- Mesmer, Beatrix. 1991. Familienformen und gesellschaftliche Strukturen. In Thomas Fleiner-Gerster, Pierre Gilliard und Kurt Löscher (Hrsg.), *Familien in der Schweiz. Familles en Suisse* (S. 31–57). Fribourg: Universitätsverlag.
- Schwab, Dieter. 2004. Familie. In Otto Brunner, Werner Conze und Reinhard Koselleck (Hrsg.), *Geschichtliche Grundbegriffe: Historisches Lexikon zur politisch-sozialen Sprache in Deutschland* (S. 253–301). Stuttgart: Klett-Cotta.
- Senti, Martin. 1994. *Geschlecht als politischer Konflikt*. Bern: Haupt.
- Süri, Daniel. 1976. *Ausgewählte Beiträge zur Schweizer Politik: Droit de filiation*. Bern: Année Politique Suisse, Institut für Politikwissenschaft, Universität Bern, www.anneepolitique.swiss (09.02.2021).
- Swissvotes. 2021. *Neues Ehe- und Erbrecht*. Swissvotes – die Datenbank der eidgenössischen Volksabstimmungen, www.swissvotes.ch (27.03.2021).
- von Allmen, Urs. 1984. *Ausgewählte Beiträge zur Schweizer Politik: Revision des Scheidungsrechts*. Bern: Année Politique Suisse, Institut für Politikwissenschaft, Universität Bern, www.anneepolitique.swiss (09.02.2021).
- VOX. 1985. *Analyse der eidgenössischen Abstimmung vom 22. September 1985*. Zürich/Bern: Schweizerische Gesellschaft für praktische Sozialforschung, Universität Bern.
- Wunder, Heide. 1992. *«Er ist die Sonn, sie ist der Mond»*. *Frauen in der Frühen Neuzeit*. München: C.H. Beck.

6 Sexualstrafrecht – verschiedene Wege, ein Ziel?

Anja Heidelberger

6.1 Einleitung

«Gewalt gegen Frauen war bis Mitte der 70er Jahre kaum ein Thema», schreiben Magnin und Studer (1995, 188) im Bericht der Eidgenössische Kommission für Frauenfragen (EKF) von 1995. Zwar wurden Strafnormen für Vergewaltigung, Nötigung oder auch sexuelle Belästigung schon bei der Schaffung des Strafgesetzbuchs (BRG 918) 1918 bis 1937 verankert, erst etwa ab 1976 sei Gewalt gegen Frauen jedoch öffentlich diskutiert worden (Magnin und Studer 1995). Die ersten entsprechenden Diskussionen seien damit in die Zeit der Abstimmung über die Fristenlösungsinitiative (1977, BRG 76.050, vgl. auch Kapitel 7 zum Schwangerschaftsabbruch) gefallen und entsprechend auch durch diese beeinflusst worden: «Die Kampagnen gegen Gewalt an Frauen gingen direkt hervor aus den Kampagnen für das Recht auf Abtreibung» (Magnin und Studer 1995, 190). In der Folge wurden erste Vereine für Frauenhäuser zum Schutz misshandelter Kinder und Frauen, aber auch Informations- und Beratungsstellen gegründet, teilweise unter intensiver Zusammenarbeit der linken und bürgerlichen Frauenbewegungen; allgemein fand zu dieser Zeit eine Sensibilisierung für das Thema «Gewalt an Frauen» statt (Magnin und Studer 1995). 1971 gab der Bundesrat eine Revision des Strafrechts, insbesondere auch des Sexualstrafrechts, in Auftrag, an der in der Folge eine Expert*innenkommission, bestehend aus 24 Männern und sechs Frauen, während zehn Jahren arbeitete (BBl, 1980, I, S. 1241 ff.; Senti 1994).

Eine erste kleine Revision des Strafgesetzbuchs nahmen Bundesrat und Parlament jedoch bereits 1979 vorweg (BRG 79.089), als sie verschiedene Paragraphen, welche nicht mehr mit den damals geltenden Normen in Einklang gebracht werden konnten, anpassten. So führte das Strafrecht bis zu diesem Zeitpunkt zum Beispiel die Möglichkeit auf, dass ein Entführer einer Strafe entgeht, wenn ihn die Entführte heiratete.¹ Dieser Paragraph ziele «völlig an der harten Realität vorbei», betonte Elisabeth Blunschy (cvp, SZ; AB NR, IV, S. 1603f.). «Solche antiquierten Vorstellungen, die zur Zeit des Raubes der Sabinerinnen aktuell gewesen sein mögen, gehören nicht mehr in unser Strafgesetzbuch und sollen durch die vorliegende Revision ausgemerzt werden» (AB NR, 1980, IV, S. 1603f.), forderte sie erfolgreich: Die Änderung wurde ohne Gegenantrag angenommen.

In der Folge wird in einem ersten Kapitel die Schaffung des Straftatbestands der Vergewaltigung in der Ehe diskutiert, bevor weitere Massnahmen gegen Gewalt an Frauen diskutiert werden. Dabei forderte insbesondere die SVP Strafverschärfungen, während sich die links-grünen Parteien für mehr Hilfe bei

1 Allgemein gab es mehrere Paragraphen, die einen Straferlass in Aussicht stellten, wenn das Opfer den Täter ehelichte.

Gewalt aus dem privaten Umfeld und bei sexueller Belästigung im Arbeitsumfeld einsetzen.

6.2 Vergewaltigung in der Ehe wird Straftatbestand

Die grosse Debatte zum Thema «Gewalt an Frauen» folgte bei der Strafrechtsrevision zwischen 1985 und 1991 (BRG 85.047). Im Vorfeld forderten Frauenorganisationen vor allem eine Aufnahme von Vergewaltigung in der Ehe ins Strafgesetzbuch. Die Expert*innenkommission schlug diesbezüglich eine Strafbarkeit als Antragsdelikt vor, in der Vernehmlassung war diese Frage jedoch stark umstritten. Zwar befürworteten die meisten Parteien den Vorschlag der Expert*innenkommission, zahlreiche Kantone hiessen ihn jedoch nur mit Vorbehalt gut oder lehnten ihn ganz ab. Die EKF schliesslich sprach sich als einzige Organisation für eine Einstufung der Vergewaltigung in der Ehe als Officialdelikt aus – wie es für Vergewaltigungen ausserhalb der Ehe bereits galt (Hirter 1989; Senti 1994, 204). Der Bundesrat entschied jedoch, nachdem er die Revision des Sexualstrafrechts im Hinblick auf ein mögliches fakultatives Referendum von der restlichen Vorlage getrennt hatte (Senti 1994), Vergewaltigung in der Ehe nicht unter Strafe zu stellen. Dies führte zu heftigen Protesten von Frauenorganisationen, wobei sich in einer Meinungsumfrage 62 Prozent der Befragten – Männer wie Frauen – für eine entsprechende Strafbarkeit aussprachen und nur 20 Prozent dagegen votierten (Hirter 1989).² Vor und während der Behandlung im Ständerat, der sich als Erstrat mit der Vorlage befasste, machten verschiedene Frauenorganisationen mit offenen Briefen und Resolutionen Druck, unter anderem verfassten die Frauen-Sektionen der CVP, SP, SVP, POCH, SD, des LdU und der Grünen einen offenen Brief mit der Forderung einer entsprechenden Strafbestimmung (Hirter 1992; Senti 1994, 208).

Dennoch entschied auch die ständerätliche Kommission, Vergewaltigung in der Ehe nicht unter Strafe zu stellen. Jean-François Aubert (lp, NE) legte in der Parlamentsdebatte die Position der Kommissionsmehrheit dar: Auch die Kommissionsmehrheit verurteile eine Vergewaltigung in der Ehe moralisch³, aber man sei der Meinung, dass diese nicht mit einer Vergewaltigung durch einen Fremden gleichgestellt werden könne. Eine Vergewaltigung durch einen Fremden sei ein brutaler Eingriff in die Intimsphäre der Frau, eine Vergewaltigung durch den Ehemann sei hingegen vielmehr eine schwere Kränkung, ein grund-

2 Die restlichen 20 Prozent waren unentschlossen. Diesbezüglich habe ein deutlicher Wandel stattgefunden, erklärt Hirter (1989): In der letzten Umfrage zwei Jahre zuvor sei die Anzahl Befürwortender einer Straflosigkeit von Vergewaltigung in der Ehe knapp doppelt so hoch gewesen.

3 Später betonte Aubert, dass die Kommissionsmehrheit eine Vergewaltigung in der Ehe aufgrund der Schwangerschaftsrisiken als widerlich erachte. (Original: «Mais la majorité de la commission tient aussi la brutalité du mari à l'égard de son épouse pour une chose répugnante à cause des risques de grossesse qui peuvent en résulter» [AB SR, 1987, II, S. 388]).

legender Mangel an Respekt für die Ehefrau (Aubert, AB SR, 1987, II, S. 388).⁴ Da die Schwere eines Verbrechens mit dem Bekanntheitsgrad zwischen Täter und Opfer abnehme, müsse die Strafe umso tiefer sein, je besser sich Täter und Opfer kennen. Einige Mitglieder der Mehrheit fänden aus diesem Grund, dass dies bei den Ehemännern gar zu einem «Nichtvorliegen einer Straftat» reiche, erklärte Aubert (AB SR, 1987, II, S. 387 ff.). Daneben zählte er auch eine Reihe weiterer Gründe für einen Verzicht auf Strafbarkeit auf. So sei es deutlich schwieriger, eine Vergewaltigung in der Ehe zu beweisen, als eine Vergewaltigung in der Öffentlichkeit, bei der eher Zeugen vorhanden seien. Zudem müsse auch an die Männer gedacht werden, da die Frauen entsprechende Anzeigen zu einer Verbesserung ihrer Situation in einem Scheidungsverfahren nutzen könnten:⁵ In diesem Fall müssten zudem unschuldige Männer vor Gericht über ihr Privatleben Auskunft geben (AB SR, 1987, II, S. 387 ff.). Wenn eine Frau von ihrem Ehemann vergewaltigt werde, sei es folglich am besten, wenn sie – sofern sie dem Täter nicht verzeihe – eine Trennung oder Scheidung verlange. So sehe die Kommission den Nutzen einer Ehe nicht, in der die Frau den Mann aufgrund ihrer Anzeige ins Gefängnis bringe.⁶ Schliesslich bliebe der Frau ja auch weiterhin die Möglichkeit, ihren Ehemann wegen schwerer Körperverletzung anzuklagen (AB SR, 1987, II, S. 387 ff.) – dieser Straftatbestand galt damals wie heute auch für Ehemänner. Abschliessend hielt Aubert fest, dass er sich durchaus bewusst sei, dass diese Entscheidung im Rat anders ausfallen würde, wenn die Frauen in Bundesrat und Parlament proportional vertreten wären:

«Je suis convaincu que, si le Conseil fédéral n'était pas composé en grande majorité d'hommes, si la commission du Conseil des Etats n'était pas composée en grande majorité d'hommes, si l'évolution de la société faisait que nos assemblées étaient composées de femmes ou si les femmes y étaient proportionnellement représentées, nos conclusions auraient été différentes. Nous devons savoir que nous faisons ici une œuvre d'hommes, nous devons avoir la pudeur de le remarquer.» (Aubert, AB SR, 1987, II, S. 388)⁷

4 Original: «[...] c'est plutôt une injure grave, un profond manque de respect à l'égard de son conjoint» (Aubert, AB SR, 1987, II, S. 388).

5 Original: «La majorité de la commission a aussi estimé qu'il fallait penser aux hommes. [...] Il est apparu qu'une règle législative qui rendrait le viol entre époux punissable pourrait empoisonner le procès en divorce, en inspirant à certaines femmes très animées contre leur mari des plaintes qui ne sont pas fondées ou tout au moins en les incitant à exercer une manière de pression pour obtenir de meilleurs termes dans un jugement civil» (Aubert, AB SR, 1987, II, S. 388).

6 Original: «La majorité de la commission n'a pu comprendre ce qu'était la signification d'un mariage où une femme envoie son mari en prison à cause de leurs rapports sexuels» (Aubert, AB SR, 1987, II, S. 389).

7 «Ich bin überzeugt, wenn der Bundesrat nicht aus einer grossen Mehrheit von Männern bestünde, wenn die Kommission des Ständerates nicht aus einer grossen Mehrheit von Männern bestünde, wenn die Entwicklung der Gesellschaft

Dass dies ein Werk der Männer sei, heisse aber nicht, dass es automatisch schlecht sei. Man versuche, eine Lösung zu finden, wisse aber nicht, ob man die beste gefunden habe, ergänzte Aubert abschliessend (AB SR, 1987, II, S. 388).

Dass die Kommissionsmehrheit nicht die beste Lösung gefunden habe, darüber waren sich zahlreiche Sprechende im Ständerat einig. So lagen neben dem Mehrheitsantrag mehrere Minderheitsanträge vor, die alle in der einen oder anderen Form eine Aufnahme des innerehelichen Delikts ins Strafrecht forderten: ein Antrag von Carl Miville junior (sp, BS) für eine Aufnahme der Vergewaltigung in der Ehe ins Strafgesetzbuch als Antragsdelikt, ein Antrag von Josi Meier (cvp, LU) für eine Beschränkung der Strafbarkeit auf Fälle, in denen die Ehepaare getrennt leben, sowie ein Antrag von Luregn Mathias Cavelty (cvp, GR) auf Umbau der Artikel zur Nötigung, so dass er auch die Vergewaltigung in der Ehe erfassen würde. Josi Meier erachtete ihre Minderheit dabei nur als Notlösung, falls die weitergehenden Forderungen nicht erfüllt würden. Dabei hob sie die Relevanz einer entsprechenden Regelung hervor: «Während zu langer Zeit sprach man im Zusammenhang mit Sexualität in der Ehe nur von ehelichen Pflichten. Die Nichthingabe der Frau wurde als Verletzung einer solchen Pflicht empfunden, die ihr Gatte durch Zwang sanktionieren konnte» (AB SR, 1987, II, S. 392). Dass diese Ansicht auch heute noch verbreitet sei, zeige ein Blick in die Frauenhäuser. In der Folge widmete sie sich den Argumenten des Kommissionssprechers: Wenn eine Ehe in dieser Frage strafmildernd wirke, sei die logische Konsequenz, dass «in der Ehe alles erlaubt sein sollte» (AB SR, 1987, II, S. 392); genau diese Haltung gelte es aber zu überwinden. Diesen Punkt unterstrich auch Esther Bühler (sp, SH), die betonte, eine fehlende Strafbestimmung für Vergewaltigung in der Ehe würde bedeuten, dass «die Frau eines Teils ihrer elementaren Persönlichkeitsrechte am Traualter verlustig geht, nämlich ihres Rechts auf Selbstbestimmung im sexuellen Bereich» (AB SR, 1987, II, S. 395). Auch das Argument der Beweisbarkeit liessen die Minderheitensprechenden nicht gelten. So würden Beweisschwierigkeiten bei vielen Delikten auftreten (Meier) – unter anderem auch bei der Vergewaltigung ausserhalb der Ehe (Cavelty) –, das habe aber nicht dazu geführt, dass diese straffrei blieben (AB SR, 1987, II, S. 387 ff.). Auch das Argument, wonach ein solcher Vorwurf bei einer Scheidung vorgebracht werden könnte, um die eigene Position im Scheidungsverfahren zu stärken, bestritt Meier mit Verweis auf das Antragsdelikt der Körperverletzung, welches damals bereits zu diesem Zwecke hätte vorgebracht werden können (AB SR, 1987, II, S. 392). Schliesslich lehnte sie auch das Argument ab, wonach der Mann bei einer unrechtmässigen Anschuldigung intime Details preisgeben müsste; selbst bei einer rechtmässigen Anzeige müssten die Frauen mit einer Verletzung ihrer Intimsphäre im Rahmen der Strafuntersuchung und des Verfahrens rechnen, betonte sie. Mit diesem

dazu geführt hätte, dass unsere Versammlungen aus Frauen bestünde, oder wenn Frauen darin proportional vertreten wären, dann wären unsere Schlussfolgerungen anders ausgefallen. Wir müssen uns bewusst sein, dass das hier ein Werk von Männern ist, wir müssen die Bescheidenheit haben, dies zu bemerken» [Übersetzung der Autorin].

Argument dürfte es keine Sexualdeliktuntersuchungen geben (AB SR, 1987, II, S. 392). Insgesamt lasse sich somit die «unterschiedliche Behandlung einer Untat innerhalb und ausserhalb der Ehe nur schwer rechtfertigen» (AB SR, 1987, II, S. 391). Diese Meinung teilten alle weiblichen Ständerätinnen unabhängig von ihrer Parteizugehörigkeit (Hirter 1989) – es waren allerdings auch nur Frauen aus SP, CVP und LdU zu diesem Zeitpunkt im Ständerat vertreten. Bundesrätin Kopp freute sich in der Folge insbesondere darüber, dass «das sexuelle Selbstbestimmungsrecht von niemandem bestritten wird» und alle eine solche Tat als verwerflich erachteten (AB SR, 1987, II, S. 398). Sie verteidigte erneut die Position des Bundesrates, der ebenfalls auf Aufnahme der Vergewaltigung in der Ehe ins Strafrecht verzichten wollte, verwies dann jedoch darauf, dass die Argumente der Kommissionsmehrheit bei den getrenntlebenden Personen eben nicht mehr zuträfen, und sprach sich entsprechend für den Antrag Meier aus. Bei den folgenden Abstimmungen entschied sich der Ständerat mit 25 zu 7 Stimmen dagegen, Vergewaltigung in der Ehe generell ins Strafgesetzbuch aufzunehmen und auf Antrag zu verfolgen. Hingegen nahm er den Antrag Meier und somit eine Strafverfolgung auf Antrag bei Vergewaltigung in der Ehe von getrenntlebenden Eheleuten an (22 zu 9 Stimmen; AB SR, 1987, II, S. 387 ff.).

Dieser Entscheid des Ständerats wurde in der Folge medial stark kritisiert und fand drei Jahre später bei der Behandlung im Nationalrat keinerlei Rückhalt mehr (Hirter 1992): Im Nationalrat verteidigte keine einzige Rednerin und kein Redner die fehlende allgemeine Strafbarkeit von Vergewaltigung in der Ehe bei zusammenlebenden Eheleuten, wie sie der Ständerat vorgeschlagen hatte (Hirter 1991). Paul Rechsteiner (sp, SG) qualifizierte den Entscheid des Ständerats denn auch als «aus einem andern Jahrhundert» stammend (AB NR, 1990, V, S. 2319). Eine Beibehaltung der Straflosigkeit stand somit in der grossen Kammer nie zur Debatte; diese diskutierte stattdessen die Frage, ob die Vergewaltigung in der Ehe als Officialdelikt oder als Antragsdelikt eingestuft werden soll.⁸ Die Kommissionsmehrheit forderte eine Klassifizierung der Vergewaltigung in der Ehe oder in einer Lebensgemeinschaft als Antragsdelikt, im Gegensatz zu einer Vergewaltigung durch alle übrigen Personen, die weiterhin als Officialdelikt verfolgt werden sollte. Die Opfer hätten demnach sechs Monate Zeit, die Verbrechen zur Anzeige zu bringen. Eine Minderheit um Judith Stamm (cvp, LU) beantragte, nicht zwischen ehelichen und ausserehelichen Vergewaltigungen zu unterscheiden und entsprechend beide Taten als Officialdelikte zu klassifizieren (AB NR, 1990, V, S. 2309 ff.). Francine Jeanprêtre (sp, VD) reichte als Kompromissvorschlag einen Eventualantrag ein, mit dem Vergewaltigung in der Ehe als Officialdelikt behandelt, den Ehefrauen aber innert dreier Monate nach Eröffnung des Verfahrens die Möglichkeit gegeben werden sollte, Einspruch gegen das Ver-

8 Bei einem Antragsdelikt ist ein Prozess nur nach einer Strafanzeige der betroffenen Person während eines bestimmten Zeitraums nach dem Delikt möglich. Bei einem Officialdelikt müssen die Behörden von Amtes wegen ermitteln, sobald sie von einer allfälligen entsprechenden Straftat Kenntnis erlangen (Kanton Bern 2021).

fahren einzulegen. Eine Minderheit um Angeline Fankhauser (sp, BL) beantragte zudem, nicht nur Nötigung zu Beischlaf, sondern auch zu beischlafähnlichen Handlungen zu ahnden. In einem Einzelantrag schlug Susi Eppenberger (fdp, SG) schliesslich eine Festlegung als Offizialdelikt vor, bei dem die ermittelnde Behörde jedoch vorgängig die Ermächtigung des Opfers zur Anzeige einzuholen hätte.

Die Meinung der Kommissionsmehrheit legten Gianfranco Cotti (cvp, TI) und Vreni Spoerry (fdp, ZH) dar. Die Ehe als Partnerschaft mit gemeinsamen Kindern und gemeinsamen Interessen rechtfertige es, der Ehefrau die Entscheidungsgewalt in dieser Frage zu geben. Sie sei die einzige Person, die über die Angemessenheit eines Rechtsstreits entscheiden könne, erklärte Cotti (AB NR, 1990, V, S. 2302). Diesen Punkt hob auch Vreni Spoerry hervor, als sie von einem Zielkonflikt zwischen einer Anzeige, der emotionalen und rechtlichen Bindung «des Opfers an den Täter», dem Bekanntwerden des Verbrechens und den gemeinsamen Kindern hinwies (AB NR, 1990, V, S. 2321). Mit dem Antragsrecht verfüge die Ehefrau aber über eine starke Waffe, zumal die Kommission die Frist für eine Anzeige von drei auf sechs Monate verlängert habe, betonte Cotti. Auch Elisabeth Zölch (svp, BE) bat um die Achtung des Selbstbestimmungsrechts der Frauen und unterstützte die von der Kommissionsmehrheit vorgeschlagene Lösung über ein Antragsdelikt; eine «Einwirkung Dritter, sei dies nun die Freundin, die Sozialarbeitern oder die Polizei, [könnte] die vielleicht noch mögliche Versöhnung unter den Ehegatten [...] vereiteln. Eine Frau kann sehr gute und wichtige Gründe haben, den Ehemann oder den Vater ihrer Kinder eben nicht vor den Richter zu bringen. Sie kann auf ihre Kinder und auf die Familie Rücksicht nehmen. Oder vielleicht will die Frau mit ihrem Schmerz allein fertig werden, ihn allein oder zusammen mit ihr vertrauten Menschen verarbeiten» (AB NR, 1990, V, S. 2310f.). Eine Sonderbehandlung der Ehe in dieser Frage sei gemäss Eva Segmüller (cvp, SG) gerechtfertigt, zumal es «die engste und intimste Gemeinschaft zwischen zwei Menschen» sei (AB NR, 1990, V, S. 2318). Noch einen Schritt weiter ging Urs Nussbaumer (cvp, SO), der befürchtete, dass «beim Offizialdelikt [...] der Richter- und Schnüffelstaat die Familie [zerstöre], und zwar unter Missachtung der Interessen der Kinder, deren Ruf in Mitleidenschaft gezogen wird» (AB NR, 1990, V, S. 2319). Besonders umstritten war im Rat schliesslich das Votum von Jean-François Leuba (ldp, VD). Diejenigen, die die Vergewaltigung zu einem Offizialdelikt machen wollten, griffen die Institution der Familie an, indem die Interessen des Staates und der Strafverfolgung über die Interessen der Familie gestellt würden, kritisierte er. Darüber hinaus gehe von ehelichen und ausserehelichen Vergewaltigern eine unterschiedliche Gefahr für die Gesellschaft aus; Letzterer sei ein Wiederholungstäter, weshalb ein öffentliches Interesse bestehe, ihn aufzuhalten. Eine Vergewaltigung an der Ehefrau sei ein ebenso schweres Verbrechen, aber ihr Vergewaltiger werde sich wahrscheinlich zukünftig wieder an seiner Ehefrau – und nicht an anderen Frauen – vergreifen,

weshalb sie selbst die Möglichkeit haben sollte, ihn aufzuhalten.⁹ Abschliessend betonte er, dass eine Einstufung als Offizialdelikt verhindern könnte, dass sich Frauen Hilfe beim Eheschutzrichter suchten, weil damit gleich eine Anklage gegen ihren Mann verbunden wäre (AB NR, 1990, V, S. 2311).

Dem gegenüber meldeten sich unzählige Sprechende, darunter vor allem Frauen, welche eine Einstufung als Offizialdelikt forderten. Als Reaktion auf die Hauptargumentation der Befürwortenden einer Einstufung als Antragsdelikt betonten zahlreiche Sprechende, dass es nicht die Strafverfolgung sei, welche eine Ehe zerstöre. «Sie glauben ja nicht im Ernst, dass Strafverfolgung an sich ehezerstörend und scheidungsfördernd ist, Vergewaltigung an sich aber einem ehelichen Einvernehmen nicht schaden soll!», entrüstete sich etwa Rosmarie Dormann (cvp, LU; AB NR, 1990, V, S. 2317). Und auch Verena Diener (gp, ZH) betonte, dass mit einer solchen Haltung allen voran die Institution Ehe geschützt werden soll – oder gar die Täter (AB NR, 1990, V, S. 2315). Eine Einstufung als Antragsdelikt diene denn auch einzig den Vergewaltigern, betonten verschiedene Sprechende, darunter Judith Stamm (cvp, LU), die überdies Parallelen zum Antragsdelikt der einfachen Körperverletzung und zu Frauen, welche von ihren Ehemännern geschlagen würden, zog: Diese würden während Jahren «unter den Augen der Öffentlichkeit misshandelt [...], bis sie endlich die Kraft aufbringen», sich zu wehren (AB NR, 1990, V, S. 2317). Die Einstufung als Antragsdelikt stelle folglich eine bewusst eingebaute Hürde für die Ehefrau dar, zu ihrem Recht zu kommen (Rosmarie Bär, glf, BE; AB NR, 1990, V, S. 2317). Zudem hätten Frauen auch bei einem Offizialdelikt die Möglichkeit, das Verfahren mit einem Verzicht auf eine Aussage zu stoppen. Francine Jeanprêtre (sp, VD) betonte vor allem die Aufgabe des Strafrechts, aufzuzeigen, welche Vergehen eine Gesellschaft zu einem bestimmten Zeitpunkt als leicht oder schwer erachte (AB NR, 1990, V, 2309). Man könne Vergewaltigung in der Ehe keinesfalls gleich einstufen wie beispielsweise Entwendung einer Sache von geringem Wert oder Veruntreuung – anderen Antragsdelikten (AB NR, 1990, V, 2304). Die Frage nach Offizial- oder Antragsdelikt laufe trotz anderslautender Beteuerungen darauf hinaus, «ob eine Vergewaltigung ausserhalb der Ehe schwerer wiege als dieselbe Tat innerhalb der Ehe», betonte Lili Nabholz (fdp, ZH). «Glauben Sie ja nicht, dass diese Umgestaltung des Delikts im Verfahrensrecht keinen Einfluss hat auf den Gang des Verfahrens» oder auf die Ernsthaftigkeit der Untersuchung; «hier wie nirgends sonst gilt wohl der Satz: *C'est la loi qui donne des dents à la morale*» (AB NR, 1990, V, S. 2318). Schliesslich meldete sich auch Geneviève Aubry (fdp, BE) zu Wort. Sie sei keine extreme Feministin, müsse diesen aber in dieser Frage zustimmen. Als Gesetzgeber müsse man die physisch schwächeren Frauen vor den stärkeren Männern beschützen; wie man es etwa auch bei der Konkubine mache, die besser gestellt sei als die Ehefrau (AB NR, 1990, S. 2316). Mit deutli-

9 Original: «Celui qui ne viole que sa femme – le «que» ayant ici un sens non restrictif – commet un crime tout aussi grave. Mais celui qui viole sa femme risque de recommencer sans doute avec sa femme, mais beaucoup moins avec une femme à l'extérieur» (AB NR, 1990, V, 2311).

chen Worten bat sie die Männer im Rat um Einsicht: «Comprenez que ce que je vous demande est la raison. Vous êtes d'ailleurs en majorité dans nos conseils et si, souvent, des femmes agressives revendiquent vos sièges, c'est parce qu'elles pensent pouvoir mieux défendre les droits des femmes» (AB NR, 1990, S. 2316).¹⁰ Dennoch entschied sich der Nationalrat in der Folge mit 99 zu 68 Stimmen für die Einstufung der Vergewaltigung in der Ehe als Antragsdelikt. 21 Frauen sprachen sich für eine Einstufung als Officialdelikt aus (SP: 10 Frauen; GP: 4; FDP: 3; CVP: 2; POCH: 1; LdU: 1), 6 Frauen bevorzugten eine Klassifikation als Antragsdelikt (SVP: 2 Frauen; FDP: 2, CVP: 2). So geeint die Frauen noch bei der Frage nach der Strafbarkeit von Vergewaltigung in der Ehe waren, konnten sie sich bei der Frage nach einer Einstufung als Antrags- oder Officialdelikt nicht auf eine Position einigen.

Nach seiner kontroversen Entscheidung vier Jahre zuvor, «hatte im Ständerat [...] ein grundlegender Meinungswandel stattgefunden» (Hirter 1992). Die ständerätliche Kommission beantragte, in sämtlichen Punkten zum Thema Vergewaltigung und beischlafähnliche Vergehen dem Nationalrat zu folgen. «Zwischen den Entscheiden in dieser Frage anlässlich der ersten Behandlung in diesem Rat und heute liegen nicht nur vier Jahre, es liegen Welten dazwischen», betonte Esther Bühler (sp, SH; AB NR, 1991, II, S. 84) und bat den Rat in einem Minderheitsantrag darum, noch einen Schritt weiter zu gehen und Vergewaltigung in der Ehe als Officialdelikt zu klassifizieren. Damit war sie jedoch nicht erfolgreich, mit 28 zu 5 Stimmen bestätigte der Ständerat die Einstufung von Vergewaltigung in der Ehe als Antragsdelikt.

Damit hatte das Parlament die Mindestforderung der Frauenverbände, eine Aufnahme von Vergewaltigung in der Ehe ins Strafrecht, zwar erfüllt, blieb aber mit der Festlegung der Vergewaltigung in der Ehe als Antragsdelikt – im Unterschied zu Vergewaltigung ausserhalb der Ehe – dennoch hinter weitergehenden Forderungen zurück.

Diese Sonderregelung für Vergewaltigung in der Ehe blieb bis ins Jahr 2004 bestehen. Fünf Jahre nach Annahme der entsprechenden Regelung reichte Margrith von Felten (sp, BS) 1996 zwei parlamentarische Initiativen ein, mit denen sie eine Verschärfung des Strafrechts zum Schutz der Frauen vor Gewalt in der Ehe forderte (Hirter 1998): Sie verlangte, dass sowohl leichte Körperverletzung¹¹ in der Ehe und eheähnlichen Verhältnissen (Pa.Iv. 96.464) als auch Vergewaltigungen in der Ehe (Pa.Iv. 96.465) Officialdelikte werden sollten. Mit 72 zu 70 Stimmen und 82 zu 66 Stimmen gab der Nationalrat den beiden Initiativen gegen

10 «Verstehen Sie bitte, dass ich Sie hier um Einsicht bitte. Sie sind in unseren Räten in der Mehrheit, und wenn oft aggressive Frauen Anspruch auf Ihre Sitze stellen, dann deshalb, weil sie denken, dass sie die Rechte der Frauen besser vertreten können» [Übersetzung der Autorin].

11 Bis zu diesem Zeitpunkt galten «die meisten in häuslicher Gemeinschaft begangenen Gewalthandlungen, unter anderem einfache Körperverletzung, wiederholte Tötlichkeit, Drohungen oder Nötigung als Antragsdelikte» (BB1 2003, I, S. 1910).

Minderheitsanträge von Dorle Vallander (fdp, AR) und Suzette Sandoz (ldp, VD) Folge. Seit der Entscheidung 1990 für die Einstufung als Antragsdelikt hatten sich die Ja- und Nein-Stimmenanteile bei der CVP-, FDP-, aber auch bei der SVP-Fraktion leicht zugunsten des Offizialdelikts verschoben. Nach zwei Fristverlängerungen präsentierte die Rechtskommission des Nationalrates (RK-NR) 2002 die entsprechende Revision des Strafgesetzbuchs, schlug dabei jedoch eine Möglichkeit für die Opfer vor, die Verfahren in weniger schweren Fällen verhindern zu können (BBl, 2002, S. 1909ff.).

Bei der Behandlung dieses Gesetzesentwurfs lagen im erstbehandelnden Nationalrat drei Minderheitsanträge vor: eine Minderheit von Alexander J. Baumann (svp, ZG) wollte erreichen, dass das Offizialverfahren auch bei sexueller Nötigung und Vergewaltigung mit der Zustimmung des Opfers gestoppt werden kann, eine Minderheit von Anne-Catherine Menétrey-Savary (gp, VD) wollte die Möglichkeiten zur Einstellung des Verfahrens durch zusätzliche Bedingungen einschränken und eine Minderheit Jacques-Simon Eggly (lp, GE) beabsichtigte Ähnliches durch die Reduktion der Frist zur Einstellung des Verfahrens von sechs auf drei Monate (AB NR, 2003, S. 788ff.). Deutlich lehnte der Nationalrat sämtliche Minderheitsanträge ab und nahm die Vorlage des Bundesrates in der Gesamtabstimmung mit 118 zu 33 Stimmen unverändert an. Neben der Mehrheit der SVP-Fraktion und vereinzelt bürgerlichen Männern lehnten auch zwei Frauen der liberalen Partei die Änderung in der Gesamtabstimmung ab, nicht jedoch die drei SVP-Frauen. Im Ständerat lag ein Minderheitsantrag von Jean Studer (sp, NE) vor, wonach auf eine Strafverfolgung auch ohne Zustimmung des Opfers verzichtet werden könne, wenn sich der Täter «zur Änderung seines Verhaltens einer Behandlung» unterziehe und im Anschluss danach anzunehmen sei, dass er keine weiteren vergleichbaren Straftaten begehen werde (AB SR, 2003, S. 855f.). Mit deutlichen Worten bezeichnete Bundesrätin Metzler (cvp) diesen Antrag als Rückschritt gegenüber dem Status quo und bat den Rat darum, ihn abzulehnen, was dieser mit 21 zu 9 Stimmen auch tat. Ohne Differenzbereinigungsverfahren und mit vergleichsweise kurzen Debatten hatte das Parlament damit mehrheitlich verwirklicht, was etwa zehn Jahre zuvor noch zu ausführlichen Debatten geführt hatte und von der Männermehrheit im Parlament, aber auch von einem Teil der Frauen, deutlich abgelehnt worden war.

6.3 Weitere Verbesserungen für die Frauen bezüglich Vergewaltigung

Die Frage nach der Bestrafung von Vergewaltigung in der Ehe war nicht die einzige Regelung im Sexualstrafrecht, welche aus Sicht der Frauen problematisch war. So brachte eine Minderheit von Angeline Fankhauser (sp, BL) in der grossen Strafrechtsrevision (BRG 85.047) zwei weitere Aspekte im Themenbereich der Vergewaltigung in die Debatte ein. Sie kritisierte einerseits, dass die Regelungen für Beischlaf, also für vaginalen Geschlechtsverkehr, und für beischlafähnliche

Vergehen in zwei unterschiedliche Artikel mit unterschiedlichen Strafen unterteilt waren.¹² Sie betonte, dass beischlafähnliche Vergehen für Frauen gleich schlimm sein können wie eine Vergewaltigung. Entsprechend sollten auch die beischlafähnlichen Vergehen in die Regelung zum Zwang zum Beischlaf aufgenommen werden, forderte sie. Zweitens wollte die Kommissionsmehrheit im Rahmen der Strafrechtsrevision festhalten, dass ein Zwang zum Beischlaf ausdrücklich durch Bedrohung, Gewaltanwendung, psychischen Druck oder dadurch, dass eine Frau zum Widerstand unfähig gemacht wird, zustande kommen muss, während die Minderheit von Fankhauser die Mittel zum Zwang nicht abschliessend aufzählen wollte. Sonst würde es nicht reichen, dass eine Frau «gebeten, gefleht und geweint habe», weil zwingend eine Gewaltanwendung nötig sei, argumentierte sie (AB NR, 1990, V, 2301). Damit würde der Tatnachweis bei Vergewaltigung erschwert. Mit der Streichung der Aufzählung sei hingegen der Tatbestand erfüllt, «sobald der Wille der Frau nicht respektiert wurde bzw. – wie es der Gesetzestext sagt –: die Frau genötigt wurde», ergänzte Rosmarie Bär (gfl, BE; AB NR, 1990, V, S. 2324).

Fankhauser hatte diese beiden Anliegen in einen einzigen Antrag verpackt, was insofern problematisch war, als nur einer der beiden Punkte stark umstritten war. So störten sich die Befürwortenden des Mehrheitsantrags vor allem daran, dass beischlafähnliche Handlungen durch diesen Minderheitsantrag in zwei unterschiedlichen Artikeln behandelt würden, die zudem unterschiedlich stark geahndet werden könnten. Um eine Ablehnung des Minderheitsantrags aus diesem Grund zu verhindern, zeigte sich die Minderheit bereit, diesen ersten Teil zu streichen, um die abschliessende Aufzählung der Tatbestandselemente einer Vergewaltigung zu verhindern. Für die Kommission verteidigte Vreni Spoerry (fdp, ZH) die abschliessende Aufzählung. Sie argumentierte, dass die abschliessende Aufzählung nicht bedeute, dass sich Frauen in ausweglosen und gefährlichen Situationen wehren müssten; in solchen Situationen seien sie eben zum Widerstand unfähig. «Aber es ist ebenso wichtig zu sagen, dass das schwere Verbrechen der Vergewaltigung nur dann erfüllt sein kann, wenn der Mann mit Zwang oder durch die Hilflosigkeit des Opfers aus der Situation heraus seinen Willen durchsetzt und den Willen der Frau bricht» (AB NR, 1990, V, S. 2326). Die entsprechende Aufzählung der Tatbestandsmerkmale decke dabei alle Fälle einer Vergewaltigung ab, weshalb eine abschliessende Aufzählung sinnvoll sei. Bundesrat Koller (cvp) ergänzte, dass es bei Vergewaltigung eben um eine strenge Strafandrohung gehe – die Mindeststrafe liege bei einem Jahr Zuchthaus – was «eine grössere Bestimmtheit» notwendig mache. Dazu müsse man eben genau wissen, welche Tatbestandselemente gegeben sind, während bei weniger hoch bestrafte Verbrechen eine offenere Formulierung möglich sei. Dennoch setzte sich der modifizierte Antrag der Minderheit Fankhauser gegen den Mehrheitsantrag mit 56 zu 52 Stimmen durch.

12 Von beischlafähnlichen Vergehen konnten Frauen und Männer betroffen sein, Vergewaltigung war jedoch ausschliesslich bei Frauen möglich.

Neben diesen Forderungen zu den Strafbestimmungen wurde auch Kritik am Gerichtsverfahren zu Sexualdelikten laut. So forderte Rosmarie Bär (gfl, BE) 1990 zusammen mit 22 mitunterzeichnenden Parlamentarierinnen in einer Motion (Mo. 90.935) zukünftig bei Verhandlungen von Sexualdelikten mindestens eine Frau im Richter*innengremium. Der Bundesrat wehrte sich gegen den Vorschlag, da dieser vor allem kantonale Gerichte betreffe – das Bundesgericht sei bei seinen Urteilen ja an die Sachverhaltsfeststellungen der kantonalen Gerichte gebunden – und eine solche Regelung folglich einen Eingriff in die kantonale Gerichtsbarkeit bedeuten würde (AB NR, 1990, III, S. 1330). Da das Anliegen jedoch im Rahmen des Opferhilfegesetzes behandelt werde, empfahl er den Vorstoss zur Annahme als Postulat, was der Nationalrat in der Folge tat.

Im Rahmen des Opferhilfegesetzes (BRG 90.030), in dessen Behandlung unter anderem auch eine kostenlose Betreuung der Opfer, ein Verzicht auf die Veröffentlichung der Identität des Opfers, eine Einvernahme der Opfer von Sexualverbrechen durch Ermittler gleichen Geschlechts und eine Möglichkeit auf Ausschluss der Öffentlichkeit auf Antrag des Opfers diskutiert wurden (Benteli 1992), nahm der Bundesrat die Bestimmung auf, nach Antrag des Opfers mindestens eine Richterin in entsprechenden Verfahren vorzuschreiben. Bundesrat Arnold Koller (cvp) bedauerte, dass eine entsprechende Vertretung der Frauen an vielen Gerichten noch nicht gewährleistet sei, fürchtete aber die praktischen Konsequenzen in Bezug auf die Wahl und Organisation der Gerichte – etwa bei Gerichten, die von den Stimmbürgerinnen und Stimmbürgern gewählt werden. Damit würde «erstmal eine Art Quotenregelung eingeführt» und das überdies für kantonale Gerichte (AB NR, 1991, I, S. 15).¹³ Rhetorisch fragte er entsprechend, ob es «politisch nicht klüger [sei], die unbedingt nötige Verstärkung der Frauenpräsenz in den Gerichten den Kantonen zu überlassen» (AB NR, 1991, I, S. 15). Verschiedene Parlamentarierinnen hoben hingegen die Schwierigkeit für Frauen in der Praxis hervor, wenn solche Delikte von rein männlichen Untersuchungsbehörden und rein männlichen Gerichten behandelt würden. Dadurch könnten die «Probleme und Bedürfnisse des Täters mehr Beachtung finden als diejenigen des Opfers» und Frauen in die Angeklagtenrolle gedrängt werden (AB NR, 1991, I, S. 21). Folglich sollten die Opfer nicht nur das Recht haben, eine Richterin zu verlangen, diese sollte in solchen Fällen an den Gerichten vielmehr obligatorisch nötig sein. Ansonsten würden sich die Opfer schon mit ihrer Forderung nach einer Frau im Richter*innengremium unbeliebt machen. Judith Stamm (cvp, LU) bat deswegen den Rat darum, nicht die unkomfortable Situation der Kantone, sondern diejenigen der betroffenen Frauen und Kinder in den Mittelpunkt zu stellen. Äusserst knapp sprach sich der Nationalrat mit 71 zu 70 Stimmen für die Regelung aus, wonach auf Antrag des Opfers mindestens eine Frau im Richter*innengremium Einsitz nehmen muss. Trotz Widerstands im Ständerat, bei dem noch einmal auf die Situation der Kantone ver-

13 Zu Forderungen, die eine Erhöhung der Frauenvertretung an Gerichten bezweckten, siehe Kapitel 3 zur Verbesserung der Repräsentation von Frauen in politischen Institutionen.

wiesen wurde, nahm auch die kleine Kammer die entsprechende Regelung an. Die Regelung blieb bis ins Jahr 2009 in Kraft, im neuen Opferhilfegesetz von 2007 (BRG 05.078) war sie jedoch nicht mehr enthalten.

6.4 Forderungen nach Strafverschärfung bei Gewalt an Frauen

Ein anderer Weg zur Bekämpfung der sexuellen Gewalt an Frauen stellte die Forderung nach einer Strafverschärfung bei Sexualstraftaten dar. Insbesondere in den frühen 1990er Jahren wurden immer mehr entsprechende Forderungen laut, etwa durch eine Motion von Jürg Scherrer (parteilos, BE; Mo. 93.3605), wonach Triebtäter, welche ihre Verbrechen aufgrund eines inneren Zwangs verübten, ohne Möglichkeit auf Hafturlaub verwahrt werden sollten. Eine Motion von Regine Aeppli (sp, ZH; Mo. 96.3504) forderte überdies eine besondere Behandlung von verwahrten Tätern und Täterinnen mit Persönlichkeitsstörung, eine Verschärfung der Prüfung zur Entlassung und eine Ausweitung der Verwahrung auf schuldunfähige Angeklagte. Der Motionär und die Motionärin verwiesen dabei auf aktuelle Gewalttaten gegen Frauen (und Kinder), insbesondere durch Wiederholungstäter. Diese Bemühungen wurden durch Vorstösse für eine allgemeine Verschärfung der Strafmasse ergänzt (Mo. 93.3543: Rudolf Keller, sd, BL; Mo. 89.740: Thierry Béguin, fdp, NE).

1998 wurde dieses Anliegen durch die Lancierung einer Volksinitiative «für lebenslange Verwahrung für nicht therapierbare, extrem gefährliche Sexual- und Gewalttäter» einer breiten Öffentlichkeit bekannt gemacht (BRG 01.025; Hirter 2000). Stuft demnach ein für das Gerichtsurteil relevantes Gutachten die Täterschaft als «extrem gefährlich und nicht therapierbar» ein, soll sie bis an ihr Lebensende verwahrt werden – ausser neue, wissenschaftliche Erkenntnisse würden zeigen, dass sie geheilt werden könne (BBl, 2006, S. 893). Das Initiativkomitee setzte sich aus Müttern von jugendlichen Opfern von Gewalt- und Sexualdelikten sowie aus Mitgliedern der Jungen SVP und der Freiheits-Partei (FP) zusammen (Hirter 2000). Die Mehrheit des Parlaments lehnte die Initiative ab, zumal sie nicht mit der Europäischen Menschenrechtskonvention (EMRK) konform sei, auch wenn sie nicht gegen zwingendes Völkerrecht verstosse (BBl, 2001, S. 3433 ff.). Zudem könne das Ziele der Initiative «mit dem revidierten Strafgesetz [...] umfassender und menschenrechtskonform erreicht werden» (Hirter 2006). Im Nationalrat sprachen sich nur eine klare Mehrheit der SVP, zwei Freisinnige und die beiden Vertreter der SD und der EDU für die Initiative aus (AB NR, 2003, S. 303). An der Urne nahmen jedoch Stimmbevölkerung und Kantone die Initiative im Jahr 2004 mit 56,2 Prozent Ja-Stimmenanteil und der Zustimmung von 24 ½ Ständen an (Swissvotes 2021). Das linke Lager lehnte die Initiative mehrheitlich ab, während ihr das rechte Lager deutlich und die bürgerliche Mitte zu 60 Prozent zustimmten. Keine Unterschiede im Stimmverhalten lagen zwischen den Geschlechtern vor (Hirter 2006).

In der Folge ergab sich, wie so häufig bei angenommenen Volksinitiativen, das Problem der Umsetzung der Verfassungsbestimmung (BRG 05.081). In diesem Fall stellte sich vor allem die Frage der Definition von «extrem gefährlichen Sexual- oder Gewaltstraftätern» (BBl, 2006, S. 895). Ein erster Umsetzungsvorschlag des Bundesrates stiess zwar in der Vernehmlassung auf grosse Kritik, dennoch hielt der Bundesrat mehrheitlich daran fest (Hirter 2007). Bei der Definition des Begriffs «extrem gefährliche Sexual- oder Gewaltstraftäter» verzichtete er auf eine abschliessende Aufzählung der Tatbestände, nahm jedoch Vergewaltigung und sexuelle Nötigung ausdrücklich auf (BBl, 2006, S. 895). Er setzte für ein entsprechendes Urteil auf Verwahrung zwei unabhängige Gutachten voraus. Um den Initiativtext mit der EMRK kompatibel zu machen, ging er nicht von einer lebenslangen Verwahrung aus, sondern schuf die Möglichkeit zur Überprüfung der Weiterführung einer angeordneten Verwahrung – was die Initiative ausser bei Vorliegen neuer wissenschaftlicher Erkenntnisse ausdrücklich ausgeschlossen hatte. Hingegen verzichtete er auf Hafturlaube oder andere Vollzugsöffnungen und schuf eine Haftung durch das zuständige Gemeinwesen, falls eine entlassene ehemals verwahrte Person erneut straffällig werden sollte (BBl, 2006, S. 895). Mit diesen Ausführungsbestimmungen des Bundesrates zeigten sich die Initiantinnen und Initianten jedoch nicht einverstanden und drohten mit dem Referendum (Hirter 2007). Der Ständerat folgte weitgehend dem bundesrätlichen Vorschlag, die RK-NR schlug hingegen einen Verzicht auf die Ausführungsbestimmungen vor und wollte stattdessen den Richterinnen und Richtern die Anwendung des Verfassungsartikels überlassen. Einerseits lasse sich der Verfassungsartikel nicht menschenrechtskonform umsetzen, andererseits widerspreche der Umsetzungsvorschlag des Bundesrates dem geäusserten Volkswillen, wurde argumentiert (Gabi Huber, fdp, UR; AB NR, 2007, S. 1185). Dennoch entschied sich der Nationalrat für Eintreten und sprach sich anschliessend mit 119 zu 55 Stimmen für den Vorschlag des Bundesrates aus. Die ablehnenden Stimmen stammten allesamt von der SP- und der Grünen-Fraktion, welche sich zuvor wegen der Kollision der Vorlage mit der EMRK auch fast geschlossen gegen Eintreten ausgesprochen hatten. Die Initiantinnen und Initianten zeigten sich zwar von der Umsetzungsgesetzgebung nicht überzeugt, verzichteten aber auf ein Referendum (Hirter 2009).

Damit war die Frage einer Strafverschärfung bei schweren Verbrechen, insbesondere auch bei Vergewaltigungen, jedoch noch nicht abgeschlossen. Insbesondere Mitglieder der SVP-Fraktion blieben mit Vorstössen in diesem Bereich weiterhin aktiv. So forderte etwa Natalie Rickli (svp, ZH) mit einer Motion (Mo. 09.3417) und einer parlamentarischen Initiative (Pa.Iv. 16.483) eine Mindeststrafe von drei Jahren bei Vergewaltigung, da nur so sichergestellt werden könne, dass die Strafe nicht auf Bewährung ausgesetzt werde. Während ihre Motion im Nationalrat keine Zustimmung fand, gaben die RK-NR und der Nationalrat der parlamentarischen Initiative Folge. Die SVP-Fraktion stellte erfolglos eine ähnliche Forderung, mit der sie eine Strafverschärfung bei Vergewaltigung durch mehrere Personen verlangte (Pa.Iv. 06.482). In eine ähnliche Richtung gin-

gen auch verschiedene Vorstösse für eine allgemeine Strafverschärfung, die auch die Bestrafung von Vergewaltigung ausdrücklich erwähnten, etwa die unbehandelt abgeschriebene Motion von Céline Amaudruz (svp, GE; Mo. 13.3763), die bei schweren Straftaten einen Verzicht auf eine bedingte Entlassung forderte. Falls es hingegen zu einer bedingten Entlassung komme, müsse zumindest eine Haftung des für die Entlassung zuständigen Gemeinwesen für die daraus folgenden Schäden geschaffen werden, forderte Natalie Rickli (Pa.Iv. 13.430) – wie sie bereits für aus der Verwahrung Entlassene geschaffen worden war. Ihrer parlamentarischen Initiative gab das Parlament Folge, ein entsprechender Erlassentwurf lag bis Ende März 2021 noch nicht vor, jedoch war in der Zwischenzeit eine Vernehmlassung durchgeführt worden. Da dabei unter anderem alle 25 teilnehmenden Kantone den Entwurf ablehnten, beantragte eine Mehrheit der Kommission die Abschreibung der Initiative (Frick 2019). Keine Verschärfung, sondern eine tatsächliche Anwendung des Strafrahmens, verlangte hingegen Philippe Nantermod (fdp, VS; Pa.Iv. 16.492) in einer später zurückgezogenen parlamentarischen Initiative. So habe ein Bericht des Bundesrates gezeigt, dass «sich die Urteile – von wenigen Ausnahmen abgesehen – nur vereinzelt in der oberen Hälfte des Strafrahmens befinden; meistens liegen sie weit unter dieser Grenze» (Pa.Iv. 16.492). Bei Vergewaltigung, wo Gefängnisstrafen bis zehn Jahre möglich sind, würden mehrheitlich Strafen unter drei Jahren ausgesprochen (Pa. Iv. 16.492).

Zahlreiche Vorstösse beschäftigten sich auch mit der Zeit nach der Verbüssung einer Haftstrafe, wobei unter anderem Vorschläge für eine Ausschaffung der Täterschaft vorlagen (Mo. 08.449: FDP.Liberale-Fraktion; Mo. 19.4191: Theres Schläpfer, svp, ZH); gar eine Ausbürgerung der verurteilten Straftäter verlangte die SVP-Fraktion (Pa.Iv. 08.409).¹⁴ Sämtliche Vorstösse wurden entweder abgelehnt oder bisher noch nicht im Parlament behandelt. Einen ähnlichen Ansatz wie die Verwahrungsinitiative mit einem allgemeinen Verzicht auf eine Entlassung der entsprechenden Straftäterinnen und Straftäter nach Verbüssung ihrer Strafe verfolgte Céline Amaudruz (svp, GE; Pa.Iv. 15.494), wohingegen Natalie Rickli (svp, ZH) ihre entsprechende Forderung auf rückfällige Täter beschränkte (Pa.Iv. 13.463). Bernhard Guhl (bdp, AG; Pa.Iv. 16.416) schlug hingegen eine Sicherungshaft vor, mit der die Täter vor Antritt ihrer Haftstrafe an der Begehung neuer Verbrechen gehindert werden sollten. Eine Haftentlassung unter Kontrolle der Straftäter durch ein Register und eine Meldepflicht beantragte erneut Natalie Rickli (svp, ZH), blieb damit aber erfolglos (Pa.Iv. 09.423, Mo. 13.3127). Céline Amaudruz (svp, GE; Mo. 13.3762) wollte stattdessen als gefährlich eingestuften Straftätern einen Chip einsetzen lassen, wobei sie die Funktion dieses Chips nicht weiter ausführte. Auch diesen Vorschlag lehnte das Parlament ab.

14 In diesen Rahmen gehören prinzipiell auch Vorstösse zur allgemeinen Ausschaffung krimineller Ausländer, diese beinhalten aber auch Forderungen zur Ausschaffung bei deutlich geringeren Vergehen, weshalb sie hier nicht aufgeführt werden.

Die entsprechenden Vorschläge für eine stärkere Bestrafung von Gewalt- und damit auch von Sexualverbrechen begründeten die Urheberinnen und Urheber der Vorstösse mit der Schwere des Verbrechen. So sei «Vergewaltigung [...] eines der schlimmsten Delikte. Das Opfer trägt lebenslänglich an den Folgen», betonte Natalie Rickli (svp, ZH; Mo. 09.3417). Zudem sei die aktuelle Rechtspraxis ungenügend, so habe zum Beispiel seit 2006 ein Drittel der verurteilten Vergewaltiger eine bedingte Freiheitsstrafe erhalten; sie müssten somit nicht ins Gefängnis (Pa.Iv. 16.483). Insbesondere die Rückfallgefahr, auch während allfälliger Hafturlaube oder anderer Vollzugsöffnungen, müsse zum Schutze der Frauen soweit wie möglich reduziert werden. Die ablehnende Haltung der linken und grünen Parteien in dieser Frage führten Magnin und Studer (1995) darauf zurück, dass eine Vergewaltigung durch fremde Personen deutlich seltener sei als durch Personen im privaten Umfeld. Entsprechend lenkte der Fokus auf fremde Täter «von der täglichen Gewalt der Männer gegenüber den Frauen» ab (Magnin und Studer 1995, 195).

6.5 Der Kampf gegen sexuelle Belästigung

«Die sexuelle Belästigung kann verschiedene Formen annehmen: sexistische Sprüche, anzügliche und peinliche Bemerkungen, Vorzeigen oder Benutzen von pornographischem Material, Berührungsversuche, die mit dem Versprechen von Vorteilen oder der Androhung von Nachteilen verbunden sind, sexuelle Übergriffe und im Extremfall sogar Vergewaltigung oder körperliche Gewalt. Es sind dies sexuelle Handlungen, denen die betroffene Person gegen ihren Willen ausgesetzt ist.» (Bundesrat im BBl, 1993, I, S. 1304)

Nicht nur gegen Vergewaltigung, auch gegen sexuelle Belästigung ging die Politik in den letzten 30 Jahren vor. So habe zum Beispiel eine Umfrage in Genf gezeigt, dass innert zwei Jahren 59 Prozent der befragten Frauen sexuell belästigt worden seien, berichtete der Bundesrat in der Botschaft zum Gleichstellungsgesetz (BRG 93.024; BBl, 1993, I, S. 1304). Sexuelle Belästigung geschehe überdies häufig durch Personen in Machtstellungen, «namentlich aufgrund der übergeordneten Stellung» (BBl, 1993, I, S. 1305). Bei Belästigungen am Arbeitsplatz, wo das Machtgefälle besonders ausgeprägt ist, läuft das Opfer zudem Gefahr, seine Stelle zu verlieren, oder muss andere arbeitsrechtlichen Konsequenzen fürchten, wenn es sich wehrt (BBl, 1993, I, S. 1305). Dies mache folglich vor allem auch Massnahmen gegen sexuelle Belästigung am Arbeitsplatz nötig.

Geregelt wurde sexuelle Belästigung aber nicht erst 1993 im Gleichstellungsgesetz. Bereits im Strafgesetzbuch von 1937 (BRG 918) schufen Bundesrat und Parlament eine Gesetzesbestimmung gegen sexuelle Belästigung. Hatte der Bundesrat diese als Bestimmung gegen die «Belästigung der ehrbaren Frau» (BBl, 1918, IV, S. 71) geplant und entsprechend auch nur auf Frauen bezogen, fasste

das Parlament auf Antrag der nationalrätlichen Kommission die Formulierung breiter, so dass auch «Zumutungen von Päderasten gegenüber Jugendlichen des gleichen Geschlechts» (Baumann, AB NR, 1931, III, S. 540) abgedeckt wurden (Art. 205 StGB). Strafbar war eine solche «unzüchtige Belästigung» jedoch nur als Antragsdelikt.

In der Strafrechtsrevision von 1985 (BRG 85.047) präzisierten Bundesrat und Parlament die Bestimmung zur sexuellen Belästigung. Dabei schlug der Bundesrat vor, eine reine verbale Belästigung auszuschliessen. Neu sollte in Art. 198 Abs. 2 nur noch bestraft werden, «wer jemanden, der ihm keinen Anlass gegeben hat, in geschlechtlicher Weise tätlich belästigt» (BBl, 1985, II, S. 1093). Dagegen wehrte sich jedoch der Nationalrat, der unter Beipflichtung des Ständerats auch eine sexuelle Belästigung «in grober Weise durch Worte» strafbar belies (AB NR, 1991, II, S. 87).

In der Folge verschob sich der Kampf gegen sexuelle Belästigung vom Strafrecht auf das Arbeitsrecht, da er gemäss Bundesrat nicht nur strafrechtlicher Mittel, sondern auch einer Anti-Diskriminierungsgesetzgebung bedürfe (BBl, 1993, I, S. 1305). Zwar existierte bereits im Obligationenrecht (OR) eine Bestimmung, wonach die Arbeitgebenden verpflichtet waren, die Persönlichkeit der Arbeitnehmenden zu respektieren und zu schützen (Art. 328 OR). Zusätzlich forderten jedoch im Rahmen der Änderung des Bundesgesetzes über die Arbeit in Industrie, Gewerbe und Handel 1994 (BRG 94.013) «praktisch alle Frauenorganisationen, [...] dass die sexuelle Belästigung am Arbeitsplatz als besonderer Tatbestand in das Gesetz aufgenommen wird» (BBl, 1994, II, S. 172). Eine entsprechende Regelung durch den Bundesrat, in der er den Schutz der persönlichen Integrität um einen ausdrücklichen Schutz vor sexueller Belästigung ergänzte (BBl, 1994, II, S. 175), wurde jedoch vom Parlament verworfen. In der Zwischenzeit hatten die Räte das Gleichstellungsgesetz (BRG 93.024, vgl. Kapitel 10 zur Lohngleichheit) verabschiedet, wodurch Arbeitgebende ausdrücklich verpflichtet wurden, «für ein belästigungsfreies Arbeitsklima besorgt zu sein» und entsprechend Massnahmen zur Verhinderung sexueller Belästigungen zu treffen (AB NR, 1997, III, S. 1469). Damit erachteten National- und Ständerat diese Problematik als geregelt und verzichteten auf die spezialrechtliche Änderung im Arbeitsrecht (AB NR, 1995, II, S. 836). Diese Einschätzung teilten verschiedene Mitglieder des Parlaments jedoch nicht und reichten in den Folgejahren zahlreiche Vorschläge für eine Verbesserung der Situation der Frauen in Bezug auf sexuelle Belästigung ein. Stammten die Vorstösse für eine Strafverschärfung in den 2000er Jahren primär von Mitgliedern der SVP, zeigten sich vor allem Mitglieder der SP und der Grünen im Kampf gegen sexuelle Belästigung aktiv.

Grundlage zur Bekämpfung der sexuellen Belästigung sei etwa, dass man Zahlen «über das Ausmass dieses Phänomens und seine Entwicklung» (Po. 18.4048) sowie über die getroffenen «Massnahmen zur Bekämpfung dieser alltäglichen Plage» (Po. 17.3704) sammle, was Mathias Reynard (sp, VS) in zwei Postulaten forderte. Angenommen wurde jedoch nur ersteres Postulat, dessen Bericht allerdings bis Ende März 2021 noch nicht erschienen ist.

Zu den konkreten Massnahmen gegen sexuelle Belästigung gab es zahlreiche verschiedene Ansätze. Eine mögliche Massnahme stellte eine genauere Definition des Begriffs dar. So störte sich Mathias Reynard (sp, VS) daran, dass es «keine spezielle gesetzliche Bestimmung [gebe], die die typischen Merkmale der sexuellen Belästigung definieren würde» (Mo. 18.4049). Zudem könnten schriftliche Belästigungen nicht geahndet werden, weil es keine entsprechende Strafbestimmung gebe. Der Bundesrat teilte zwar die generelle Einschätzung des Motionärs nicht, zeigte sich aber bereit, zu prüfen, ob auch das geschriebene Wort zukünftig unter den Tatbestand von Artikel 198 Absatz 2 StGB zur sexuellen Belästigung fallen solle. Die Motion wurde jedoch nach zwei Jahren unbehandelt abgeschlossen, woraufhin sie Reynard in ähnlicher Form erneut einreichte (Mo. 20.4615). Bis Ende März 2021 war seine neuste Motion noch nicht behandelt worden.

Anreize für die Unternehmen, sexuelle Belästigung vermehrt zu bekämpfen, wollte Léonore Porchet (gp, VD; Pa.Iv. 20.486) in einer parlamentarischen Initiative schaffen, mit der öffentliche Aufträge zukünftig nur noch an Unternehmen vergeben werden sollten, welche einen wirksamen Schutz vor Mobbing und sexueller Belästigung (sowie die Lohngleichheit der Geschlechter) sicherstellten. Entsprechende Arbeitsbedingungen und Massnahmen sollten überdies kontrolliert werden können – auch dieser Vorstoss wurde im Parlament noch nicht beraten. Flavia Wasserfallen (sp, BE; Pa.Iv. 19.441) schlug darüber hinaus vor, dass Firmen mit mehr als 50 Arbeitnehmenden eine externe Ansprechperson für von sexueller Belästigung betroffene Mitarbeitende schaffen müssen. Eine solche externe Beratung würde es den Betroffenen ermöglichen, ohne Konfrontationen im Arbeitsumfeld Hilfe zu finden. Auch hier steht eine Beratung im Parlament noch aus, jedoch hat die nationalrätliche Kommission für Wissenschaft, Bildung und Kultur (WBK-NR) den Vorschlag gutgeheissen, nicht aber ihre ständerätliche Schwesterkommission.

Des Weiteren wurde auch in diesem Bereich eine Strafverschärfung vorgeschlagen. Vreni Hubmann (sp, ZH; Mo. 06.3032) befürwortete in einer Motion «massiv höhere Entschädigungen» an die Opfer von Verstössen gegen das Gleichstellungsgesetz. Die Entschädigungen müssten so hoch sein, dass sie einen allfälligen Einkommensverlust aufgrund einer Kündigung am Arbeitsplatz aufwögen – ansonsten könnten sich die Opfer aus Angst vor Kündigung häufig nicht wehren. Zudem hätten «hohe Sanktionen einen präventiven Effekt» (Mo. 06.3032). Auch Flavia Wasserfallen (sp, BE; Pa.Iv. 19.442) schlug eine Erhöhung der maximalen Entschädigungspflicht bei Opfern von sexueller Belästigung am Arbeitsplatz vor. In schwerwiegenden Fällen sei die Maximalentschädigung von sechs Monatslöhnen deutlich zu tief, neu solle diese bei zwölf Monatslöhnen angesetzt werden. Beide Vorstösse fanden im Nationalrat keine Zustimmung, mehrheitlich stimmten ihnen nur die linken und grünen Fraktionen zu.

Eine Beweislast erleichterung (vgl. Kapitel 10 zur Lohngleichheit) für die Opfer von Verstössen gegen das Gleichstellungsgesetz forderte Maria Roth-

Bernasconi (sp, ZH; Mo. 06.3028). So habe der «Bericht über die Evaluation der Wirksamkeit des Gleichstellungsgesetzes» die Schwierigkeiten, eine Diskriminierung aufgrund des Geschlechts nachzuweisen, verdeutlicht. In verschiedenen Bereichen wie der Aufgabenzuteilung, der Entlohnung oder der Aus- und Weiterbildung bestünde bereits eine Beweislast erleichterung, neu solle eine solche jedoch auch bei der sexuellen Belästigung geschaffen werden. Da es schwierig sei, eine sexuelle Belästigung nachzuweisen, fielen entsprechende Gerichtsurteile meistens negativ für die Arbeitnehmenden aus. In den Urteilen würde überdies die Frage nach vorliegenden präventiven Massnahmen der Arbeitgebenden kaum je berücksichtigt. Das Beweisdossier befinde sich denn auch «meist in den Händen des Arbeitgebers oder der Arbeitgeberin und nicht in den Händen des Arbeitnehmers oder der Arbeitnehmerin» (Mo. 06.3028). Ähnliche Vorstösse reichten in der Folge auch Franziska Teuscher (gp, BE; Pa.Iv. 09.514) und Mathias Reynard (sp, VS; Pa.Iv. 17.501) ein, keiner von ihnen fand jedoch über die Fraktionen der SP und Grünen und einiger Vereinzelter hinaus Zustimmung im Parlament.

Zwar lancierte der Bundesrat 2018 einen Entwurf zur Harmonisierung der Strafraumen (BRG 18.043), in deren Rahmen er auch Anpassungen an verschiedenen Regeln des Sexualstrafrechts vornehmen wollte. Dabei berücksichtigte er jedoch die Änderungswünsche bezüglich der sexuellen Belästigung nicht – zumal diese im Parlament auch nicht erfolgreich waren.

6.6 Aufnahme einer geschlechtsneutralen Definition von Vergewaltigung

Schliesslich beschäftigte sich das Parlament auch mit der Frage, ob auch Männer Opfer von Vergewaltigungen sein können. Im 1937 geschaffenen Sexualstrafrecht hatten die meisten Strafnormen nur Frauen als mögliche Opfer vorgesehen (BBl, 1985, II, S. 1009ff.; Senti 1994). Ein Ziel der grossen Strafrechtsrevision 1985 bis 1991 (BRG 85.047) war folglich die Aufnahme der Männer als Opfer ins Sexualstrafrecht (Senti 1994). Die für die Reform eingesetzte Expertengruppe schlug vor, sämtliche entsprechenden Straftatbestände geschlechtsneutral zu formulieren, ausser denjenigen der Vergewaltigung. Da Vergewaltigung ausschliesslich auf Beischlaf, also vaginalen Geschlechtsverkehr, begrenzt war, war hier eine geschlechtsneutrale Formulierung nicht möglich. Vergewaltigungen an Männern konnte somit nur als «Duldung einer beischlafähnlichen oder einer anderen sexuellen Handlung» geahndet werden. Im Unterschied zum Tatbestand der Vergewaltigung lag dafür aber keine Mindeststrafe vor, die Maximalstrafen der beiden Verbrechen waren jedoch identisch.

Diese Einschränkung der Vergewaltigung auf Frauen wurde in der Vernehmlassung von verschiedenen Seiten kritisiert, darunter auch von der FDP, der CVP, der SP und der NA (Senti 1994). Der Bundesrat entschied sich jedoch in seiner Botschaft gegen eine geschlechtsneutrale Regelung und verzichtete

«aus physiologischen Gründen» auch auf die Möglichkeit einer Vergewaltigung durch gleichgeschlechtliche Täterinnen und Täter (BBl, 1985, II, S. 1009 ff., Senti 1994). Im Rat führte weder die geschlechtsneutrale Formulierung bei den übrigen Sexualstraftatbeständen noch die fehlende entsprechende Formulierung bei Vergewaltigung zu grossen Diskussionen – das Parlament hiess die Änderungen gut.

Aufgenommen wurde diese Frage erst 2014 und 2017 wieder, als Hugues Hiltbold (fdp, GE; Mo. 14.3651), der Kanton Genf in einer Standesinitiative (Kt. Iv. 14.311) und Laurence Fehlmann Rielle (sp, GE; Mo. 17.3992) eine Gesetzesänderung forderten, welche «Männern, Homo- und Bisexuellen wie auch Transgendern [den] Status von Opfern von Vergewaltigung» geben und damit ihr Trauma rechtlich anerkennen würde (Mo. 14.3651). Der Bundesrat hatte seine Einstellung diesbezüglich mit Verweis auf die geschlechtsneutrale Definition von Vergewaltigung in der internationalen Rechtspraxis geändert und erklärte sich bereit, eine entsprechende Revision im Rahmen des Bundesgesetzes über die Harmonisierung der Strafrahmen (BRG 18.043) zu prüfen (Mo. 14.3651). Darüber hinaus fand die Motion Fehlmann Rielle im Erstrat Zustimmung, wobei sie mit 151 zu 39 Stimmen (bei 1 Enthaltung) relativ grossen Anklang fand. Einzig Minderheiten der SVP- und FDP.Liberalen-Fraktion lehnten den Vorstoss ab. Die ablehnende Position legte Yves Nidegger (svp, GE) dar, der die Motion zuvor bekämpft hatte: Man sei durchaus für eine stärkere Bestrafung von Vergewaltigung, nicht aber für eine Änderung ihrer Definition, zumal «par acte sexuel, il faut entendre – évidemment – la rencontre des organes reproducteurs d'un homme et d'une femme» (AB NR, 2018, S. 1394).¹⁵ Weil Frauen die Hauptopfer von Vergewaltigungen seien, brauche es eine Strafbestimmung spezifisch für sie. Überdies könnten auch nur sie durch eine Vergewaltigung schwanger werden; dieser zusätzlichen Angst und diesem allfälligen Trauma müsse man Rechnung tragen. Entsprechend solle man den Tatbestand der Vergewaltigung nicht zu einem «Auffangtatbestand» machen.

Wie angekündigt nahm der Bundesrat eine geschlechtsneutrale Bestrafung von Vergewaltigung in die Botschaft zum Bundesgesetz über die Harmonisierung der Strafrahmen (BRG 18.043) auf. Neu strich er die Beschränkung auf das weibliche Geschlecht aus der Bestimmung und ergänzte zudem den Beischlaf um «beischlafähnliche Handlungen» (BBl, 2018, S. 2827 ff.). Dadurch werde die Abgrenzung schwieriger, als Regelbeispiel könne jedoch jedes «Eindringen in den Körper» als «beischlafähnliche Handlung» verstanden werden. In der Parlamentsberatung beantragte Bundesrätin Keller-Sutter (fdp) jedoch eine Abspaltung der entsprechenden Regelungen von der übrigen Revision. Sie wolle zu diesem Thema erst eine Vernehmlassung durchführen und gleichzeitig den neueren Entwicklungen im Bereich der Zustimmungslösung Rechnung tragen (AB SR, 2020, S. 423). Die Zustimmungslösung verlangt, dass gemäss dem Prinzip

15 «Unter einem sexuellen Akt verstehen wir – offensichtlich – das Zusammentreffen der Fortpflanzungsorgane eines Mannes und einer Frau» [Übersetzung der Autorin].

«Nur Ja heisst Ja» die Notwendigkeit einer ausdrücklichen Zustimmung zum Geschlechtsverkehr geschaffen werden soll.

In dem im Februar 2021 vorgelegten Vernehmlassungsentwurf für eine Revision des Strafgesetzes schlug der Bundesrat jedoch neben seinem leicht ergänzten bisherigen Entwurf eine abgeschwächte Version davon vor (BBl, 2018, S. 2827 ff.). In dieser abgeschwächten Version nahm er verschiedene kleinere Änderungen vor, verzichtete aber auf die Aufnahme einer geschlechtsneutralen Formulierung von Vergewaltigung. In keiner der beiden Versionen fand zudem die Zustimmungslösung Aufnahme, da diese zwar in der Öffentlichkeit diskutiert, auf «wissenschaftlicher Ebene aber kaum vertieft geprüft und weiterentwickelt worden» sei (Bundesrat 2021, 63). Eine solche Regelung berge die Gefahr von grösseren Beweisschwierigkeiten, einer Beweislastumkehr und einer Verletzung der Unschuldsvermutung (Bundesrat 2021, 63). Bis Ende Mai 2021 dauert die Vernehmlassung noch an.

6.7 Fazit

Carl Miville junior (sp, BS) erachtete den Kampf der Frauenorganisationen für eine Verschärfung der Bestrafung von Gewalt in der Ehe als «Angriff auf jenen Aspekt des Patriarchates, der sich ganz einfach aus der physischen Ueberlegenheit ergibt» (AB SR, 1987, 390). Seit den 1980er Jahren gab es nicht nur im Strafrecht, sondern auch in der öffentlichen Diskussion über Gewalt an Frauen grosse Veränderungen. Vertrat der Ständerat 1987 noch mehrheitlich die Position, dass eine strafrechtliche Verfolgung von Vergewaltigung in der Ehe mehr Nachteile als Vorteile mit sich bringe – wobei kaum ein Mitglied des Rates auf die entsprechenden Vorteile einer Straflosigkeit für die Frau einging –, hatten sich die Einstellungen zu dieser Frage in der Öffentlichkeit bereits stark gewandelt, wie eine Umfrage zeigte. Vier Jahre später wurde diese Veränderung denn auch in der Nationalratsdebatte deutlich, in welcher der ständerätliche Entscheid auf breites Unverständnis stiess. Schliesslich wurde auch der Entscheid des Nationalrats, Vergewaltigung in der Ehe nur als Antragsdelikt, nicht als Officialdelikt zu klassifizieren, nur wenige Jahre später kaum umstritten erneut revidiert.

In dieser Phase zeigten sich die Frauen zur grundsätzlichen Frage der Strafbarkeit von Vergewaltigung in der Ehe sehr geeint: Vor der entsprechenden Revision hatten verschiedene Frauenorganisationen mit offenen Briefen und Resolutionen Druck gemacht, unter anderem verfassten die Frauen-Sektionen der meisten im Parlament vertretenen Parteien gemeinsam einen offenen Brief mit der Forderung einer entsprechenden Strafbestimmung (Hirter 1992; Senti 1994, 208). Zwischen den Frauen unterschiedlicher Parteien umstritten war hingegen die Frage, ob Vergewaltigung in der Ehe als Antrags- oder Officialdelikt klassifiziert werden sollte.

Bald wurde jedoch deutlich, dass eine formale Strafbarkeit von Vergewaltigung, Nötigung oder sexueller Belästigung alleine das Problem nicht würde

lösen können. Relevant war vielmehr die Umsetzung der entsprechenden Regelungen in der Praxis. Sprachten sich bürgerliche Mitglieder der Räte in der Folge für eine Strafverschärfung aus – durch eine Erhöhung der Strafhöhe, durch eine Verwahrung von rückfallgefährdeten Tätern, durch eine Ausschaffung von Tätern mit ausländischen Wurzeln –, bevorzugten linke und grüne Parlamentarierinnen und Parlamentarier mehr Hilfe bei Gewalt aus dem privaten Umfeld oder im Bereich der sexuellen Belästigung durch das Arbeitsumfeld. Bisher fanden folglich kaum Vorschläge der beiden Lager eine Mehrheit im Parlament, zumal sich keines der beiden Lager für die Forderungen des jeweils anderen erwärmen konnte.

6.8 Literaturverzeichnis

- Benteli, Marianne. 1992. Sozialversicherungen. In Hans Hirter (Hrsg.), *Jahrbuch Schweizerische Politik 1991* (S. 228–241). Bern: Année Politique Suisse, Forschungszentrum für schweizerische Politik.
- Bundesrat. 2021. Vorlage 3: Bundesgesetz über eine Revision des Sexualstrafrechts (Vorentwurf) Bericht der Kommission für Rechtsfragen des Ständerates
- Frick, Karin. 2019. *Ausgewählte Beiträge zur Schweizer Politik: Rechtsordnung 2019*. Bern: Année Politique Suisse, Institut für Politikwissenschaft, Universität Bern, www.anneepolitique.swiss (09.02.2021).
- Hirter, Hans. 1989. Rechtsordnung. In Hans Hirter (Hrsg.), *Jahrbuch Schweizerische Politik 1988* (S. 22–27). Bern: Année Politique Suisse, Forschungszentrum für schweizerische Politik.
- Hirter, Hans. 1991. Rechtsordnung. In Hans Hirter (Hrsg.), *Jahrbuch Schweizerische Politik 1990* (S. 21–33). Bern: Année Politique Suisse, Forschungszentrum für schweizerische Politik.
- Hirter, Hans. 1992. Rechtsordnung. In Hans Hirter (Hrsg.), *Jahrbuch Schweizerische Politik 1991* (S. 23–32). Bern: Année Politique Suisse, Forschungszentrum für schweizerische Politik.
- Hirter, Hans. 1998. Rechtsordnung. In Hans Hirter (Hrsg.), *Jahrbuch Schweizerische Politik 1997* (S. 27–36). Bern: Année Politique Suisse, Institut für Politikwissenschaft.
- Hirter, Hans. 2000. Rechtsordnung. In Hans Hirter (Hrsg.), *Jahrbuch Schweizerische Politik 1999* (S. 22–34). Bern: Année Politique Suisse, Institut für Politikwissenschaft.
- Hirter, Hans. 2006. Rechtsordnung. In Hans Hirter (Hrsg.), *Jahrbuch Schweizerische Politik 2005* (S. 17–29). Bern: Année Politique Suisse, Institut für Politikwissenschaft.

- Hirter, Hans. 2007. Rechtsordnung. In Hans Hirter (Hrsg.), *Jahrbuch Schweizerische Politik 2006* (S. 18–31). Bern: Année Politique Suisse, Institut für Politikwissenschaft.
- Hirter, Hans. 2009. Rechtsordnung. In Hans Hirter (Hrsg.), *Jahrbuch Schweizerische Politik 2008* (S. 17–28). Bern: Année Politique Suisse, Institut für Politikwissenschaft.
- Kanton Bern. 2021. Häufig gestellte Fragen. Was ist der Unterschied zwischen einem Offizial- und einem Antragsdelikt? https://www.justice.be.ch/justice/de/index/strafverfahren/strafverfahren/einfuehrung/fragen_und_antworten.html (20.03.2021).
- Magnin, Claire und Liliane Studer. 1995. Misshandlung, Vergewaltigung, Ausbeutung, Belästigung – Gewalt von Männern gegen Frauen kennt keine Grenzen. In Eidgenössische Kommission für Frauenfragen (Hrsg.), *Viel erreicht – wenig verändert? Zur Situation der Frauen in der Schweiz* (S. 188 – 195). Bern: Eidg. Drucksachen- und Materialzentrale.
- Senti, Marin. 1994. *Geschlecht als politischer Konflikt*. Bern/Stuttgart/Wien: Haupt Verlag.
- Swissvotes. 2021. Initiative für eine lebenslange Verwahrung für gefährliche Straftäter. Swissvotes – die Datenbank der eidgenössischen Volksabstimmungen, www.swissvotes.ch (21.02.2021).

7 Recht auf Schwangerschaftsabbruch der (selbst)bestimmten Frau

Anna Storz

7.1 Einleitung

Die Debatte um Fremd- und Selbstbestimmung von Frauen wird seit Jahrzehnten auf der ganzen Welt geführt. Ein emotional intensiv diskutiertes Thema betrifft den Schwangerschaftsabbruch. Angefangen mit der Frage, ob dieser grundsätzlich legal sein soll oder nicht, führen die Diskursstränge weiter zur Frage, wie genau ein solcher – wenn überhaupt – rechtlich zulässig sein soll; bis zu welchem Punkt die Frau eigenständig entscheiden soll und ab wann eine medizinische Fachperson, oder gar ein männlicher Vormund wie Ehemann oder Vater, entscheidet, ob eine Schwangerschaft vorzeitig beendet werden kann und darf.

Die UdSSR legalisierte 1917 als weltweit erster Staat Abtreibungen¹ und führte bereits 1920 kostenlose ärztliche Schwangerschaftsabbrüche durch (EKF 2001, 2). In anderen Staaten dauerte es einiges länger bis zu den ersten legalen Schwangerschaftsabbrüchen. François Mitterrand machte in Frankreich beispielsweise 1965 das Wahlversprechen, die Paragrafen im Strafgesetzbuch, die einen Schwangerschaftsabbruch unter Strafe stellten, zu revidieren (Schulz 2006, 354f.).² Als Belgien in den 1990er Jahren die Fristenregelung³ einführten, erklärte sich König Baudouin aus Gewissensgründen während zweier Tage für regierungsunfähig (Gindulis und Obinger 2002, 5). Auch heute noch ist die Legalisierung von Schwangerschaftsabbrüchen weltweit aktuell: Ende Dezember 2020 legalisierte Argentinien den Schwangerschaftsabbruch (SRF 2020), derweil führte in Polen die Verschärfung des Abtreibungsrechts im Herbst desselben Jahres dazu, dass sich Tausende auf den Strassen versammelten, um gegen diese Gesetzesverschärfung zu protestieren (Tagesschau 2020). Und mit Women on Waves segelt seit 1999 ein Ärztinnenteam um die Welt, um in internationalen Gewässern vor Ländern, in denen Abtreibungen immer noch verboten sind, Schwangerschaftsabbrüche durchzuführen.⁴

Auch in der Schweiz sind Schwangerschaftsabbrüche seit einigen Dekaden auf politischer und gesellschaftlicher Ebene vieldiskutiert. Die 1970er Jahre

1 Abtreibung bedeutet in diesem Kapitel einen künstlich herbeigeführten Abbruch einer Schwangerschaft und wird deshalb mit dem Begriff Schwangerschaftsabbruch synonym verwendet (vgl. Schmitter 2014, 14).

2 Bis die Gesetzeslage in Frankreich angepasst war, dauerte es jedoch noch einige Jahre. Erst 1974 wurde die Fristenregelung eingeführt (Schulz 2006, 355).

3 Unter Fristenregelung oder Fristenlösung wird jeweils die gesetzliche Regelung verstanden, welche es der betroffenen Frau erlaubt, innerhalb einer Frist eine Abtreibung legal vorzunehmen, wobei die Frist von Land zu Land variiert.

4 womenonwaves.org, zuletzt abgerufen am 01.01.2021.

bildeten hier einen Ausgangspunkt für Frauenbewegungen, die bei der Debatte zur Abtreibungsgesetzgebung in der Schweiz eine tragende Rolle spielten. Von den USA ausgehend formierten sich zu dieser Zeit weltweit Gruppierungen, welche durch verschiedene Aktionsformen auf die «Unterdrückung der Frauen aufmerksam machen wollten und Chancengleichheit auf allen Ebenen des öffentlichen und privaten Lebens [...] forderten» (Schulz 2006, 358). Slogans wie «Mein Bauch gehört mir!» (Senti 1994, 92) oder «Ob Kinder oder keine entscheiden wir alleine!» (Schmitter 2014, 77) wurden in den 1970er Jahren auch in der Schweiz immer lauter.

Das vorliegende Kapitel untersucht, wie es in der Schweiz zu der aktuellen Regelung zu Schwangerschaftsabbrüchen kam, welche Akteure sich in dieser Thematik mit welchen Argumenten positionierten und welche Faktoren dazu führten, dass das rund dreissigjährige Ringen um eine gesetzliche Regelung 2002 an der Urne (vorerst) ein Ende fand.

Der nachfolgende Abschnitt startet mit einer Übersicht zum Status quo der rechtlichen Grundlage zu Schwangerschaftsabbrüchen in der Schweiz und taucht danach in die Geschehnisse hinter der bestehenden Rechtsordnung ein. In einem nächsten Schritt werden die politischen Vorstösse auf nationaler Ebene unter dem Aspekt der jeweiligen Akteure und ihrer Strategien und Diskursmuster beleuchtet. In den letzten Unterkapiteln werden die zentralen Befunde aufgegriffen und aufgezeigt, ob anhand der hier diskutierten Ereignisse darauf geschlossen werden kann, dass Frauen in der Schweiz im Jahr 2021 bezüglich Schwangerschaften selbst- oder fremdbestimmt sind.

7.1.1 Der Status quo in der Schweiz

In der Schweiz existieren seit 2002 zwei Arten des legalen Schwangerschaftsabbruchs. Einerseits gilt die Fristenregelung. Diese besagt, dass während der ersten zwölf Wochen nach der letzten Periode von einer qualifizierten medizinischen Fachperson (zur Berufsausübung zugelassene Ärztin oder zugelassener Arzt) ein Schwangerschaftsabbruch vorgenommen werden darf. Dies jedoch nur auf schriftliches Gesuch der Frau hin, die darin eine Notlage⁵ geltend macht (Art. 119 Abs. 2 StGB). Ein Schwangerschaftsabbruch ist andererseits gemäss Indikationsregelung ebenfalls straflos, wenn dieser mit Zustimmung der schwangeren Frau nach Ablauf der Frist von zwölf Wochen vorgenommen wird, sofern «damit von der schwangeren Frau die Gefahr einer schwerwiegenden körperlichen Schädigung oder einer schweren seelischen Notlage abgewendet werden kann». Ergänzt wird dieser Paragraph durch die Klausel, dass die Gefahr «umso grösser sein [muss], je fortgeschrittener die Schwangerschaft ist» (Art. 119 Abs. 1 StGB). Hinzu kommt eine Beratungspflicht, gemäss der die schwangere Frau vor einer Abtreibung von einer Fachperson beraten werden muss. Im Unterschied

5 Wann sich die schwangere Frau in einer Notlage befindet, wird von der betroffenen Person und nicht anhand von objektiven und allgemein gültigen Kriterien definiert (Peter 2010).

zur Fristenregelung entscheidet bei der Indikationsregelung eine Ärztin oder ein Arzt, wann eine medizinische oder sozial-medizinische Indikation vorliegt, welche eine Notlage darstellt und somit einen Schwangerschaftsabbruch legal möglich macht (Peter 2010). Bei der Indikationsregelung wird dem ärztlichen Urteil bezüglich der Definition der Notlage, in der sich die schwangere Frau befindet oder befinden könnte, grossen Wert beigemessen; bei der Fristenregelung hingegen liegt die Bestimmung, wann und ob eine Notlage besteht, alleinig bei der schwangeren Frau.

7.2 Schwangerschaftsabbrüche im Wandel der Zeit

Schwangerschaftsabbrüche gibt es vermutlich bereits seit Menschengedenken. Hinweise auf die Anwendung von «abtreibende[n] Substanzen» wurden bereits in altägyptischen Schriftrollen gefunden. Weiter ist bekannt, dass im antiken Griechenland – legitimiert von bedeutenden griechischen Philosophen⁶ – abgetrieben wurde. Ähnliches galt im alten Rom (Büchler und Frei 2011). Auch in der Schweiz gibt es bereits seit einigen Jahrhunderten Abtreibungen, wie die rechtliche Praxis der Kantone aufzeigt. Im 16. Jahrhundert waren Schwangerschaftsabbrüche beispielsweise in katholischen Kantonen unter Todesstrafe gestellt (Gaillard 2011).

Schwangerschaftsabbrüche wurden zwar durchgeführt, waren jedoch keineswegs legal. Beim Strafmass spielte es im Christentum bis ins 19. Jahrhundert eine Rolle, ob es sich bei einem Abbruch um eine weit oder weniger weit fortgeschrittene Schwangerschaft handelte, quasi in Form einer nicht näher präzisierten Fristenregelung.⁷ 1869 stellte der Papst den Schwangerschaftsabbruch per se unter Strafe (Büchler und Frei 2011, 4). Diese Kriminalisierung von Abtreibungen wurde im Laufe des 19. Jahrhunderts fortlaufend institutionalisiert und in kantonale Gesetzgebungen aufgenommen und so als Delikt unter

6 Platon beispielsweise erachtete den Schwangerschaftsabbruch als legitimes Instrument zur Bevölkerungskontrolle. Aristoteles hingegen war anderer Ansicht: Gemäss seiner Theorie kam es auf den Zeitpunkt der Abtreibung an (Büchler und Frei 2011, 2).

7 Dies entspricht ganz dem Verständnis von Aristoteles, der als Vertreter der sogenannten Sukzessivbeseelungstheorie galt. Er war der Überzeugung, dass ein Menschenleben Schritt für Schritt beseelt und somit das Zugestehen von Rechten ein sukzessiver Prozess ist. Männliche Föten galten nach seinem Verständnis ab dem 40. Tag nach der Befruchtung als «beseelt», bei weiblichen Föten hingegen dauerte dieser Prozess 80 Tage. Wie genau im antiken Griechenland festgestellt wurde, ob es ein männlicher oder weiblicher Fötus ist, ist nicht bekannt (Büchler und Frei 2011, 3). Dementsprechend wurde die Abtreibung unter dem Aspekt der Frist, die zum Zeitpunkt des Schwangerschaftsabbruchs verstrichen war, betrachtet. Diese aristotelische Beseelungslehre setzte sich daraufhin auch im Christentum durch. Aus historischer Perspektive gibt es keinen Konsens darüber, ab wann in der Entwicklung «der Mensch als Person zu betrachten ist» (Büchler und Frei 2011, 5 f.).

Strafe gestellt, wobei einige Kantone bereits zuvor die medizinische Indikation kannten (VD 1844, GE 1874, TI 1873, NE 1891) (Gaillard 2011). In einigen Kantonen wie etwa Basel-Stadt wurde jedoch bereits kurz nach dem ersten Weltkrieg die Legalisierung von Abtreibungen diskutiert (Schmitter 2014, 51f.). Die Kantone hatten bis 1942 freie Hand bei der Bestimmung ihrer Gesetzeslage.

7.2.1 1942: Schwangerschaftsabbrüche im neuen Strafgesetzbuch

Mit dem 1942 neu geschaffenen Strafgesetzbuch (StGB, BRG 918) wurde eine nationale Gesetzgebung betreffend den Schwangerschaftsabbruch eingeführt und die zuvor bestehenden kantonalen Ordnungen ersetzt (Gaillard 2011). Die entsprechenden Artikel im Strafgesetzbuch von 1942 hatten bis zur Annahme der Fristenregelung 2002 Bestand und zählten zu einer der restriktivsten Regelungen von Schwangerschaftsabbrüchen in Europa (EKF 2001, 4; Schmitter 2014, 14). Die parlamentarische Debatte zum entsprechenden Paragraphen zog sich in den 1930er Jahren über acht Jahre hin, wobei die Diskussionen zum neuen Strafgesetzbuch insgesamt stark von der Frage nach der Ausgestaltung des Schwangerschaftsabbruchs geprägt waren: «Neben der Abschaffung der Todesstrafe galten diese Bestimmungen als das umstrittenste Problem bei der Schaffung des StGB» (Senti 1994, 91). Gemäss Gesetzestext wurden danach Schwangere, die «ihre Frucht» abtrieben – oder abtreiben liessen – mit Gefängnisstrafen von bis zu zehn Jahren belegt. Das Gleiche galt für solche, die halfen, eine Abtreibung vorzunehmen. Legal waren lediglich Schwangerschaftsabbrüche, die verhinderten, «eine nicht anders abwendbare Lebensgefahr oder grosse Gefahr dauernden schweren Schadens an der Gesundheit von der Schwangeren abzuwenden» (BBl, 1937, III, S. 625 ff.); und dies nur, nachdem «ein patentierter Arzt nach Einholung eines Gutachtens eines zweiten patentierten Arztes» (Schmitter 2014, 54) diese Notlage aus medizinischer Sicht festgelegt hatte (Schmitter 2014, 53f., 85; Schulz 2006, 356; BBl, 1998, V, S. 5378). Einig waren sich die Mitglieder des Parlaments mehrheitlich darüber, dass ein Schwangerschaftsabbruch strafbar sein soll – umstritten war hingegen die Frage, ob mildernde Umstände etwa bei einer medizinischen Notwendigkeit wegen Gefährdung der Gesundheit der Mutter oder bei sozialer Notwendigkeit unter anderem durch eine Schwangerschaft nach einer Vergewaltigung vorliegen sollten. Zentral blieben in den Argumentationen der Gegner zwei Punkte: erstens religiöse Bedenken, zumal die katholische Moral keine Ausnahmen beim Abtreibungsverbot kenne, und zweitens, das deutlich am häufigsten genannte Argument, wonach eine Abtreibung eine «Versündigung an der Volkskraft» darstelle, indem sie einerseits die Geburtenziffern weiter senke und andererseits zu einer Demoralisierung der Gesellschaft führe (AB NR, 1929, I, S. 23). Die Befürworter von diesen Ausnahmebestimmungen wiesen vor allem auf die verzweifelte Situation der Mütter, häufig unverheiratete Frauen, hin und prangerten die Vermischung zwischen Religion und Strafrecht an.

Schliesslich verneinten auch verschiedene Sprecher, dass «Männer den Anspruch erheben dürfen, dass wir die seien, die am ehesten wirklich berufen

und qualifiziert seien, hier alle wichtigsten Motive und Momente zu kennen, richtig abzuwägen und zu einem richtigen Entscheid zu kommen» (Johannes Huber, sp, SG; AB NR, 1929, I, S. 46).

Obwohl diese Gesetzgebung auf nationaler Ebene Bestand hatte – durchaus mit dem Ziel, die liberaleren Kantone in die Schranken zu weisen, wie Kommissionssprecher Seiler (fdp, BL) 1929 im Nationalrat betont hatte (AB NR, 1929, I, S. 46) –, kamen auf kantonaler Ebene, ähnlich zur Situation vor der Schaf-

Tabelle 7.1: Übersicht Initiativen und Referenden betreffend Schwangerschaftsabbrüche

Abstimmungsdatum	Titel / Form	Inhalt	Lanciert von	Stimm-beteiligung	Ja-Stimmen
(1976 zurückgezogen)	«Für die Strafflosigkeit der Schwangerschaftsunterbrechung» / VI	Fristenregelung	Überparteiliches Komitee	–	–
25.09.1977	«Für die Fristenlösung» / VI (76.050)	Fristenregelung	Schweizerische Vereinigung für die Strafflosigkeit des Schwangerschaftsabbruchs (SVSS)	51,9%	48,3%
28.05.1978	BG über den Schutz der Schwangerschaft und die Strafbarkeit des Schwangerschaftsabbruchs / Fak. Ref.(11958)	Einführung soziale Indikation	Ein rechtskonservatives und ein linkes Referendumskomitee	48,9%	31,2%
09.06.1985	«Recht auf Leben» / VI (83.019)	Abtreibungsverbot	Organisationen «Ja zum Leben» & «Helfen statt Töten», ab 1980: «Recht auf Leben»	35,7%	31,0%
02.06.2002	Änderung des StGB (Schwangerschaftsabbruch) / Fak. Ref. (93.434)	Fristenregelung	CVP, Schweizerische Vereinigung Ja zum Leben, Schweizerische Hilfe für Mutter und Kind	41,8%	72,2%
02.06.2002	«Für Mutter und Kind – für den Schutz des ungeborenen Lebens und für die Hilfe an seine Mutter in Not» / VI (00.089)	Abtreibungsverbot	Vereinigung Schweizerische Hilfe für Mutter und Kind (SHMK)	41,7%	18,3%
(2014 im Sammelstadium gescheitert)	«Lebensschutz stopft Milliardenloch» / VI	Abtreibungsverbot (und Sterbehilfe wie auch Vernichtung von Embryonen und Forschung an embryonalen Stammzellen)	Initiativkomitee «Lebensschutz stopft Milliardenloch»	–	–
09.02.2014	«Abtreibungsfinanzierung ist Privatsache» / VI (12.052)	Streichung Übernahme Kosten Krankenkasse	Überparteiliches Komitee, christlich-konservative Kreise	56,4%	30,2%

Anmerkungen: VI: Volksinitiative; Fak. Ref.: Vorlage des Bundes, zu der das fakultative Referendum ergriffen worden war. Titel: Geschäftsnummer in Klammern. Datenquelle: Gindulis und Obinger 2002, 21; www.swissvotes.ch.

fung des Strafgesetzbuches, unterschiedliche Auslegeordnungen zum Zuge: «Während städtische Gebiete der Nordschweiz und der Westschweiz de facto bereits damals eine Fristenregelung praktizierten, legten vor allem die katholisch orientierten Kantone der Innerschweiz und der Ostschweiz die strafrechtlichen Bestimmungen ausgesprochen eng aus» (Schmitter 2014, 57). Dabei setzte sich in weniger restriktiven Kantonen eine weite Interpretation der medizinischen Indikation durch, wobei der erweiterte Gesundheitsbegriff der Weltgesundheitsorganisation (WHO) zur Anwendung kam, der neben dem körperlichen auch das seelische und soziale Wohlbefinden umfasst (BBl, 1998, V, S. 5379). Dieser Vollzugsföderalismus führte zu einem «Abtreibungstourismus» (Senti 1994, 93), respektive gemäss Bundesrat zu einem «gynäkologischen Tourismus» (BBl, 1998, V, S. 5379) innerhalb der Schweiz, wie er bereits vor der Schaffung des StGB und dem Versuch der Vereinheitlichung der Strafbestimmungen bestanden hatte. Entsprechend wurde erneut versucht, diesem mit einer neuen Gesetzesordnung einen Riegel zu schieben (Senti 1994, 92f.; Schmitter 2014, 57; BBl, 1998, V, S. 5376 ff.).

Verschiedentlich wurde in den folgenden Jahrzehnten versucht, die 1942 im Rahmen des Strafgesetzbuches geschaffene Regelung zum Schwangerschaftsabbruch über Bord zu werfen. Im Rahmen der Liberalisierung von Schwangerschaftsabbrüchen wurde meist auf das Instrument der Volksinitiative zurückgegriffen: Auch hier dient dieses direktdemokratische Instrument als Katalysator in der Debatte und wird verwendet, um neue Themen auf die politische Agenda zu bringen (Linder und Mueller 2017, 322f.). Zusammenfassend gibt die Tabelle 7.1 neben den lancierten Volksinitiativen zur Liberalisierung und solchen mit restriktiveren Forderungen auch Auskunft über die Gesetzesvorlagen, die eine Neuregelung in diesem Bereich forderten. In den nachfolgenden Unterkapiteln werden die verschiedenen Initiativen und Referenden und die jeweiligen Akteure diskutiert.

7.2.2 1970er Jahre: Schwangerschaftsabbrüche in und neben der politischen Arena

In den 1970er Jahren wurde das Anliegen eines legalen Schwangerschaftsabbruchs präsenter und neue feministische Gruppierungen entdeckten das Thema unter dem Aspekt der weiblichen Kontrolle über die weibliche Reproduktion für sich (Schmitter 2014, 15). «Politik des Protests durch soziale Bewegungen» nennen Linder und Mueller (2017, 157) die übergeordnete, europaweite Strömung, die in den 1970er Jahren entstand und der auch diese neuen feministischen Gruppierungen in der Schweiz zuzuordnen sind.

Wenig erstaunlich resultierte auch dieses Thema erst mit der Einführung des Frauenstimm- und -wahlrechts in politische Vorstösse, auch wenn ein Mann den ersten Vorstoss wagte: Im März 1971 reichte der Freisinnige Maurice Favre im Grossen Rat des Kantons Neuenburg eine Motion für eine Standesinitiative zur Streichung der entsprechenden Paragraphen 118 bis 121 im Strafgesetzbuch

ein, was der Kanton wenig später als Standesinitiative an die Bundesversammlung weiterreichte (Senti 1994, 92; Gaillard 2011).⁸ Wenige Monate später formierte sich darüber hinaus mit grosser Unterstützung von feministischen Gruppierungen ein überparteiliches Komitee, das Unterschriften für die «Volksinitiative für die Straflosigkeit der Schwangerschaftsunterbrechung» sammelte. Es handelte sich hierbei um eine der allerersten Initiativen, welche Frauen schweizweit unterzeichnen durften (Schulz und Schmitter 2011, 30). Bereits knapp ein halbes Jahr später, im Dezember 1971, waren die nötigen Unterschriften beisammen (EKF 2001, 4).⁹ Zum Initiativkomitee gehörten unter anderem Anne-Marie Rey¹⁰, spätere Co-Präsidentin der 1973 gegründeten Schweizerischen Vereinigung für die Straflosigkeit des Schwangerschaftsabbruchs (SVSS), und Maurice Favre, Urheber der Neuenburger Standesinitiative von 1971 (Schmitter 2014, 66 f.).

Die Antwort auf konservativer Seite auf dieses Initiativbegehren liess nicht lange auf sich warten: 1972 wurde die Petition «Ja zum Leben – Nein zur Abtreibung» mit 180000 Unterschriften eingereicht; zeitgleich entstanden die mehrheitlich katholische Organisation «Ja zum Leben» wie auch das protestantisch-freikirchliche Komitee «Helfen statt töten» (EKF 2001, 4; Schmitter 2014, 68). Diese Gegenbewegung auf die Liberalisierungsbestrebungen in den 1970er Jahren wird auch «Lebensrechtsbewegung» genannt (Schmitter 2014, 132).

Abseits der politischen Arena tat sich zu dieser Zeit ebenfalls einiges. 1969 wurde in der Deutschschweiz die Frauenbefreiungsbewegung (FBB) gegründet, in der Westschweiz das Mouvement pour la libération des femmes (MLF) und in der italienischsprachigen Schweiz das Movimento Femminista Ticinese (MFT) (Schulz 2006, 361 f.; Schmitter 2014, 60). Die FBB, als wichtiger Pfeiler der neuen Frauenbewegung, legte anfangs der 1970er Jahre den Schwangerschaftsabbruch als ihren zentralen Inhalt fest. Dieses Thema gehörte «zu einem der ersten Themen, welche Frauen losgelöst von ihren männlichen Kollegen besetzten, um spezifisch feministische Forderungen deutlich zu machen»

8 Auf nationaler Ebene zog sein Parteikollege, Franz Eng (fdp, SO) nach und reichte 1972 eine Motion zur Liberalisierung der Strafbestimmungen bei Schwangerschaftsabbrüchen ein (Mo. 11361; Senti 1994, 92).

9 Einen positiven Einfluss auf die Präsenz der Thematik hatte wohl auch die zur selben Zeit in Deutschland lancierte Debatte um Schwangerschaftsabbrüche: Im Juni 1971 prangte auf der Titelseite der Zeitschrift «Stern» das Zitat: «Wir haben abgetrieben!». Bebildert war die Titelseite mit Porträts zahlreicher prominenter Frauen. Rund 370 Frauen bekannten sich in dieser Ausgabe dazu, gegen das Abtreibungsgesetz verstossen und abgetrieben zu haben, was als «Aktion 218», in Anlehnung an den entsprechenden Paragraphen im Strafgesetzbuch, in die Geschichte einging (Digitales Deutsches Frauenarchiv 2018).

10 Anne-Marie Rey ist im Kontext der Liberalisierung von Schwangerschaftsabbrüchen besonders hervorzuheben: Sie ist als Mitbegründerin der SVSS, die mit dem Kernanliegen der Liberalisierung des Abtreibungsrechts gegründet wurde, und als Mitinitiantin der ersten Initiative zur Straflosigkeit des Schwangerschaftsabbruchs (1971) eine zentrale Figur und setzte sich bis 2002 an vorderster Front mit dafür ein, dass Schwangerschaftsabbrüche liberalisiert wurden (Schmitter 2014, 67).

(Schmitter 2014, 59f.). Rasch wurde das Narrativ des «staatlichen ‹Gebärzwang›» gebildet (Schulz 2006, 354) und zumindest vorübergehend die «Legalisierung des Schwangerschaftsabbruchs als das einende Element in einem Bündnis heterogener Gruppen» ausgelegt (Schulz 2006, 363).

Die neu gegründeten feministischen Gruppierungen setzten in erster Linie nicht auf politische Vorstösse, sondern auf Informationskampagnen und auf eine «Strategie der Selbstverantwortung und Information» (Schmitter 2014, 86). Bereits in den 1970er Jahren begann etwa das MLF mit der Erstellung einer Kartei, welche Gynäkologinnen und Gynäkologen umfasste, die Abtreibungen vornahmen. Weiter wurde eine offensive Informationskampagne initiiert, welche zum Ziel hatte, dass Frauen über die ihnen zustehenden Rechte und Möglichkeiten betreffend Schwangerschaftsabbruch informiert wurden (Schmitter 2014, 83ff.). Denn im Verständnis feministischer Gruppierungen wie der FBB und deren Ableger in der französisch- und italienischsprachigen Schweiz bedeutete Selbstbestimmung auch Selbstverantwortung. Dies zeigte sich beispielsweise darin, dass Verhütung ein zentrales Thema der Frauenrechtsbewegung wurde: Schwangerschaftsabbrüche mussten gemäss diesem Narrativ nicht in erster Linie wegen der «Verantwortungslosigkeit» von Frauen durchgeführt werden, sondern «mangels sicherer Verhütungsmittel und aufgrund fehlender Information über deren Funktion» (Schmitter 2014, 92).

Ein Hauptstreitpunkt zwischen Konservativen und neuen feministischen Gruppierungen kristallisierte sich bei der Frage nach dem Beginn des Lebens heraus, konkret bei der Frage: Ab wann ist eine befruchtete Eizelle ein Lebewesen, respektive ein Mensch, der ein eigenständiges Recht auf Leben hat? Die feministischen Bewegungen führten den Diskurs um Schwangerschaftsabbrüche nicht aus einer biologischen Perspektive, sondern fokussierten sich auf die «spezifisch weibliche Spezifität des Kinderkriegens [...], indem sie auf die gesellschaftliche Konstruktion von Sexualität Bezug nahmen» (Schmitter 2014, 80). Dieser Ansatz basierte auf der Annahme, dass weibliche Sexualität per se unterdrückt wurde. So stand für sie die Mutter im Zentrum, nicht der Fötus. Erst mit dem Erstarren von Gegenbewegungen wurden die feministischen Gruppierungen mit «der Idee des Fötus als Rechtssubjekt» konfrontiert, wobei sie der Ansicht blieben, dass das Leben des Fötus nicht dem Leben der Mutter überzuordnen sei (Schmitter 2014, 132). Schmitter (2014, 137) folgert, dass «seit Ende der 1970er Jahre dem Embryo ein eigener Rechtsstatus zugesprochen und dem Persönlichkeitsrecht von Frauen entzogen wurde». Der Fötus wurde somit gesondert von den Bedürfnissen und Ansprüchen der Mutter als eigenständiges Lebewesen verstanden.

Nicht alle Frauenstimmrechtsorganisationen setzten sich für die Anpassung der bestehenden Rechtslage bezüglich Schwangerschaftsabbruchs ein: Dieser politische Kampf war zeitlich zu nahe am eben erst erworbenen Frauenstimm- und -wahlrecht, weshalb die Motivation, sich sogleich erneut in einen politischen Kampf zu stürzen, begrenzt war. Hinzu kam, dass die neuen feministischen Gruppierungen radikalere Forderungen stellten und Aktionsformen wählten als die älteren Frauenstimmrechtsorganisationen bei der Einführung

des Frauenstimmrechts. Die Ereignisse um den feministischen Gegenkongress 1975 während des von der Uno ausgerufenen Jahres der Frau¹¹ oder provozierende Aktionen im Parlament¹² belegen dies exemplarisch (Schulz 2006, 362 f.). Wie genau das geltende Recht bezüglich Abtreibungen anzupassen war, wurde ebenfalls unterschiedlich definiert: Während neue feministische Gruppierungen wie die FBB für die komplette Straffreiheit des Schwangerschaftsabbruchs einstanden, wählten linke Parteien und die SVSS einen konsensorientierteren Weg mit dem Ziel der Anpassung der Gesetzgebung respektive der Liberalisierung der bestehenden Ordnung (Schmitter 2014, 98).

Als sich Mitte der 1970er Jahre abzeichnete, dass die Initiative für einen straflosen Schwangerschaftsabbruch keine Mehrheit hinter sich scharen konnte, lancierte die SVSS 1975 die Fristenlösungsinitiative, welche innerhalb der ersten zwölf Schwangerschaftswochen einen straflosen Schwangerschaftsabbruch vorsah. 1976 wurde dieses neue Initiativbegehren eingereicht und die Initiative zum bedingungslos straflosen Schwangerschaftsabbruch von 1971 zurückgezogen (EKF 2001, 5). Der Rückzug der ersten Initiative stiess bei feministischen Gruppierungen auf heftige Kritik: Vor allem in Kreisen um die FBB war die Empörung gross. Sie strebten nach wie vor eine komplette Straffreiheit des Schwangerschaftsabbruchs an, im Gegensatz zur weniger radikalen Variante der Fristenregelung (Schmitter 2014, 99).

Der Abstimmungskampf zur Fristenlösungsinitiative von 1977 wurde intensiv und emotional geführt: «Bilder zerquetschter Embryos» wurden in Briefkästen gelegt und die Gegnerschaft zeichnete ein Bild von Kindsmörderinnen auf Seiten der Befürwortenden der Initiative (Schmitter 2014, 73; Rielle 2010a).¹³ Bei der Abstimmung gelang den Initiantinnen und Initianten ein Achtungserfolg, der aber nicht für eine Annahme reichte (Rielle 2010a). Die Initiative wur-

11 1975 fand in Bern ein Kongress zum Internationalen Jahr der Frau statt, organisiert vom BSF, der etwa 80 traditionelle Frauenverbände umfasste (Schmitter 2014, 103 ff.). Einigen Sektionen der FBB, MLF und weiteren neuen feministischen Gruppierungen, primär aus der Romandie stammend, war das Thema dieses Kongresses (Partnerschaft) jedoch zu wenig politisch und sie organisierten einen Gegenkongress, an dem über Abtreibung, weibliche Homosexualität, Hausfrauenlohn und Frauenarbeit diskutiert und informiert wurde (Schulz 2006, 361). Auch organisierten sie eine Grossdemonstration in Zürich im März 1975 – als erste nationale Kundgebung der Frauen seit 1928.

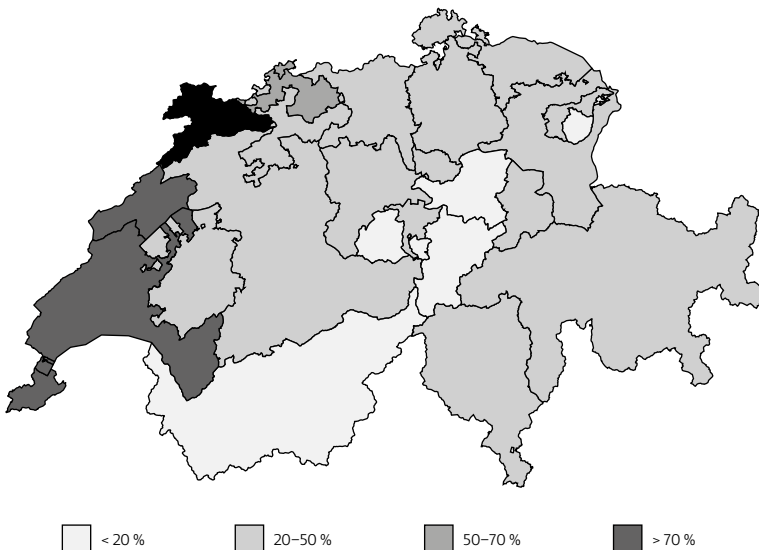
12 So skandierten etwa im Oktober 1975 Frauen der Schwangerschaftsgruppe Zürich von der Tribüne des Parlaments Slogans wie «Abtriibig frei – Nationalröt gönd hei! Chind ha oder kei, entscheided mir elei!» und warfen dazu mit Wasser getränkte Windeln in den Nationalratssaal (Schmitter 2014, 102; Schulz 2006, 362).

13 Die ausgeprägt bildliche Sprache, welche von der Gegnerschaft von Schwangerschaftsabbrüchen gewählt wurde, setzte oft auf Frauenkörper – begrenzt auf Brust und Bauch wie auch auf die Visualisierung des Fötus. Anne-Marie Rey beanstandete dies wie folgt: «Die Frau hat keinen Kopf. Sie (hat) einfach nur (einen) Bauch. Sie ist ein Bauch, der einen Fötus tragen muss. Punkt» (Schmitter 2014, 135).

de mit 51,7 Prozent Nein-Stimmen verworfen, lediglich acht Kantone (ZH, BE, BS, BL, SH, VD, NE und GE) stimmten der Vorlage zu, dies bei einer überdurchschnittlich hohen Stimmbeteiligung von knapp 52 Prozent (BBl, 1977, III, 843 ff.; Gindulis und Obinger 2002, 21; Rielle 2010a).

Ein genauerer Blick auf die Abstimmungsergebnisse in den Kantonen (vgl. Abbildung 7.1) offenbart die sehr grossen kantonalen Unterschiede. So reichte die Zustimmung zur Fristenlösungsinitiative von 7,1 Prozent in Appenzell Innerrhoden bis knapp 80 Prozent im Kanton Genf (BBl, 1977, III, 843 ff.).

Abbildung 7.1: Ja-Stimmenanteil bei der nationalen Abstimmung «Für die Fristenlösung (beim Schwangerschaftsabbruch)», 25. September 1977



Anmerkungen: Der Kanton Jura wurde erst 1979 zum Schweizer Kanton. Datenquelle: BBl, 1977, III, 843 ff., eigene Darstellung.

Die VOX-Analyse zur Abstimmung zeichnet folgendes Bild bezüglich Stimmentcheid und Geschlecht: Rund 54 Prozent der Männer stimmten für die Fristenregelung, Frauen hingegen verworfen die Vorlage mit nur 43 Prozent Ja-Anteil (Senti 1994, 101). Die positivere Haltung der Männer zur Frage lag gemäss einer repräsentativen Umfrage von DRS/SRG, die ein Jahr vor der Abstimmung durchgeführt worden war, unter anderem darin begründet, dass viele Männer der Ansicht waren, dass die Frauen die Abtreibungsfrage selber entscheiden müssten und sie ihnen diese Entscheidung nicht vorwegnehmen wollten (Schmitter 2014, 148). In der politischen Debatte wurden weiter primär Fachbegriffe verwendet, welche es Laien praktisch verunmöglichten, den Inhalten zu folgen. Auch fehlte

das Wissen sowohl zur aktuellen Rechtslage als auch zur Fristenregelung und zu den möglichen psychischen und gesundheitlichen Folgen eines Schwangerschaftsabbruchs trotz intensivem, aber eben auch emotional geführtem Abstimmungskampf. Entgegen der Annahme im Vorfeld, dass religiöse Einstellungen den Stimmentscheid massgeblich beeinflussen würden, waren vielmehr gesundheitliche Überlegungen entscheidend (Schmitter 2014, 149ff.). Auch die Konfession war durchaus relevant: Personen katholischen Glaubens stimmten zu 75 Prozent gegen die Initiative, während sie CVP-Mitglieder gar mit 94 Prozent ablehnten. Protestantinnen und Protestanten stimmten der Initiative zu rund zwei Dritteln zu (NZZ 2002; Senti 1994, 101).

Ein Grund, der für das Scheitern der Initiative von 1977 verantwortlich zeichnet, ist ferner auch, dass die neuen feministischen Gruppierungen stark zersplittert waren und zu wenig zusammenarbeiteten; zu gross war die Enttäuschung in FBB-nahen Kreisen, dass die ursprüngliche Volksinitiative von 1971 zu Gunsten der aus ihrer Sicht seichten Variante der Fristenregelung zurückgezogen worden war. Die FBB fühlte sich von anderen feministischen Organisationen hintergangen und verraten – und tat dies auch öffentlich kund (Schmitter 2014, 144ff.).

Doch auch der Bundesrat sah sich angesichts des zunehmenden gesellschaftlichen und politischen Drucks gezwungen, sich ebenfalls der Abtreibungsthematik anzunehmen, und hatte bereits eine Expert*innenkommission eingesetzt, welche die «Grenze der rechtlichen Zulässigkeit des Schwangerschaftsabbruchs» eruieren sollte (Senti 1994, 92). Die drei zu prüfenden Varianten, welche diese Expert*innenkommission 1973 vorlegte, umfassten zwei Indikationenlösungen (einfache/medizinische Indikation und erweiterte Indikation¹⁴) und die Fristenregelung mit straffreiem Schwangerschaftsabbruch bis zur zwölften Woche. Gemäss Senti (1994, 92) umfassten diese drei Vorschläge bereits die – sehr heterogene – Praxis, respektive die angewendeten Rechtsformen, der Kantone. Von diesen drei Varianten der Expert*innenkommission war primär die Fristenregelung breit akzeptiert: Die meisten Parteien (FDP, SVP, SP, LdU, PdA), die SVSS, acht Kantone und die Mehrheit der Mitglieder des Bundes Schweizerischer Frauenorganisationen (BSF, seit 2001 alliance F) unterstützten diese Variante. Die parlamentarische Kommission sprach sich ebenfalls für die Fristenregelung aus. Umso erstaunlicher war, dass sich das Eidgenössische Justiz- und Polizeidepartement, dazumal noch Justiz- und Polizeidepartement, dann – unter Vorsitz des Christdemokraten Kurt Furgler – für die Kompromissvariante mit der geringsten Unterstützung aussprach, nämlich für die erweiterte Indikation (Senti 1994, 94). Der Bundesrat befürchtete, dass mit der Fristenregelung «das Interesse der Frau so sehr im Vordergrund [steht], dass die

14 Mit einfacher Indikation ist hierbei gemeint, dass die Schwangerschaft nur legal abgebrochen werden kann, sofern das Leben der Mutter in Gefahr ist (dies entspricht der Regelung gemäss Strafgesetzbuch von 1942); mit erweiterter Indikation ist gemeint, dass eine Schwangerschaft auch aus sozialen Gründen beendet werden darf (Senti 1994, 92).

Schutzwürdigkeit und Schutznotwendigkeit eines völlig wehrlosen, werdenden Menschen leicht übersehen werde» (Senti 1994, 94). In der Folge arbeitete der Bundesrat einen Gesetzesentwurf, basierend auf eben dieser Variante der erweiterten Indikation, aus, der der Fristenlösungsinitiative als indirekter Gegenvorschlag gegenübergestellt werden sollte (BBL, 1974, II, S. 703 ff.). Diese Indikationslösung sah vor, dass die medizinische Indikation (die bisherige Rechtspraxis) um die soziale Indikation, wonach eine Abtreibung zur Verhinderung einer sozialen Notlage der Mutter gerechtfertigt ist, um die juristische Indikation bei Vergewaltigungen oder «Unzucht mit einer Schwachsinnigen oder mit einem Kinde» und um die eugenische Indikation, wenn «die ernste Gefahr einer dauernden schweren geistigen oder körperlichen Schädigung des Kindes besteht», erweitert wird (BBL, 1974, II, S. 703 ff.). Furgler, der 1974 die teilweise Straffreiheit des Schwangerschaftsabbruchs dem Parlament präsentieren sollte, trat von dieser Pflicht zurück, da bereits der Vorschlag des Bundesrates «seinem persönlichen Gewissen» widerspreche. Die Vertretung der entsprechenden Vorlage vor dem Parlament wurde deshalb vom Bundespräsidenten, dem Freisinnigen Ernst Brugger, übernommen (Linder und Mueller 2017, 280).

Die Ausarbeitung des Gegenvorschlags im Parlament dauerte hauptsächlich wegen der CVP relativ lange, da sich die Partei lange gegen sämtliche Vorschläge stellte, welche mehr als alleinig die medizinische Indikation umfassten (Rielle 2010b). Teile der CVP und der SVP beugten sich schliesslich unter Druck dem Kompromiss, um weitere Liberalisierungsschritte zu unterbinden (Senti 1994, 101). Da gleich zwei Komitees – ein rechtskonservatives Komitee, das sich gegen jegliche Liberalisierung des Status quo stellte, und ein Komitee zusammengesetzt aus Befürwortenden des straffreien Schwangerschaftsabbruchs, denen die vorgeschlagene Lösung zu wenig weit ging – das Referendum ergriffen, wurde 1978 über das erweiterte Indikationsmodell abgestimmt (Senti 1994, 94, 101; EKF 2001, 6; Gindulis und Obinger 2002, 21; Rielle 2010b). Nachdem die Fristenlösungsinitiative an der Urne so hohen Zuspruch gefunden hatte, unterstützten nun paradoxerweise die CVP und EVP die Vorlage, um weitere Liberalisierungsschritte zu verhindern, und die FDP und SP fassten die Nein-Parole. Was Letztere angeht vor allem, um einer liberaleren Lösung nicht im Wege zu stehen (Senti 1994, 101 f.).¹⁵ Die FBB lehnte derweil dieses erweiterte Indikationengesetz ab und forderte «das Recht auf freie und unentgeltliche Abtreibung und Verhütung» (Schmitter 2014, 155). Das Indikationengesetz scheiterte im Mai 1978, wenig überraschend und sehr deutlich an der Stimmbevölkerung: Lediglich 31 Prozent der Stimmenden stellten sich hinter diesen «Scheinkompromiss» (Gindulis und Obinger 2002, 15). Gemäss der Umfrage von DRS/SRG war der Wissensstand der Bevölkerung zur Thematik eher gering und die als indirekter Gegenvorschlag zur Volksinitiative erarbeitete Indikationslösung des Bundesrates wurde als zu komplex erachtet (Schmitter 2014, 149).

15 Die SVP beschloss Stimmfreigabe (Senti 1994, 101 f.).

Ende der 1970er Jahre, auch als Reaktion auf das gescheiterte Indikationsgesetz von 1978, wurde die Schweizerische Gesellschaft für das Recht auf Abtreibung (SGRA) gegründet, die einen erneuten Versuch startete, die (komplette) Liberalisierung von Schwangerschaftsabbrüchen national gebündelt zu vertreten (Schmitter 2014, 147, 155). Allein die Tatsache, dass eine neue Organisation gegründet wurde und sich die Frauen hinter der SGRA nicht der SVSS anschlossen, weist auf tiefgreifende Differenzen hin (Schmitter 2014, 155). Die SGRA, wie bereits die FBB, setzte sich für ein «Recht auf Abtreibung» – «unter den besten Bedingungen und ohne finanzielle Belastung» – ein, währenddem die SVSS nach wie vor eine Liberalisierung der aktuellen Lage anstrebte (Schmitter 2014, 155 ff.).

Auch im Parlament und in einigen Kantonen führte die Niederlage des erweiterten Indikationsmodells, wie auch die zuvor zu Tage getretenen enorm grossen kantonalen Unterschiede bei der Abstimmung zur Fristenregelung von 1977, im Sommer 1978 zu zahlreichen Reaktionen: Drei parlamentarische Initiativen¹⁶ verlangten, eine föderalistische Lösung für die Liberalisierung des Schwangerschaftsabbruchs einzuführen, zwei Standesinitiativen, eine aus Genf (Kt.Iv. 78.205) und eine aus dem Kanton Waadt (Kt.Iv. 79.202), forderten ebenfalls eine föderale Lösung des Problems und zwei weitere Standesinitiativen aus den Kantonen Neuenburg (Kt.Iv. 78.204) und Basel-Stadt (Kt.Iv. 78.207) zielten darauf ab, dass auf nationaler Ebene ein Gesetz formuliert wird, welches den Kantonen erlaubt, die Fristenregelung einzuführen (BBl, 1979, II, S. 1037; Senti 1994, 103). Die parlamentarische Initiative Gion Condraus (cvp, ZH; Pa.Iv. 78.223) hingegen forderte, Abtreibungen zu legalisieren, sofern die Gesundheit der Schwangeren im Sinne der sozial-medizinischen Indikation erheblich gefährdet sei (BBl, 1979, II, S. 1041). All diese Vorlagen, die wegen ihrer inhaltlichen Kongruenz von National- und Ständerat gebündelt behandelt wurden, fanden keine Mehrheit unter der Bundeshauskuppel. Auch der Bundesrat stellte sich sowohl gegen «die föderalistische Regelung, die sie in bezug (sic!) auf die Fristenlösung anstreben, [als auch] die Fristenlösung als solche» (BBl, 1980, III, S. 1050). Weiterführende Diskussionen wurden unter anderem auch mit Verweis auf die nächste Volksinitiative zu diesem Thema, für welche bereits wieder Unterschriften gesammelt wurde, vertagt (Senti 1994, 104).

7.2.3 1980er Jahre: Stagnation auf parlamentarischer Ebene

Die Gegenseite der Liberalisierungsbefürworterinnen und -befürworter, respektive die Organisation Ja zum Leben, sammelte derweil erneut Unterschriften, diesmal für die Volksinitiative «Recht auf Leben», die jegliche Liberalisierung der bestehenden Regelung zu Schwangerschaftsabbrüchen verbieten wollte. Im Sommer 1980 wurde die Volksinitiative mit rund 220 000 gültigen Unterschriften eingereicht (Gindulis und Obinger 2002, 16). Doch auch diese Initiative lehnten

16 Pa.Iv. 78.222 von Gertrude Girard-Montet (fdp, VD); Pa.Iv. 78.224 von André Gautier (lp, GE); Pa.Iv. 78.225 von Amélia Christinat (sp, GE).

die Stimmbürgerinnen und Stimmbürger am 9. Juni 1985, trotz Unterstützung der CVP, EVP und des Christlichnationalen Gewerkschaftsbundes der Schweiz, deutlich mit 69 Prozent Nein-Stimmen ab, einzig die Kantone Appenzell-Innerrhoden, Jura, Nidwalden, Obwalden, Schwyz, Uri und das Wallis stimmten für das Volksbegehren (EKF 2001, 6; Schmitter 2014, 171; BBL, 1985, II, S. 672 ff.).

Der Schweizerisch-Evangelische Kirchenbund (SEK) hatte die Volksinitiative zur Ablehnung empfohlen; ebenso die FDP und die linken Parteien (Rielle 2010c). Eine Analyse zum Stimmenscheid zeigte die Bedeutung der Religion auf: Der Stellenwert, den die Person der Religion im eigenen Leben zuordnete, war entscheidend für ihren Entscheid. Die Analyse des Stimmenscheids nach Geschlecht zeigte hingegen kaum Unterschiede zwischen Frau und Mann: Die Volksinitiative «Recht auf Leben» wurde von 28 Prozent Frauen unterstützt, Männer unterstützten das Volksbegehren mit lediglich 25 Prozent (VOX 1985).

In den 1980er Jahren stellte sich für einige feministische Gruppierungen die Frage, ob der ausserparlamentarische Weg nach wie vor der richtige war oder ob ein Strategiewechsel dem Anliegen helfen könnte (Schmitter 2014, 168). In den Rängen der SVSS waren bereits zu diesem Zeitpunkt einige Mitglieder im Parlament vertreten (Schmitter 2014, 158). Doch auch diese Strategie vereinte die verschiedenen Gruppierungen nicht: Diese Uneinigkeit im Lager der feministischen Bewegungen führte dazu, dass in den 1980er Jahren weitere Gruppierungen gegründet wurden (Schmitter 2014, 181).

Eine dieser neu gegründeten Gruppierungen war die 1985 ins Leben gerufene Mutterschaft ohne Zwang (MoZ). Sie wurde primär von Aktivistinnen feministischer Gruppierungen und linken Parteien und Gewerkschaften gestützt (Schmitter 2014, 199). Die MoZ verfolgte nicht das Ziel eines Rechts auf Abtreibung, sondern vertrat «das Recht, keine Abtreibung machen zu müssen» (Schmitter 2014, 200). Hier spielten auch Fortschritte im Bereich der Reproduktionsmedizin und damit die einhergehende Kontrolle seitens der Frau über ihren Körper eine Rolle.¹⁷

Auf parlamentarischer Ebene stagnierte in den 1980er Jahren die Debatte um die Liberalisierung der bestehenden Rechtsordnung, da die entsprechende Kommission zu Beginn der 1980er Jahre entschieden hatte, ihre Arbeit zu sistieren und vorerst die Initiative «Recht auf Leben» abzuwarten. Danach versäumte sie es jedoch, ihr Pflichtenheft wiederaufzunehmen (EKF 2001, 6). Dies ist mitunter ein Grund, weshalb sich die neuen feministischen Gruppierungen doch wieder auf ausserparlamentarische Aktionen fokussierten (Schmitter 2014, 182). Allgemein scheint, dass Ende der 1980er Jahre auch die neuen feministischen Gruppierungen etwas an Determination verloren: Die MoZ organisierte zwar

17 In diese Debatte fliessen in späteren Jahren oft auch die Aspekte der Stammzellenforschung, In-Vitro Fertilisation und der Forschung an Embryonen mit ein. Diese Diskussion wird an dieser Stelle bewusst nicht geführt, da sich dieses Kapitel auf Schwangerschaftsabbrüche fokussiert. Eine ausführlichere Abhandlung zur rechtlichen Interpretation um den Startpunkt des Lebens, respektive von Menschen als eigenständigen Rechtssubjekten, vgl. Büchler und Frei (2011).

einige (auch nationale) Anlässe und Demonstrationen und verfasste Manifeste (Schmitter 2014, 204, 232), deren Resonanz blieb jedoch gering. Die SVSS wollte erneut eine Initiative lancieren – mangels Unterstützung bei weiteren feministischen Gruppierungen und der anders gearteten Strategie der MoZ scheiterte dieses Unterfangen jedoch (Schmitter 2014, 207). Die FBB löste sich 1989 auf (Schmitter 2014, 209).

7.2.4 1990er Jahre: Erneuter Anlauf im Parlament

In den 1990er Jahren konstituierte sich die Feministische Koalition (FemCo), ein Zusammenschluss verschiedener Frauenrechtsorganisationen als «Trägerin der feministischen Abtreibungsbewegung» (Schmitter 2014, 16). Wohl auch da es in diesem Jahrzehnt keine soziale Bewegung mehr gab, welche versuchte, die Frauenbewegung zu vereinen, avancierte FemCo, als Netzwerk von über 50 feministischen Gruppierungen, «zu einer zentralen Trägerin der feministischen Abtreibungsbewegung seit den 1990er Jahren bis zur Abstimmung 2002»; der Abstimmung über die Einführung der Fristenlösung (Schmitter 2014, 236).

Auf institutioneller Ebene brachte die parlamentarische Initiative der Zürcher SP-Politikerin Barbara Haering Binder (Pa.Iv. 93.434) erneut Schwung in die Debatte um eine Liberalisierung des Schwangerschaftsabbruchs. Ihre eigene Fraktion riet Haering Binder zwar davon ab, diese Initiative zu lancieren: Sie solle darauf warten, bis ausserparlamentarische Gruppen wieder Druck aufsetzen würden. Aus politischen Gründen sei es nicht zielführend, «das Thema Abtreibung erneut auf die parlamentarische Agenda zu setzen» (Schmitter 2014, 237). Trotzdem reichte die Zürcherin die parlamentarische Initiative 1993 ein. Konkret umfasste ihre Vorlage die Regelung, dass Abtreibungen bis zur 14. Schwangerschaftswoche (und danach nur bei schweren körperlichen Beeinträchtigungen oder schwerer seelischer Notlage) legalisiert werden sollen (BBl, 1998, III, S. 3005 ff.).

Die parlamentarische Initiative wurde intensiv und über mehrere Jahre hinweg in beiden Kammern diskutiert. Die Realität spielte hierbei den Politikerinnen und Politikern, die eine Liberalisierung der Gesetzeslage befürworteten, in die Hände: Denn die Zahl der Abtreibungen in der Schweiz nahm über die Jahre hinweg stetig ab. In den 1930er Jahren wurden in der Schweiz jährlich zwischen 60000 und 80000 illegale Abtreibungen vorgenommen, in den 1960er Jahren waren es noch deren 45000 und bis in die 2000er Jahre verschwanden diese Eingriffe praktisch vollständig (EKF 2001, 1f.). Auch die Zahl legaler Abbrüche sank kontinuierlich: 1966 waren es schätzungsweise noch knapp 17000, 1994 nur noch knapp 12000 (BBl, 1998, III, S. 3009). Dieser Rückgang von Abtreibungen ist nebst der Verbreitung von Verhütungsmitteln in den 1960er Jahren auch auf die Sexualerziehung in den Schulen und die zunehmende Anzahl von Familienplanungsstellen zurückzuführen (Gaillard 2011). Da die ausgelegte Rechtsordnung von Kanton zu Kanton stark variierte, konnten auch bereits vor 2002 Abtreibungen vorgenommen werden – bereits 1998 schrieb die nationalrätliche

Kommission für Rechtsfragen davon, dass es «in den meisten Kantonen [...] heute problemlos möglich [sei], eine Schwangerschaft legal abzuberechnen» (BBl, 1998, III, S. 3007). Auch die Anzahl Verurteilungen für illegale Schwangerschaftsabbrüche nahmen in den 1980er Jahren stetig ab. Nach 1988 kam es schliesslich zu praktisch keiner Verurteilung mehr (Gindulis und Obinger 2002, 6; Schulz 2006, 364; BBl, 1998, III, S. 3007).¹⁸

Auch wegen diesen realpolitischen Entwicklungen stimmte der Nationalrat 1995 Haering Binders parlamentarischer Initiative zu, die Kommission für Rechtsfragen des Nationalrats erarbeitete einen Revisionsentwurf und übergab ihn 1998 an den Bundesrat (BBl, 1998, III, S. 3005 ff.). Die Mehrheit schlug demnach ein Modell mit Fristenregelung (14 Wochen) und Ausnahmen für einen später durchgeführten Schwangerschaftsabbruch (bei schwerwiegender körperlicher Schädigung oder schwerer seelischer Notlage) vor. Fünf Minderheitsanträge begleiteten den Revisionsentwurf; zwei von linker Seite mit den Forderungen nach ersatzloser Aufhebung der Strafbestimmung und garantierter Strafflosigkeit für Frauen bei Schwangerschaftsabbrüchen. Drei Minderheitsanträge stammten von konservativer Seite. Einer enthielt einen Antrag auf Indikationsregelung (seitens FDP und SVP). Zwei weitere Minderheitsanträge stammten aus der Feder der CVP und verlangten die Einführung eines Schutzmodells mit Beratungspflicht für die schwangere Frau und die Verabschiedung einer Motion mit flankierenden Massnahmen «zugunsten des Schutzes des vorgeburtlichen Lebens und zur Verringerung der Zahl der Schwangerschaftsabbrüche». Alle Minderheitsanträge wurden deutlich abgelehnt (BBl, 1998, III, S. 3015 ff.).

Auch der Bundesrat konstatierte Ende der 1990er Jahre schlussendlich den zwingenden Handlungsbedarf: dies hätten die politischen Vorstösse der letzten Jahre wie auch der Fakt, dass die aktuelle Regelung «auf einen Vorentwurf einer Expert*innenkommission aus dem Jahre 1918» zurückgehe, deutlich gemacht (BBl, 1998, V, S. 5378). Dennoch war dies für ihn nicht Grund genug, der Fristenregelung zuzustimmen: «Schliesslich – und das ist für den Bundesrat das wichtigste Argument – vermag der Wille der schwangeren Frau allein, ohne dass weitere objektive Kriterien vorliegen, die Abtreibung nicht zu rechtfertigen» (BBl, 1998, V, S. 5381). Der Bundesrat befürwortete vielmehr die Minderheitenanträge mit Beratungspflicht wie auch eine erweiterte Indikationenregelung als gangbare Wege (BBl, 1998, V, S. 5383).

Die Gegnerschaft der Vorlage, primär aus rechts-konservativen Kreisen stammend (CVP, SVP, EDU, EVP), betonte die Notwendigkeit des Schutzes des ungeborenen Lebens. Der Antrag von Ständerat Thomas Pfisterer (fdp, AG) auf

18 Mit Ausnahme von sieben Verurteilungen zwischen 1997 und 2003; verglichen mit den rund 2500 Verurteilungen zwischen 1960 und 1979 ist dies jedoch eine vernachlässigbar geringe Anzahl Verurteilungen (Quelle: Thommen o.J.). Sogar der Bundesrat wie auch die nationalrätliche Rechtskommission nahmen in ihre Argumentation auf, dass eine Anpassung der Gesetzeslage zwingend angezeigt sei, da 1998 bereits seit rund zehn Jahren keine Verurteilung mehr vollstreckt wurde (BBl 1998, III, S. 3005 ff. und BBl 1998, V, S. 5379).

Verkürzung der Frist auf zwölf Wochen wurde im Ständerat diskussionslos angenommen; im Nationalrat fand diese Änderung ebenfalls Zustimmung und der Antrag der Grünen Nationalrätin Ruth Gonseth (BL), an den 14 Wochen festzuhalten, wurde deutlich verworfen (AB NR, 2000, 1425 ff.). Der Entwurf wurde zwischen 1998 und 2001 mehrfach zwischen National- und Ständerat hin- und hergereicht, bis 2001 schliesslich beide Kammern der Vorlage zustimmten (Parlamentsdienste o.J.). Neben der Frist für einen straflosen Schwangerschaftsabbruch war insbesondere auch die Frage umstritten, ob eine Beratungspflicht vorgeschrieben werden soll (Rielle 2010d). Als nach zähem Ringen ein von SP, Grünen, FDP und den Liberalen getragene Kompromiss vorlag, stellte sich schliesslich auch der Bundesrat hinter die vorgeschlagene Lösung mit einer Fristenregelung von nunmehr zwölf Wochen, aber ohne Beratungspflicht (EKF 2001, 8; Rielle 2010d).

Die Rolle der CVP ist bei dieser Vorlage besonders erwähnenswert: Am 12. April 1997 stellten sich die CVP Frauen hinter eine Fristenregelung, auch wenn sich die Bundeshausfraktion der Christdemokraten noch kurz zuvor dagegen ausgesprochen hatte (EKF 2001, 7). Mit der damaligen Präsidentin der CVP Frauen, Brigitte Hauser-Süess, und der damaligen CVP-Bundesrätin Ruth Metzler befürworteten zwei profilierte Politikerinnen die Fristenregelung (CVP Frauen 2016). Auch die junge CVP stellte sich hinter die Fristenregelung. Der Schwangerschaftsabbruch sei Jahrhunderte alt und wenn eine Frau wirklich abtreiben wolle, finde sie einen Weg, dies umzusetzen, argumentierte Hauser-Süess in der TV-Sendung «Club» im Sommer 1997, kurz nachdem der Entscheid der CVP Frauen gefallen war: «Eine Frau ist durchaus fähig, diesen Entscheid zu treffen, in voller Verantwortung und als mündiger Entscheid», so Hauser-Süess (Club 1997).

Trotz zwiegespaltener Basis ergriff die CVP Schweiz im März 2001 nach den Schlussabstimmungen im Nationalrat und im Ständerat das Referendum gegen die Fristenregelung – das allererste Referendum ihrer Parteigeschichte (NZZ 2001). Es gelang ihr jedoch nicht, alleine sämtliche Unterschriften zusammenzutragen. Dank der Unterstützung der Gesellschaft für den Schutz des ungeborenen Lebens kam das Referendum schliesslich zustande. Auf der Gegner*innenseite gründeten Vertreterinnen und Vertreter von FDP, SP und GP sowie ein SVP-Ständerat das Bündnis «Ja zur Fristenregelung» (Gindulis und Obinger 2002, 19).

Für die Abstimmung selbst beschlossen dann fünf Kantonalsektionen der CVP (BL, BS, GE, VD, ZG; CVP JU: Stimmfreigabe), die CVP Frauen und die junge CVP die Ja-Parole zur Fristenregelung – und stellten sich somit gegen das erste Referendum ihrer eigenen Mutterpartei. Ebenfalls gegen die Vorlage sprach sich nebst EDU und EVP die SVP aus, wobei insgesamt zehn SVP-Kantonalsektionen die Ja-Parole fassten (Engeli et al. 2002; Swissvotes 2021). Ebenso wie die CVP-Frauen sprachen sich auch die SVP-Frauen entgegen der Meinung ihrer Mutterpartei für ein Ja an der Urne aus (Rielle 2010d).

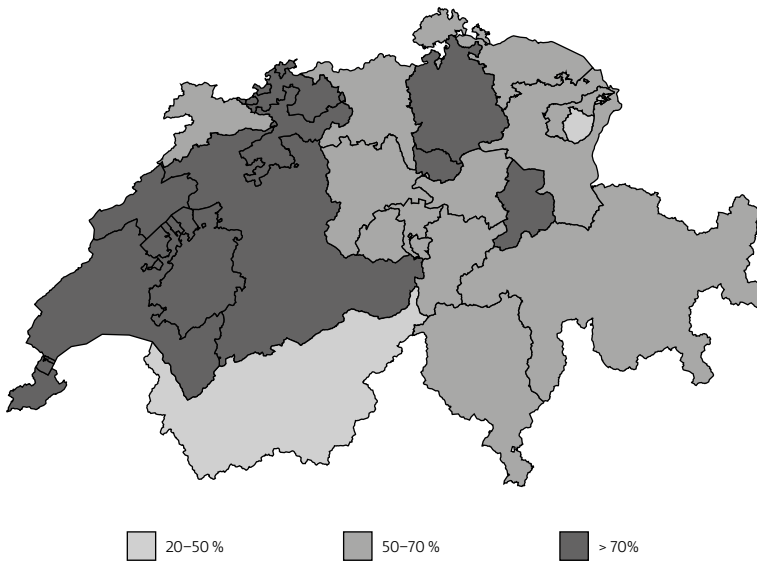
Auch die in den 1990er Jahren gegründete Feministische Koalition (FemCo) machte im Abstimmungskampf von sich reden. Zwar verzichtete sie auf eine offizielle Parolenfassung – offenbarte aber mit ihrem Slogan «Für das Recht auf Abtreibung» implizit bereits ihre Haltung zur Abstimmung (Schmitter 2014, 257). Dieses Recht auf Abtreibung war jedoch, ähnlich wie bei der FBB, für die FemCo nur ohne Konzessionen, respektive als vollständige Liberalisierung und nicht lediglich als an Bedingungen geknüpfte Legalisierung, vertretbar. So überrascht es auch nicht, dass die FemCo (trotz eigens lancierter Kampagne) dem nationalen Komitee für die Fristenregelung nicht beitrug (Schmitter 2014, 260). Resümierend kann festgehalten werden: «Die Fristenregelung war zwar breit getragen, aber eine breite feministische Unterstützung, die über die Verbände und Parteien hinausging, liess sich nicht mehr ausmachen» (Schmitter 2014, 266). Vertreterinnen aller Bundesratsparteien und der Grünen formierten sich indes zu einem überparteilichen Frauenkomitee «Ja zur Fristenregelung» (Schmitter 2014, 260).

Zeitgleich zu den Debatten im Parlament über die Fristenregelung reichte die stark religiös geprägte Vereinigung «Schweizerische Hilfe für Mutter und Kind» (SHMK) 1999 die Volksinitiative «Für Mutter und Kind» ein. Diese hatte zum Ziel, dass Abtreibungen nur noch bei akuter körperlicher Lebensgefahr der Mutter möglich sein sollen, wobei sie faktisch auf ein komplettes Verbot von Schwangerschaftsabbrüchen abzielte. Diese Initiative war jedoch so radikal formuliert, dass sich selbst die vormaligen Gegnerinnen und Gegner der Fristenregelung, wie etwa die Organisation «Ja zum Leben», von dieser Initiative distanzieren. Im Januar 2000 kam die Initiative zustande, der Abstimmungstermin wurde auf den 2. Juni 2002 gelegt – den gleichen Tag, an dem auch über die Fristenregelung abgestimmt wurde.

Unter Berücksichtigung der Vorzeichen überrascht es nicht, dass die Initiative «Für Mutter und Kind» überdeutlich abgelehnt wurde (mit 82 Prozent der Stimmen) und in keinem Kanton eine Mehrheit erzielte: Höchstwert waren etwas über 30 Prozent Zustimmung im Wallis (BBl, 2002, S. 5227 ff.). Die Fristenregelung wurde hingegen mit 72 Prozent Ja-Stimmen angenommen. Im Gegensatz zur Abstimmung von 1977 nahmen nun 24 Kantone die Volksinitiative an (vgl. Abbildung 7.2). Einzig Appenzell-Innerrhoden und das Wallis sprachen sich gegen die Fristenregelung aus und der Kanton Uri stimmte der Vorlage äusserst knapp mit 50,7 Prozent der Stimmen zu – ansonsten wurde die Abstimmung sehr deutlich zu Gunsten einer Liberalisierung entschieden (BBl, 2002, S. 5117 ff.).

Die Meinungsbildung zu dieser Abstimmung war gemäss Vox-Analyse von Partei zu Partei unterschiedlich. So empfanden es rund drei Viertel von FDP- und SP-Anhängerinnen und -Anhängern als «leicht», sich eine Meinung zu diesem Thema zu bilden, während es bei der SVP nur rund die Hälfte war. «Leicht» war die Meinungsbildung auch für knapp drei Viertel der CVP-nahen Bevölkerung, und dies obwohl sechs CVP-Kantonalparteien, die CVP Frauen und die junge CVP die Ja-Parole beschlossen, während die Mutterpartei das Referendum ergriffen hatte (Engeli et al. 2002, 6). Die CVP-Sympathisantinnen und -Sympathisanten entschieden sich nur in 35 Prozent der Fälle für ein Ja (Engeli et al.

Abbildung 7.2: Ja-Stimmenanteil bei der nationalen Abstimmung zur Fristenregelung, 2. Juni 2002



Datenquelle: BBl, 2002, S. 5117 ff., eigene Darstellung.

2002, 14). Der Stimmentscheid fiel unabhängig vom Geschlecht aus, die Konfession war ebenfalls sekundär (Engeli et al. 2002, 10). Hatten Personen katholischer Konfession 1977 noch mit grosser Einigkeit gegen die Fristenregelung gestimmt (77 Prozent), befürworteten 2002 mehr als 60 Prozent der Befragten katholischer Konfession die Fristenregelung. Doch auch hier spielte die religiöse Praxis eine entscheidende Rolle und die Vorzeichen wiesen nach wie vor in die gleiche Richtung: Personen, die mindestens einmal pro Woche in die Kirche gingen, stimmten grossmehrheitlich gegen die Fristenregelung (Engeli et al. 2002, 11).

Am Ziel angekommen, löste sich die SVSS, die 1973 zur Unterstützung des Initiativkomitees für die Initiative der Straflosigkeit von Schwangerschaftsabbrüchen gegründet worden war, Ende 2003 auf (EKF 2017, 3; Schmitter 2014, 67). Die SGRA löste sich ein Jahr später, 2004, auf (Schmitter 2014, 160).

7.2.5 2002: Ziel erreicht – und wer bezahlt?

Nachdem im Jahr 2002 die Fristenregelung angenommen worden war, blieb es auf politischer Ebene ruhig um die Gesetzeslage betreffend Schwangerschaftsabbruch. In den letzten zwei Dekaden sind keine weiteren Liberalisierungsbestrebungen auszumachen. Vielmehr tauchte ein weiterer Aspekt auf institutioneller Ebene auf, der zuvor eher auf einem Nebenschauplatz diskutiert

worden war: Die Frage nach der Finanzierung von Schwangerschaftsabbrüchen. Frei nach dem Motto: «Gleichstellung ja, solange sie nichts kostet», einem oft angeführten Kritikpunkt bei gleichstellungspolitischen Anliegen (Senti 1994, 41).

Das Anliegen der neuen Frauenbewegung umfasste also auch den Punkt, die hohen Kosten von Schwangerschaftsabbrüchen zu senken. Offiziell lagen diese in den 1970er Jahren bei wenigen hundert Franken. In Realität hingegen kam es rasch zu Rechnungen, die weit über CHF 1000 lagen (Schmitter 2014, 87). Die neuen feministischen Bewegungen der 1970er Jahre waren sich auch bei diesem Punkt nicht ausschliesslich einig geworden: Die SVSS konnte sich vorstellen, die Fristenregelung alleine und ohne Kostenübernahme der Krankenkassen zu unterstützen; ein Anliegen, das von den radikaleren feministischen Organisationen wie der FBB deutlich abgelehnt wurde (Schmitter 2014, 179). Die Kosten eines Schwangerschaftsabbruchs werden seit 2002 sowohl bei der Fristenregelung als auch bei der Indikationsregelung von der Krankenkasse – unter Berücksichtigung der Franchise und «für gleiche Leistungen wie bei [einer] Krankheit» – übernommen (Art. 30 KVG).

Während die Finanzierung von Schwangerschaftsabbrüchen seit 2002 gemäss KVG geregelt ist, ist die Lage betreffend die medizinischen Leistungen beim ungewollten Verlust des Kindes noch unklar. Jährlich erleiden schweizweit etwa 22000 Frauen einen Abort vor der zwölften Schwangerschaftswoche. Dies entspricht rund jeder fünften Schwangerschaft, die dadurch frühzeitig endet (Hebeisen 2020). Kommt es während den ersten zwölf Wochen der Schwangerschaft zu einer Fehlgeburt, so kann es vorkommen, dass dies von den Versicherungen als Krankheit registriert wird und den Frauen für die Behandlungskosten, die während der Schwangerschaft entstanden, auch rückwirkend Kostenbeteiligungen in Rechnung gestellt werden. Denn gemäss KVG (Art. 64 Abs. 7 lit. b) ist Krankenkassen lediglich untersagt, eine Kostenbeteiligung «ab der 13. Schwangerschaftswoche, während der Niederkunft und bis acht Wochen nach der Niederkunft» zu erheben. Während der ersten zwölf Wochen jedoch wird eine solche Kostenbeteiligung durchaus auch eingefordert, wie Beispiele aus der Praxis belegen (vgl. Hebeisen 2020). Grünen-Nationalrätin Irène Kälin forderte 2019 mit einer Motion (Mo. 19.3070), dass Schwangere während der ganzen Schwangerschaft von Kosten befreit werden und nicht mehr zwischen den ersten zwölf Wochen und der restlichen Zeit differenziert wird; die gleiche Forderung ist Inhalt einer Motion des Walliser SVP-Nationalrats Jean-Luc Addor (Mo. 19.3307) wie auch einer Standesinitiative des Kantons Genf (Kt.IV. 19.308). Sowohl National- als auch Ständerat stimmten den Motionen zu, die Standesinitiative ist noch in Beratung (AB NR, 2019, S. 1322, 1900 ff.; AB SR, 2019, S. 1091 f.).¹⁹ Die Zeichen stehen jedoch gut, dass diesem Anliegen Folge geleistet und die Kostenfrage bereits ab Beginn der Schwangerschaften geklärt wird.

Sämtliche Initiativbegehren, welche in den 2000er Jahren ein Finanzierungsverbot von Schwangerschaftsabbrüchen durch die öffentliche Hand for-

19 Stand: 18.03.2021.

dernten, scheiterten. Die von christlich-konservativen Kreisen lancierte und prominent von SVP-Ständerat Peter Föhn (SZ) unterstützte Volksinitiative «Abtreibungsfinanzierung ist Privatsache» wurde am 9. Februar 2014 deutlich abgelehnt (EKF 2017, 1; Caroni et al. 2014). Föhn hatte bereits einige Jahre zuvor, 2009, eine Motion mit gleichem Inhalt eingereicht, war jedoch auch damals erfolglos geblieben (Mo. 09.3525; AB NR, 2011, S. 660 ff.). Unter dem Deckmantel finanzieller Aspekte zielte das Initiativkomitee wohl eher auf die Verschärfung des geltenden Abtreibungsrechts hin, was auch mit ein Grund war, weswegen der Bundesrat die Initiative ablehnte (Strasser 2019). In eine ähnliche Richtung ging die Volksinitiative «Lebensschutz stopft Milliardenloch», die 2013 vom gleichnamigen und konservativ besetzten Initiativkomitee lanciert wurde. Dieses Volksbegehren beabsichtigte, die monetären Folgen von Schwangerschaftsabbrüchen im Sinne des deshalb mangelnden Volkseinkommens sowie Umsatzes für Konsumgüter zu verhindern und somit, konkret, Abtreibungen zu verbieten. Diese Volksinitiative scheiterte bereits im Sammelstadium (Blumer 2014; BBL, 2013, S. 1577 ff.).

7.3 Synthese und Ausblick

Die Akteursgruppen, die sich über die Jahrzehnte bis zur Einführung der Fristenregelung für dieses Thema engagiert haben, sind rasch identifiziert: Da stehen auf der einen Seite feministische Gruppierungen und linke Parteien, die eine Liberalisierung bis hin zur gänzlichen Streichung der Abtreibungsparagrafen forderten. Auf der anderen Seite treten konservativ-katholische Organisationen und christliche Parteien auf und setzen sich für die Begrenzung der rechtlich zulässigen Möglichkeiten von Abtreibungen ein. Der Schwangerschaftsabbruch macht auch heute noch, in der modernen Schweiz des 21. Jahrhunderts, die Spaltungslinie zwischen einer christlich-konservativen Gesellschaft und dem Laizismus deutlich (Linder und Mueller 2017, 45).

Weiter lassen sich drei zentrale Befunde aus der skizzierten Geschichte der Abtreibungsliberalisierung ableiten, die zu einem grossen Teil dafür verantwortlich zeichnen, dass der Prozess bis zur Fristenregelung mehrere Dekaden dauerte: Erstens ist der Fakt, dass sich auch ohne Gesetzesliberalisierung und selbst nach der Gesetzesverschärfung von 1942 die Praxis von Schwangerschaftsabbrüchen laufend liberalisierte und somit den neuen feministischen Gruppierungen den Wind aus den Segeln nahm, nicht zu vernachlässigen. Das Problem schien sich unabhängig von der Rechtslage von alleine zu lösen. So kam es in den 1980er Jahren noch vereinzelt zu Verurteilungen, nach 1988 hingegen wurden praktisch keine Verurteilungen wegen Abtreibung mehr ausgesprochen (Gindulis und Obinger 2002, 6; Schulz 2006, 364). Der Vollzugsföderalismus führte schlussendlich dazu, dass die Fristenregelung in liberalen Kantonen de facto auch bereits vor 2002 galt (Senti 1994, 92f.). Auch die nationalrätliche Kommission für Rechtsfragen betonte, dass die Zahl von Abtreibungen «weitgehend un-

abhängig» von der Gesetzeslage sei (BBl, 1998, III, S. 3007). Die wohl auch deshalb fehlende Dringlichkeit wird unter anderem dadurch ersichtlich, dass auf politischer Ebene, mit wenigen Ausnahmen, wenig und wenn dann erst spät Handlungsbedarf in diesem Bereich konstatiert wurde und es mehrfach zu einem Wechselspiel von parlamentarischer Tätigkeit und ausserparlamentarischem Engagement kam. Mehrfach sistierte das Parlament seine Tätigkeiten denn auch wegen laufender Volksinitiativen.

Zweitens waren sich die Frauengruppierungen nicht immer einig und arbeiteten nicht nur zusammen, sondern mit verschiedenen Strategien und Schwerpunkten teilweise auch gegeneinander. Es formierten sich quasi zwei Flügel: ein radikaler um die FBB und ein eher gemässigter Flügel im Kreise der SVSS. Zu einer offenen Spaltung im Sinne aktiver Obstruktionstätigkeiten zwischen den Gruppierungen kam es jedoch nie. Vielmehr waren Spannungen präsent, die eine Zusammenarbeit erschwerten. Diese Spannungen bestanden von den ersten Liberalisierungsbestrebungen in den 1970er Jahren bis und mit 2002 fort (u. a. Schmitter 2014, 112, 260).

Drittens kommt hinzu, dass die neuen feministischen Gruppierungen vor den 1990er Jahren vorzugsweise den ausserparlamentarischen Weg wählten, um ihre Anliegen durchzubringen (u. a. Schulz und Schmitter 2011). Grundsätzlich stand etwa die FBB parlamentarischer Arbeit skeptisch gegenüber: «Ihr Ziel war es, die Situation der Frauen in der Gesellschaft zu verbessern – die Anpassung des Rechts war nicht ihr Ziel, die parlamentarische Arbeit nicht der Weg» (Schmitter 2014, 101). Die gesellschaftliche Besserstellung von Frauen sollte gemäss diesen Gruppierungen auf gesellschaftlicher Ebene erreicht werden (vgl. Schulz und Schmitter 2011, 271).

Ob Frauenkörper in der Schweiz im Jahr 2021 bezüglich der eigenständigen Entscheidungsmöglichkeit bei Schwangerschaftsabbrüchen fremd- oder selbstbestimmt sind, kann nach vorhergegangener Argumentation nicht abschliessend beantwortet werden. Mit der Annahme der Fristenregelung 2002 ist das Kapitel zur Liberalisierung von Schwangerschaftsabbrüchen jedenfalls keineswegs abgeschlossen. Denn: Der Frauenkörper ist aus feministischer Perspektive nach wie vor fremdbestimmt – zumindest nach der zwölften Schwangerschaftswoche. Die Definition der Notsituation (nach der zwölften Woche) ist gesetzlich vorgeschrieben und steht konträr zu dem von Frauenbewegungen eingeforderten uneingeschränkten Recht auf Autonomie und Selbstbestimmung (Schmitter 2014, 258). Hinzu kommt die nach wie vor bestehende Stigmatisierung von Schwangerschaftsabbrüchen, welche auch nach deren Legalisierung in der Gesellschaft vorhanden ist. Schulz' Fazit (2006, 365) fällt dementsprechend ernüchternd aus: «Die Debatte über das ›Verbrechen am ungeborenen Leben‹ ist damit zugunsten der Frauen entschieden worden. Das ›Recht auf Selbstbestimmung‹ dagegen ist auf diesem Wege nur partiell realisiert worden.»

Die historische Aufarbeitung lässt jedoch Raum für eine These: Die Anzahl Abtreibungen ist seit der Fristenregelung nicht angestiegen, sondern stagniert vielmehr auf niedrigem Niveau. Auch heute noch gehört die Schweiz zu

den Ländern in Europa oder gar weltweit mit den niedrigsten Abtreibungsraten, trotz mittlerweile gelockerter Gesetzeslage (Statista 2021; EKF 2017, 5). Dass «die Zahl der Abtreibungen von der gesetzlichen Regelung weitgehend unabhängig» sei, wie dies die nationalrätliche Kommission für Rechtsfragen bei den Beratungen zur Fristenregelung festgehalten hatte, scheint sich also bewahrheitet zu haben (vgl. BBl, 1998, III, S. 3007).

Auf Grundlage dessen kann zwar nicht eindeutig beantwortet werden, ob mit einer vollständigen Liberalisierung von Schwangerschaftsabbrüchen, also ohne zeitliche oder sonstige Einschränkung der Entscheidungsfreiheit von Schwangeren, die Anzahl Abtreibungen zunehmen würde. Es gibt aber auch kein Indiz, welches dafür spricht, dass dies der Fall wäre.²⁰ Steht also «das Interesse der Schwangeren so sehr im Vordergrund», wie der Bundesrat noch in den 1970er Jahren spekulierte, so muss dies keineswegs dazu führen, dass «die Schutzwürdigkeit und Schutznotwendigkeit eines völlig wehrlosen, werdenden Menschen leicht übersehen [wird]» (Senti 1994, 94). Vielmehr scheint der Faktor Information einen starken Einfluss auf die Anzahl Abtreibungen zu haben. Denn: «offene Einstellung gegenüber der Sexualität, die Verbreitung von Verhütungsmitteln sowie die Einführung der Sexualerziehung an den Schulen und die Arbeit der Familienplanungsstellen» zeichnen zu einem grossen Teil für die tiefe Abtreibungsrate verantwortlich (EKF 2017, 5). Dies spricht sowohl teilweise für die Strategie der FBB, welche bereits in den 1970er Jahren Informationskampagnen und eben auch ausserparlamentarische Aktionen umfasste, wie auch für die Schlussfolgerung der Rechtskommission des Nationalrats: «Entscheidend ist [...] das Angebot an Informationen über Familienplanung, der Zugang zu Verhütungsmitteln und das Vorhandensein von Beratungsstellen für Schwangere» (BBl, 1998, III, S. 3007).

7.4 Literaturverzeichnis

- Bearak, Jonathan, Anna Popinchalk, Bela Ganatra, Ann-Beth Moller, Özge Tunçalp, Cynthia Beavin, Lorraine Kwok und Leontine Alkema. 2020. Unintended Pregnancy and Abortion by Income, Region, and the Legal Status of Abortion: Estimates from a Comprehensive Model for 1990–2019. *The Lancet Global Health* 8(9): 1152–1161.
- Blumer, Claudia. 07.04.2014. Initiative für Abtreibungsverbot scheitert. *Tages-Anzeiger*, <https://www.tagesanzeiger.ch/schweiz/standard/initiative-fuer-abtreibungsverbot-scheitert/story/16472274> (27.01.2021).

20 Eine kürzlich publizierte Studie (Bearak et al. 2020) belegt, dass in Ländern, in denen Abtreibungen verboten sind, mehr abgetrieben wird. Dies ist natürlich auch im Kontext des jeweiligen Niveaus der Aufklärung wie auch dem Zugang zu Verhütungsmitteln zu betrachten.

- Büchler, Andrea und Marco Frei. 2011. *Der Lebensbeginn aus juristischer Sicht – unter besonderer Berücksichtigung der Problematik des Schwangerschaftsabbruchs*. Jusletter vom 29. August 2011.
- Caroni, Flavia, Sophie Guignard, Anita Käppeli, Emilia Pascquier und Sébastien Schnyder. 2014. *Ausgewählte Beiträge zur Schweizer Politik: Abtreibungsfinanzierung ist Privatsache, 2011–2014*. Bern: Année Politique Suisse, Institut für Politikwissenschaft, Universität Bern, www.anneepolitique.swiss (03.01.2021).
- Club. 1997. *CVP-Frauen und Fristenlösung*. SRF Online, <https://www.srf.ch/play/tv/club/video/cvp-frauen-und-fristenloesung?urn=urn:srf:video:e37a5b2b-26eb-42cf-8e12-9919ceac5624> (16.03.2021)
- CVP Frauen. 2016. *Factsheet Abtreibung und Initiative «Abtreibungsfinanzierung ist Privatsache»*. CVP Frauen, <https://www.cvp-frauen.ch/wp-content/uploads/2016/05/factsheet-Abtreibung.pdf> (16.03.2021).
- Digitales Deutsches Frauenarchiv. 2018. *Die Abtreibungsdebatte in der neuen Frauenbewegung*, <https://www.digitales-deutsches-frauenarchiv.de/themen/die-abtreibungsdebatte-der-neuen-frauenbewegung> (11.03.2021).
- EKF – Eidgenössische Frauenkommission. 2001. *Schwangerschaftsabbruch*. Factsheet Nr. 3.8. In *Frauen – Macht – Geschichte. Zur Geschichte der Gleichstellung in der Schweiz 1848 – 2000*. Bern.
- EKF – Eidgenössische Frauenkommission. 2017. *Schwangerschaftsabbruch*. Factsheet Nr. 2.9. In *Frauen – Macht – Geschichte. Zur Geschichte der Gleichstellung in der Schweiz 2001 – 2017*. Bern.
- Engeli, Isabelle, André-Bruno Fischer und Anke Tresch. 2002. *Analyse der eidg. Abstimmung vom 2. Juni 2002*. gfs und Institut für Politikwissenschaft, Universität Genf.
- Gaillard, Ursula. 2011. *Abtreibung*, in: *Historisches Lexikon der Schweiz (HLS)*, Version vom 13.10.2011, übersetzt aus dem Französischen, <https://hls-dhss.ch/> (02.01.2021).
- Gindulis, Edith und Herbert Obinger. 2002. *Der Kampf um die Fristenlösung in der Schweiz: Ein Lehrstück konkordanzdemokratischer Überforderung*. ZeS-Arbeitspapier, No. 03/2002. Bremen: Universität Bremen, Zentrum für Sozialpolitik (ZeS).
- Hebeisen, Chantal. 22.05.2020. *Schmerzhafte Rechnung*, *Beobachter*. <https://www.beobachter.ch/geld/krankenkasse/fehlgeburt-schmerzhafte-rechnungen> (07.01.2021).
- Linder, Wolf und Sean Mueller. 2017. *Schweizerische Demokratie. Institutionen – Prozesse – Perspektiven*. 4., vollständig überarbeitete und aktualisierte Auflage. Bern: Haupt.

- NZZ – Neue Zürcher Zeitung. 17.03.2001. Das erste CVP-Referendum wird wahr. *Neue Zürcher Zeitung*, <https://www.nzz.ch/article79VVL-1.476636?reduced=true> (24.01.2021).
- NZZ – Neue Zürcher Zeitung. 25.03.2002. Neue Positionen zu alten Argumenten. *Neue Zürcher Zeitung*, <https://www.nzz.ch/article8249Q-1.380519?reduced=true> (18.03.2021).
- Parlamentsdienste. o.J. Verhandlungen: Schwangerschaftsabbruch. Revision des Strafgesetzbuches (93.434), https://www.parlament.ch/centers/documents/de/VH_93_434.pdf (16.03.2021).
- Peter, Christian. 2010. Straffloser Schwangerschaftsabbruch. *Schweizerische Ärztezeitung* 91(21): 825–826.
- Rielle, Yvan. 2010a. Die heftig umstrittene Fristenlösung scheidet nur knapp. In Wolf Linder, Christian Bolliger und Yvan Rielle (Hrsg.), *Handbuch der eidgenössischen Volksabstimmungen 1848–2007* (S. 365–367). Bern: Haupt.
- Rielle, Yvan. 2010b. Lockerung des Abtreibungsrechts scheidet am Widerstand von links und rechts. In Wolf Linder, Christian Bolliger und Yvan Rielle (Hrsg.), *Handbuch der eidgenössischen Volksabstimmungen 1848–2007* (S. 378–380). Bern: Haupt.
- Rielle, Yvan. 2010c. Nein zum Abtreibungsverbot. In Wolf Linder, Christian Bolliger und Yvan Rielle (Hrsg.), *Handbuch der eidgenössischen Volksabstimmungen 1848–2007* (S. 429–431). Bern: Haupt.
- Rielle, Yvan. 2010d. Ja zur Fristenlösung: Selbstverantwortung ersetzt Verbot im Abtreibungsrecht. In Wolf Linder, Christian Bolliger und Yvan Rielle (Hrsg.), *Handbuch der eidgenössischen Volksabstimmungen 1848–2007* (S. 617–619). Bern: Haupt.
- Schmitter, Leena. 2014. *Politiken der Reproduktion. Die Frauenbewegung und die Liberalisierung des Schwangerschaftsabbruchs in der Schweiz (1971–2002)*. Dissertation. Universität Bern.
- Schulz, Kristina. 2006. «Recht auf Selbstbestimmung» oder «Verbrechen am ungeborenen Leben»? Die Debatte über die Entkriminalisierung der Abtreibung in den 1970er Jahren. *Schweizerische Gesellschaft für Wirtschafts- und Sozialgeschichte* 21: 353–368.
- Schulz, Kristina und Leena Schmitter. 2011. Skandalisierung – Enttabuisierung – Politisierung: Mobilisierung für freien Schwangerschaftsabbruch in Grossbritannien und der Schweiz. In: *Ariadne. Forum für Frauen- und Geschlechtergeschichte* 60: 28–35.
- Senti, Martin. 1994. *Geschlecht als politischer Konflikt*. Bern: Berner Studien der Politikwissenschaft.
- SRF. 30.12.2020. Argentinien legalisiert Schwangerschaftsabbruch. *SRF 4 News aktuell* (01.01.2021).

- Statista. 2021. *Rate der jährlichen Schwangerschaftsabbrüche in ausgewählten europäischen Ländern in den Jahren 2014 bis 2018* (16.01.2021).
- Strasser, Matthias. 2019. *Krankenversicherung deckt Abtreibungskosten weiterhin*. Swissvotes – die Datenbank der eidgenössischen Volksabstimmungen, www.swissvotes.ch (03.01.2021).
- Swissvotes. 2021. *Fristenregelung (Schwangerschaftsabbruch)*. Swissvotes – die Datenbank der eidgenössischen Volksabstimmungen, www.swissvotes.ch (15.03.2021).
- Tagesschau. 30.10.2020. *Zehntausende protestieren in Warschau*. *Tagesschau*, <https://www.tagesschau.de/ausland/polen-abtreibungsverbot-117.html> (01.01.2021).
- Thommen, Marc. o.J. *Strafrecht BT I, Foliensatz*, https://www.ius.uzh.ch/dam/jcr:ffffff-e5e7-6dca-0000-000006077938/04_Kindstoetung_und_Schwangerschaftsabbruch_116_118-120.pdf (27.01.2021).
- VOX. 1985. *Analyse der eidgenössischen Abstimmungen vom 9. Juni 1985*. Zürich: Schweizerische Gesellschaft für praktische Sozialforschung, Universität Zürich.

Teil III

Frauen in Bildung, Ausbildung und Netzwerken

8 Auf dem Weg zu mehr Pflegefachmännern und Mathematikprofessorinnen – Gleichstellung in der Bildung

Bernadette Flückiger

8.1 Einführung

Der Bildungsbereich ist für die Gleichstellung von Frau und Mann von zentraler Bedeutung, schafft die Bildung doch eine Grundvoraussetzung für eine gleiche und gleichberechtigte Teilhabe von Frauen und Männern am Arbeitsmarkt. Damit bestimmt die Bildung die soziale Lage und den Handlungsspielraum von Personen, beeinflusst aber gleichzeitig auch ihre sozialen und kulturellen Kompetenzen (Bühler 2001). Seit den 1950er Jahren gab es in den Bereichen Schulbildung, Berufsbildung und Hochschulen bei der Gleichstellung von Frau und Mann weitreichende Erfolge zu verzeichnen.

Diese Fortschritte im Bildungsbereich beruhen nicht nur auf der Weiterentwicklung der rechtlichen Grundlagen – angestossen durch Vorstösse und Anträge im Parlament –, sondern lassen sich auch auf darauf aufbauende Fördermassnahmen oder Aktionspläne zurückführen. Es verbleiben aber auch heute noch immer Bereiche, in denen eine tatsächliche Gleichstellung der Geschlechter nicht erreicht ist, zum Beispiel bei der angemessenen Vertretung von Frauen bei Professuren an den Hochschulen. Anhand der wichtigsten Forderungen in Bereich der Gleichstellung in der Bildungspolitik werden im vorliegenden Kapitel die Erfolge und Misserfolge, respektive die noch nicht erfüllten Anliegen, geschildert und dadurch die Geschichte der Gleichstellung in der Bildungspolitik nachgezeichnet.

Dieses Kapitel gliedert sich – analog zu den Berichten der Eidgenössischen Kommission für Frauenfragen (EKF 2001a; EKF 2001b; EKF 2001c) – in die drei Abschnitte «Grundschulen/Gymnasien», «Berufsbildung» sowie «Hochschulen». In der Schweiz liegt die Verantwortung für die Schulen auf der Primar- und Sekundarstufe I sowie für die Gymnasien und für die Fachhochschulen bei den Kantonen. Die Berufsbildung und die beiden Eidgenössischen Technischen Hochschulen (ETH) befinden sich hingegen in der Zuständigkeit des Bundes, während bei den Universitäten eine geteilte Zuständigkeit vorliegt. Dieser Beitrag konzentriert sich auf die Entwicklungen auf der eidgenössischen Ebene, zieht jedoch bei den Institutionen in kantonaler Hand auch den Kanton Zürich mit ein, welcher in Fragen der Gleichstellung im Bildungssystem als Vorreiter bezeichnet werden kann (SKBF 2006, 18, 21 ff., 35, 79).

8.2 Stufe Primar, Sek I und Gymnasien: Die Mädchen holen auf, ziehen gleich – und überholen?

Eine erste Problematik der Geschlechtergleichstellung in der Primarschule zeigte sich im nach Geschlechtern differenzierten Lehrplan. So war zwar ein unentgeltlicher und bekenntnisunabhängiger Schulunterricht seit Mitte des 19. Jahrhunderts für beide Geschlechter Pflicht, dennoch hielt die Differenzierung des Lehrplans nach Geschlechtern bis in die 1990er Jahre an. Einige Kantone boten für Mädchen nur einen freiwilligen oder gar keinen Turnunterricht an. Andere Kantone liessen Mädchen nicht zum Unterricht in Geometrie, Algebra, Physik oder Naturkunde zu. Im Gegenzug war der Besuch des Handarbeitsunterrichts für Mädchen Pflicht. Der Werkunterricht für die Knaben setzte sich erst ab den 1950er Jahren langsam durch. Zudem wurden Mädchen oft getrennt von Knaben unterrichtet. Dieser Lehrplan führte mit dazu, dass Mädchen geringere Übertrittschancen auf weiterführende Schulen hatten, die überdies ebenfalls geschlechtergetrennt waren (EKF 2001a, 4 ff.).

Um dieser Sonderbehandlung der Mädchen entgegenzuwirken, verabschiedete die Schweizerische Konferenz der kantonalen Erziehungsdirektoren (EDK) 1972 Grundsätze zur Mädchenbildung zuhanden der Kantone (EDK 1972). Die Kantone wurden darin aufgefordert, Massnahmen zu treffen, um jegliche Diskriminierung der Mädchen in der Schule zu verhindern und damit Knaben und Mädchen die gleichen Übertrittschancen in Höhere Schulen zu ermöglichen. Sie empfahl zu diesem Zweck unter anderem, den Mädchen den Handarbeits- und Hauswirtschaftsunterricht nicht auf Kosten der Promotionsfächer zu erteilen. Empfehlungen der EDK sind jedoch nicht verbindlich, sie vermögen aber einen gewissen Druck auf die kantonalen Behörden auszuüben, auch weil sie von den Kantonen mit einer Zweidrittelmehrheit verabschiedet werden. Auch im Bundesparlament gab es in den frühen 1970er Jahren Bestrebungen im Bereich der Gestaltung der Lehrpläne. So forderten der Luzerner CVP-Nationalrat Josef Duss (Po. 10892) und der Berner SP-Nationalrat Emil Schaffer (Po. 10886) in Postulaten die Prüfung eines verbesserten Staatskundeunterrichts, der den Bedürfnissen der Schweizer Demokratie gerecht wird. Ihre Anträge begründeten sie auch mit dem durch die Einführung des Frauenstimm- und -wahlrechts aufgekommenen Interesse der Mädchen und jungen Frauen an dieser Materie. Die beiden Vorstösse wurden vom Nationalrat stillschweigend angenommen (AB NR, 1971, III, S. 953 ff.). Im Rahmen der parlamentarischen Debatte zur Änderung der Bundesverfassung betreffend das Bildungswesen (BRG 11111; AB NR, 1972, III, S. 1066) setzte sich CVP-Nationalrätin Hanny Thalmann (SG) für einen Minderheitsantrag von Fritz Tanner (ldu, ZH) ein, der den Artikel zur Glaubens- und Gewissensfreiheit der Schulen durch ein Verbot jeder Art von Diskriminierung ersetzen wollte. Thalmann forderte diesbezüglich Folgendes:

«[In] den allgemeinbildenden Fächern, wie Geometrie, Physik und Chemie, sollten auch Mädchen lückenlos, zu Stadt und Land,

diese Fächer besuchen können, nebst Hauswirtschaft und Handarbeit. Für diejenigen Mädchen, die in ein Studium gehen oder in eine höhere Schule übertreten, bzw. eine anspruchsvolle Lehre absolvieren wollen, soll der Uebertritt in gleicher Weise gegeben sein wie für Knaben. Gleichstellung im Bildungswesen würde fernher heissen, dass Aufnahmeprüfungen, ebenso die erforderliche Punktzahl für die Aufnahme in eine höhere Lehranstalt, für beide Geschlechter dieselben sind; unabhängig davon, ob man durch verschiedenes Vorgehen mehr Anwärter eines bestimmten Geschlechtes erreichen kann oder nicht.» (AB NR, 1972, III, S. 1066)

Die Nationalratskommission sprach sich jedoch gegen eine Änderung des entsprechenden Artikels aus, weil der Begriff «Diskriminierung» zu ungenau sei und weil sie sich vor politischem Widerstand aus protestantischen Kreisen aufgrund der Streichung der ausdrücklichen Glaubensfreiheit fürchtete. Mit 73 zu 29 Stimmen lehnte der Nationalrat in der Folge die entsprechende Änderung an der Bundesverfassung ab.

Die Aufnahme des Diskriminierungsverbots im Bildungsbereich in die Bundesverfassung war 1972 zwar abgelehnt worden, denselben Effekt erzielte hingegen 1981 die Aufnahme des Gleichstellungsartikels in die Bundesverfassung. Der Gleichstellungsartikel stellte demnach einen massgebenden Schritt im Hinblick auf die Chancengleichheit von Mädchen und Knaben in der Bildung dar, indem er fortan die formale Gleichstellung im Bereich der Ausbildung vorsah und eine diesbezügliche Überprüfung der kantonalen Lehrpläne bewirkte (EKF 2001a, 10). Gestützt auf diesen neuen Verfassungsartikel und basierend auf ihren 1972 erlassenen Empfehlungen verabschiedete die EDK 1981 weitere weitreichende Grundsätze und Empfehlungen. Um Mädchen und Knaben dieselben Ausbildungschancen zu bieten, sollten sie zukünftig in den Promotionsfächern nach identischen Lehrplänen unterrichtet werden. Zudem sollten beide Geschlechter ungehinderten Zugang zu allen angebotenen Pflicht-, Wahl- und Freifächern haben. Auch dürfe die Ausbildung – weder bei Mädchen noch bei Knaben – zu einer Benachteiligung beim Zugang zu einem Beruf oder zu einer weiterführenden Ausbildung führen. Die sogenannte Koedukation, also der gemeinsame Unterricht beider Geschlechter, solle überdies weiter gefördert werden (EDK 1981). Schliesslich kam es 1986 zu einem Bundesgerichtsurteil, nachdem verschiedene Beschwerden gegen das Nichteinhalten der Vereinheitlichung der Lehrpläne eingereicht worden waren. Das Bundesgericht kam zum Schluss, dass es nicht angehe, «in der Ausbildung zwischen Mädchen und Knaben Unterscheidungen zu treffen, die nicht biologisch und funktionell begründet sind» (Bundesgericht 1986, 172, zitiert nach Giudici und Manz 2018, 604).

Alle diese rechtlichen Neuerungen führten jedoch erst mit Verzögerung zu konkreten Verbesserungen. In den 1970er Jahren öffneten sich die staatlichen Knabengymnasien in den reformierten Kantonen auch für Mädchen. In den katholischen Gegenden hielt sich die Geschlechtertrennung jedoch noch länger.

Insbesondere bei der Umsetzung der von der EDK 1981 verabschiedeten Grundsätze zum Unterricht liessen sich die Kantone viel Zeit. 1991 hatten demnach noch immer erst zwölf Kantone die formalen Ungleichheiten zwischen Mädchen und Knaben in ihren Stundenplänen beseitigt. In den anderen Kantonen bestanden weiterhin geschlechtsspezifische Unterschiede in den Fächern Handarbeit und Hauswirtschaft, vereinzelt sogar in so wichtigen Fächern wie Geometrie oder Physik (EKF 2001a, 10).

Nicht nur die geschlechtergetrennten Lehrpläne, auch nicht geschlechtergerecht ausgestaltete Lehrbücher werden seit den 1990er Jahren kritisiert. Die Lehrmittel blendeten (und blenden teilweise noch immer) systematisch gesellschaftliche und kulturelle Leistungen von Mädchen und Frauen aus (EKF 2001a, 2). Schon 1981 forderte die EDK, dass in allen Bereichen der Schule, von der Entwicklung von Lehrplänen über die Ausarbeitung von Lehrmitteln (insbesondere von Lehrbüchern), bis zur Ausbildung von Lehrerinnen und Lehrern darauf zu achten ist, dass einseitige Rollenvorstellungen vermieden werden (EDK 1981). 1992 und 1993 veröffentlichte die EDK unter anderem Stellungnahmen zur Ausgestaltung der Lehrmaterialien. Zum einen publizierte sie Richtlinien zur sprachlichen Gleichbehandlung von Frau und Mann, die sowohl für den Unterricht an den Schulen als auch für die Erarbeitung von Lehrmitteln gelten sollten (EDK 1992). Zum anderen beinhalteten die Stellungnahmen die Aufforderung zu einem gleichwertigen Einbezug der Lebens- und Berufswelt beider Geschlechter in den Unterricht (EDK 1993). Auch kantonale Politikerinnen und Politiker forderten, dass die Schulbücher geschlechtergerecht ausgestaltet würden, so etwa die Zürcher SP-Kantonsrätin Jacqueline Fehr 1991 (Mo. 240/1991) oder der Zürcher SP-Kantonsrat Peter Stirnemann 1992 (A 91/1992). Fehr forderte, dass nur Lehrmittel zugelassen werden, welche «vielfältige Verhaltensweisen und Lebensmöglichkeiten von Mädchen und Frauen, zum Beispiel durch deren differenzierte Darstellung in aktiven gestaltenden Rollen» (Mo. 240/1991) wiedergeben. Der Zürcher Regierungsrat entgegnete in seiner ablehnenden Stellungnahme, dass diesem Aspekt bei den neu ausgearbeiteten Lehrmitteln bereits Rechnung getragen werde. Es sei jedoch nicht angezeigt, die Bücher, die diesem Aspekt noch nicht entsprechen, vom Markt zu nehmen. Die Motion Fehr wurde schliesslich zurückgezogen.

Neben diesen Entwicklungen für eine Besserstellung der Mädchen wurden in den 1990er Jahren in der Bildungspolitik auch Diskussionen über eine mögliche Benachteiligung der Knaben im Schulsystem laut. So übersteigt seit 1994 der Anteil Mädchen, die eine Maturitätsprüfung ablegen, den Anteil der Knaben. Ausserdem erzielten Mädchen im Durchschnitt bessere Noten als Knaben (EKF 2001a, 2). Manche Personen, wie etwa der Jugendpsychologe Allan Guggenbühl, erachteten Knaben entsprechend gar als Bildungsverlierer (Nock 2019; aber vgl. Stamm 2016 für eine Entgegnung). Folglich wurden Massnahmen zur stärkeren Förderung von Knaben gefordert. Zum Beispiel fragten 2005 die Zürcher SVP-Kantonsrätin Inge Stutz-Wanner und der Zürcher EVP-Kantonsrat Thomas Ziegler (Ip. 286/2005), ob der Stundenplan nicht weniger fremdsprachen-

lastig ausfallen sollte, ob es mehr männliche Lehrkräfte – insbesondere auf der Primarstufe – brauche und ob nicht generell das Prinzip der Koedukation, also des gemeinsamen Unterrichts, überprüft werden müsse. Der Regierungsrat erwiderte, dass im Kanton Zürich Qualitätsstandards für die gleichwertige Förderung beider Geschlechter gelten würden. Darin sei unter anderem festgehalten, «dass Lehrpersonen Mädchen und Knaben geschlechterbewusst fördern und im Unterricht qualitativ und quantitativ ausgewogen beteiligen» (Ip. 286/2005). Zudem sei das Geschlecht der Lehrperson für die geschlechtergerechte Förderung nicht entscheidend. Schliesslich gebe es bei der in Frage gestellten Koedukation sicherlich auch Nachteile, sie aber abzuschaffen, stehe ausser Frage. Ein überlegter Umgang mit der Koedukation, mit welchem gezielt Geschlechterhierarchien abgebaut werden und geschlechtstypische Zuweisungen dekonstruiert werden, sei hingegen sinnvoll, betonte der Regierungsrat.¹

2019 gab es im Zürcher Kantonsrat einen ähnlichen Vorstoss, da sich die Situation für die Knaben nicht verbessert habe (A 333/2019). Die SVP-Mitglieder Paul von Euw und Sandra Bossert erkundigten sich dabei nach möglichen Massnahmen gegen die Untervertretung der Knaben und jungen Männer an den Mittel- und Hochschulen. Der Regierungsrat entgegnete auch hier, dass die gleichwertige Förderung beider Geschlechter über alle Bildungsstufen hinweg eine hohe Priorität geniesse. Betreffend der geschlechterspezifischen Schul-, Berufs- und Studienwahl seien bereits diverse Massnahmen getroffen worden. So würden etwa bei der anstehenden Berufswahl mittels verschiedener Unterrichtsmaterialien geschlechtstypische Rollenbilder thematisiert. Bei der Studienwahl würde zudem insbesondere versucht, den Männeranteil der Studierenden an der Pädagogischen Hochschule zu erhöhen, um mehr Lehrer auszubilden (A 333/2019).

Zusammenfassend ist die gesetzliche Gleichstellung der Mädchen und Knaben auf Primar- und Sekundarstufe I sowie im Gymnasium bezüglich des Zugangs zur Bildung heute weitgehend erreicht: So stehen die Ausbildungsgänge «beiden Geschlechtern offen, und das Fächerangebot ist für beide fast ausnahmslos gleich» (EKF 2001a, 1). Zudem haben die Frauen ihren Bildungsrückstand gegenüber den Männern aufgeholt, ja teilweise sogar ins Gegenteil verkehrt (EKF 2017, 1). Die Forderungen nach einem einheitlichen Stundenplan und nach den gleichen Chancen, einen höheren Bildungsgang abzuschliessen, die seit den 1970ern erhoben wurden, sind folglich erfüllt. Die Schweizerische

1 Nicht alle teilen jedoch die positive Einschätzung von Koedukation. Neben der Angleichungshypothese, wonach Mädchen und Knaben voneinander lernen und somit ähnlicher werden, gibt es auch die Polarisierungsthese, wonach sich die Unterschiede zwischen den Geschlechtern durch Koedukation noch vergrössern (Grünewald-Huber 1997). Ein Beispiel für letzteren Effekt liefert etwa die Studie von Grünewald-Huber (1997) im Rahmen des NFP 35, wo sie aufzeigt, dass Mädchen in koeduzierten Klassen aufgrund der Dominanz von Knaben weniger «Einfluss auf das Interaktionsgeschehen» haben.

Koordinationsstelle für Bildungsforschung (SKBF) führte dies auch auf die Grundsätze der EDK von 1981 zurück:

«Zentrale Elemente dieser Ausrichtung waren gleiche Bildungsinhalte, generalisierte Koedukation und die Vermeidung einseitiger Rollenvorstellungen. Damit wurden die gesellschaftlich sich abzeichnenden Veränderungen im Geschlechterverhältnis und die verfassungsrechtliche Verankerung der Gleichstellung auf der bildungspolitischen Ebene nachvollzogen.» (SKBF 2006, 12)

Die Unterrepräsentation und die teilweise schlechteren Resultate der Knaben in den Schulen wurden im Kanton Zürich ebenfalls angegangen. Dies geschah und geschieht aber allen voran durch eigenständige Massnahmen in den Schulen und nicht durch politische oder rechtliche Vorgaben. Ferner wird das Ausmass dieser Problematik auch nicht von allen Expertinnen und Experten gleich eingeschätzt, manche stellen sie gar in Frage. Die Erziehungswissenschaftlerin Margrit Stamm (2016) ist der Ansicht, dass Knaben keineswegs in allen Bereichen der Schule schlechter abschneiden als Mädchen:

«So werden Knaben öfter und früher als hochbegabt identifiziert, deutlich häufiger begabungsfördernden Massnahmen zugewiesen und privat auch stärker gefördert als Mädchen. Auch Lehrpersonen bezeichnen Knaben in der Regel als talentierter als Mädchen, auch wenn sie über das gleiche Begabungspotenzial verfügen.» (Stamm 2016)

Problematisch bleiben aber die geschlechterstereotypen Rollenbilder, die in einigen Schulbüchern nach wie vor vorhanden sind und am Ende der Schulzeit auch für die Berufs- und Studienwahl entscheidend sein können. Vor allem die Lehrmittel der naturwissenschaftlichen Fächer auf der Stufe Sek II weisen hierzu noch zu oft Defizite auf (Derungs et al. 2014, 26 und EKF 2017, 2).²

8.3 Berufsbildung: Nach wie vor Frauen- und Männerberufe

In Übereinstimmung mit dieser noch verbliebenen Problematik im Grundschulbereich, ist die Berufswahl in der Schweiz nach wie vor stark geschlechtsspezifisch geprägt; 90 Prozent der Frauen entscheiden sich für einen Beruf im Dienstleistungssektor, vor allem in den Bereichen Wirtschaft/Verwaltung, Gesundheit und Sozialwesen. Hingegen wählen nur sehr wenige Frauen einen Beruf im sogenannten MINT Bereich (Mathematik, Informatik, Naturwissenschaften und Technik), wo seit Jahren ein Fachkräftemangel verzeichnet wird (Derungs et al. 2014, 22). Dieses enge Spektrum an Berufen, welche Frauen zu einem hohen Prozentsatz ausüben – die sogenannte horizontale Segregation (Derungs et al.

2 Die Bemühungen um HarmoS wurden im Kapitel 15 zur Drittbetreuung aufgenommen.

2014, 25) – wird häufig darauf zurückgeführt, dass den Frauen die weiblichen Vorbilder in den übrigen Berufen fehlen; meist sind die Auszubildner in den entsprechenden Betrieben männlich. Zudem wählen junge Frauen weiterhin oft einen Beruf, der sich später gut mit der Mutterrolle vereinbaren lässt; typischerweise bieten diese Berufe jedoch wenig Karrieremöglichkeiten (Engeli 2017, 899). Darüber hinaus setzten diese traditionellen «Frauenberufe» lange Zeit auch nur eine berufliche Ausbildung über ein oder zwei Jahre voraus, wodurch den Frauen der direkte Zugang zu einer höheren Berufsbildung erschwert wurde, die eine mindestens dreijährige Ausbildung voraussetzt. Oft wurden und werden frauentypische Berufszweige überdies schlechter entlohnt als sogenannte «Männerberufe» (Martí und Bertschy 2013, 3). Bereits 1981 forderte die EDK angesichts der Untervertretung der Frauen in der beruflichen Grundbildung dazu auf, diese bei der Berufsberatung besser zu unterstützen und dabei auch die Eltern und die Lehrerschaft einzubeziehen (EDK 1981). Im Jahr 1991 verstärkte die EDK ihre Forderung, indem sie die Kantone anhielt, die Jugendlichen bei der Berufswahl nicht von geschlechtstypischen Rollenbildern leiten zu lassen; die Wahl des Berufes solle ohne Vorurteile erfolgen (EDK 1991). 1993 verlangte Nationalrätin Ruth Grossenbacher (cvp, SO) in einer Motion (93.3359) gezielte Massnahmen, um Mädchen und junge Frauen von der Wichtigkeit einer guten beruflichen Aus- und Weiterbildung zu überzeugen und damit den Frauenanteil an den Berufsmittelschulen und in der beruflichen Weiterbildung zu steigern. Ferner wurde der Bundesrat aufgefordert zu prüfen, ob die zweijährigen Berufslehren, die vor allem von jungen Frauen absolviert würden, nicht mit spezifischen Weiterbildungsmöglichkeiten ausgebaut werden könnten. Grossenbachers Motion wurde vom Nationalrat jedoch lediglich als Postulat überwiesen, aufgrund dessen weitere Abklärungen zum Thema getroffen werden sollten (AB NR, 1993, IV, S. 1962f.). Eine finanziell wirksame Massnahme zur Verbreiterung der Berufsfelder der Frauen schufen die eidgenössischen Räte hingegen im Jahr 1999 im Rahmen des Lehrstellenbeschlusses II für die Jahre 2000 bis 2004 (Pa. Iv. 99.400; AB NR, 1999, I, S. 427 ff. und AB SR, 1999, III, S. 462 ff.). Im Rahmen dieses zweiten Lehrstellenbeschlusses stellte das Parlament CHF 100 Mio. für die Sicherung des Lehrstellenangebots zur Verfügung. Für Gleichstellungsprojekte in Form von Ausbildungsangeboten, Lehrstellenmarketing sowie Sensibilisierungsprojekten wurden dabei CHF 10 Mio. gesprochen.

Die totalrevidierte Bundesverfassung, die am 1.1.2000 in Kraft trat (BRG 96.091), erteilte dem Bund neu die Kompetenz, den gesamten Bereich der Berufsbildung zu regeln. Kurz darauf wurde denn auch das Berufsbildungsgesetz (BRG. 00.072) revidiert. Wichtigste Neuerung im Bereich der Gleichstellung war dabei die Aufnahme der oft von Frauen gewählten Berufe im Bereich Gesundheit, Soziales und Kunst (GSK) ins Gesetz. In der Folge kam es im Rahmen des Berufsbildungsgesetzes tatsächlich zu einer Gleichstellung dieser Berufe mit den gewerblich-industriellen Berufen, womit auch die Forderung erfüllt wurde, für Ausbildungen zu typischen Frauenberufen dieselbe Dauer vorzusehen wie bei den anderen Berufszweigen (2–4 Jahre) und den Übertritt zu einer höheren

Berufsbildung zu formalisieren. Überdies schreibt das neu revidierte Gesetz ausdrücklich die tatsächliche Gleichstellung von Mann und Frau in der Berufsbildung vor (Derungs et al. 2014, 26; EKF 2001b, 15).

Während bis in die 1990er Jahre die Forderung vorherrschte, dass Mädchen und Frauen generell vermehrt eine anspruchsvolle berufliche Bildung verfolgen sollten, kam ab den 2000er Jahren die Forderung nach Massnahmen auf, um Mädchen und Frauen spezifisch für die MINT- oder die ICT³-Berufe zu begeistern und damit dem Fachkräftemangel in diesen Bereichen entgegenzuwirken; entsprechende Anträge kamen beispielsweise im Votum von Nationalrätin Kathy Riklin (cvp, ZH) zum ICT-Umschulungs-Gesetz (Pa.Iv. 01.419; AB NR, 2001, S. 848 ff.) oder im Postulat von Nationalrätin Margret Kiener Nellen (sp, BE; Po. 06.3843) im Jahr 2006 vor. Das Parlament trat nicht auf das ICT-Umschulungs-Gesetz ein, der Bundesrat zeigte sich jedoch bezüglich des Postulats bereit, in einem Bericht aufzuzeigen, wie die Vertretung der Frauen in den technischen, mathematischen und naturwissenschaftlichen Ausbildungs- und Lehrgängen der Berufsbildung erhöht werden kann. Nachdem ihr Postulat 2009 unbehandelt abgeschrieben worden war, reichte es Kiener Nellen noch in demselben Jahr in leicht abgeänderter Form erneut ein (Po. 09.3930). Sie verdeutlichte die Problematik noch einmal mit dem Hinweis, dass 2006 nur 11 Prozent der Lehrabschlüsse in den MINT-Bereichen von Frauen erreicht worden waren. Der Bundesrat empfahl wiederum die Annahme des Postulates, in der Debatte wurde dieses jedoch von Nationalrat Toni Bortoluzzi (svp, ZH) bekämpft, welcher der Ansicht war, dass der Staat sich nicht in die Berufswahl der Bürgerinnen einmischen solle. Zudem sei die «unterschiedliche Wahl der Geschlechter in der Ausbildung [...] nun einfach eine Tatsache» (AB NR, 2011, S. 756). Das Postulat wurde jedoch gegen den Widerstand einer rechtsbürgerlichen Minderheit angenommen, wobei sich die Mehrheit der Frauen aus fast allen Parteien dafür aussprach. Einzig vier weibliche Mitglieder der SVP-Fraktion und eine FDP-Frau lehnten das Postulat ab. 2010 veröffentlichte der Bundesrat den Bericht in Erfüllung dieses Vorstosses (Bundesrat 2010) und hielt dabei unter anderem fest, dass die Kantone – verantwortlich für die obligatorische Schulbildung – bereits diverse Massnahmen ergriffen hätten, um den Frauenanteil in den MINT-Berufen zu erhöhen. Der Bundesrat empfahl in besagtem Bericht zudem, dass das Interesse für die MINT-Fächer weiter gestärkt werden solle und dass die Förderung des Technikverständnisses kontinuierlich weiterzuführen sei.

Im Jahr 2016 bemängelte Nationalrätin Min Li Marti (sp, ZH), dass die bisher ergriffenen Massnahmen nicht den gewünschten Effekt gezeigt hätten und forderte den Bundesrat in einer Motion (Mo. 16.3730) zur Ergreifung weiterer Massnahmen auf. Mögliche solche Massnahmen, wie Mädchen für diese ICT-Berufe und Studienrichtungen gewonnen werden könnten, seien beispielsweise die Betonung der Vielseitigkeit dieser Berufe und der dort gefragten Kom-

3 ICT steht für Information and Communications Technology, also Informations- und Kommunikationstechnologie.

petenzen, nichtdiskriminierende Arbeits- und Anstellungsbedingungen oder auch eine bessere Vereinbarkeit von Beruf und Familie (vgl. auch Kapitel 15 zur Drittbetreuung und Kapitel 16 zur Teilzeitarbeit). Der Bundesrat beantragte die Ablehnung der Motion und entgegnete, es sei vor allem an den Berufsbranchen, ihre Berufsausbildungen zu bewerben. Zudem habe er bereits einzelne Projekte in diesem Bereich subventioniert. Die Motion wurde im Nationalrat durch eine Mitte-Rechts-Koalition deutlich abgelehnt, wobei auch die Frauen nach Parteien gespalten waren: Die Frauen der SP, der Grünen, der GLP, der BDP und der EVP sprachen sich allesamt für die Motion aus, diejenigen der SVP, der FDP und der CVP dagegen (AB NR, 2018, S. 1627 f.). Ein ähnliches Postulat (19.4351) von Kathy Riklin forderte unter anderem die Prüfung einer gezielten Unterstützung für Mädchen und Frauen, die in relevante Technologieberufe ein- oder umsteigen wollten. Zusammen mit drei weiteren Massnahmen solle «ein Massnahmenpaket zur Sicherung des Wachstums und der Innovation des Wirtschaftsstandorts Schweiz» geschaffen werden. Die CVP ergänzte damit die gleichstellungspolitischen Argumente der Linken um ein wirtschaftliches Argument. Dennoch beantragte der Bundesrat die Ablehnung des Vorstosses, weil er bereits einige Massnahmen an die Hand genommen respektive Mandate erteilt habe, um dem Fachkräftemangel entgegenzuwirken. So habe er zum Beispiel den Akademien der Wissenschaften Schweiz ein Mandat für die Förderung der MINT-Kompetenzen erteilt. In diesem Rahmen würden Projekte gefördert, die insbesondere Mädchen und jungen Frauen für Studiengänge und Berufe im MINT-Bereich begeistern sollen. Bisher wurde das mittlerweile von Elisabeth Schneider-Schneiter übernommene Postulat im Parlament noch nicht behandelt.⁴

Eine zweite wichtige gleichstellungspolitische Problematik im Rahmen der beruflichen Bildung betrifft die mangelnden Weiterbildungsmöglichkeiten für Frauen und damit einhergehend den erschwerten Wiedereinstieg ins Berufsleben nach der Familiengründung. Um dieser Benachteiligung entgegenzuwirken, erläuterte Rosemarie Simmen (cvp, SO) im Ständerat im Rahmen der Beratung der Botschaft über Sondermassnahmen zugunsten der beruflichen und universitären Weiterbildung (BRG 89.048), dass mehr finanzielle Mittel für die Weiterbildung und den Wiedereinstieg der Frauen bereitgestellt werden müssten. Ausserdem benötigten Frauen flankierende Massnahmen – wie etwa flexiblere Arbeitszeiten und koordinierte Schulzeiten für die Kinder – weil Weiterbildungen und der Aufbau einer Karriere oft in jenen Jahren stattfänden, in denen auch die Familiengründung ansteht (AB SR, 1989, V, S. 684 ff.). Im Rahmen desselben Geschäfts forderte SP-Nationalrätin Susanne Leutenegger Oberholzer (sp, BL) eine frauenorientierte Bedarfsanalyse in allen Bereichen der beruflichen Weiterbildung. Zudem reichte sie zwei Anträge zur besonderen Förderung der Frauen in der beruflichen und akademischen Weiterbildung ein, die jedoch beide vom Nationalrat abgelehnt wurden (BRG 89.048; AB NR, 1990, II, S. 518 ff.).

4 Stand Frühjahrssession 2021.

Nicht nur eine Förderung des beruflichen Wiedereinstiegs, auch gleiche Bedingungen für beide Geschlechter beim Zugang zum beruflichen Wiedereinstieg wurden gefordert. Nationalrätin Sylvie Perrinjaquet (fdp, NE) erläuterte in einer Motion (Mo. 10.3025), dass Frauen in der Regel von ihrem Arbeitgeber nicht denselben Beitragssatz für Weiterbildungskurse erhielten wie Männer. Erfolge der Zugang zu Weiterbildungen nicht gleichberechtigt, müsse der Bundesrat eingreifen, forderte sie. Erneut bekämpfte Nationalrat Toni Bortoluzzi die vom Bundesrat zur Annahme empfohlene Motion, worauf sie unbehandelt abgeschlossen wurde, nachdem Nationalrätin Perrinjaquet aus dem Rat ausgeschieden war. Einen konkreten Ansatz für einen verbesserten Wiedereinstieg verfolgte eine Gruppe anderer Vorstösse (Mo. 09.3237: Marie-Thérèse Weber-Gobet, csp, FR; Po. 10.3298: Weber-Gobet; Mo. 13.3328: Lucrezia Meier-Schatz, cvp, SG), welche den Wiedereinstieg ins Berufsleben mittels Bildungsgutscheinen⁵ erleichtern wollten. Diese Vorstösse blieben jedoch alle erfolglos respektive wurden unbehandelt abgeschlossen.

Eine Verbesserung der Chancengleichheit kam hingegen durch die Aufnahme der Förderung des Wiedereinstiegs ins Berufsleben ins 2014 geschaffene Weiterbildungsgesetz (BRG 13.038) zustande. Damit sollten familienfreundliche Arbeitsbedingungen in der Privatwirtschaft gefördert werden, um die Vereinbarkeit von Beruf und Familie zu stärken (EKF 2017, 15). Darin wies der Bundesrat jedoch eine Verantwortung für die Förderung der gleichberechtigten Weiterbildung von sich, indem er in der Botschaft Anbietende von Weiterbildungen und die Arbeitgebenden damit betraute, für familiengerechte Weiterbildungen und die Förderung der weiblichen Angestellten zu sorgen (BBl, 2013, S. 3756). Dem Bund sollte hingegen nur eine subsidiäre Verantwortung zukommen.

Das Konzept der Bildungsgutscheine war nicht in das Weiterbildungsgesetz integriert worden. Als 2015 nochmals ein Vorstoss zu Bildungsgutscheinen eingereicht wurde (Mo. 15.4076 von Piller Carrard, sp, FR), beantragte der Bundesrat dessen Ablehnung; die Weiterbildung liege vor allem in der Verantwortung jedes und jeder einzelnen, erklärte er in Übereinstimmung mit dem neuen Weiterbildungsgesetz. Zudem böten verschiedene Regelungen bereits die Möglichkeit zur Förderung des Wiedereinstiegs ins Berufsleben. Da sie nicht innerhalb von zwei Jahren abschliessend behandelt wurde, wurde auch diese Motion abgeschlossen. Schliesslich forderte die SP auch, Alleinerziehende (Mo. 15.3839: Munz, sp, SH) und ältere Arbeitnehmende (Mo. 16.4076: Aebischer, sp, BE) bei der Weiterbildung zu unterstützen. Nationalrätin Martina Munz verlangte, dass die Möglichkeiten von Alleinerziehenden in der Arbeitswelt im Rahmen der Fachkräfteinitiative durch Weiterbildung und Nachbildung verbessert werden. So hatte der Bundesrat 2011 zusammen mit Kantonen und Sozialpartnern die Fachkräfteinitiative ins Leben gerufen, mit der er das inländische Fachkräftepoten-

5 Dabei erhalten Personen einen spezifischen Betrag, mit dem sie eine Weiterbildung (teil)finanzieren können. Dadurch soll ein finanzieller Anreiz geschaffen werden, damit diese Personen eine Weiterbildung in Angriff nehmen (Erziehungsdirektion des Kantons Bern 2011, 8ff.).

zial besser ausnutzen wollte (WBF und SECO 2015; vgl. auch ausführlicher im Kapitel 16 zur Teilzeitarbeit). Im Bereich der Bildung betonte er insbesondere die Weiterbildungsangebote, mit denen ein «beruflicher Wiedereinstieg nach einem familienbedingten Erwerbsunterbruch» gefördert werden sollte (WBF und SECO 2015, 37). Matthias Aebischer wiederum beantragte, dass das Stipendien- und Darlehenssystem für ältere Arbeitnehmende ausgebaut werden soll. Für viele der älteren Arbeitnehmenden sei es sehr schwierig und kostenintensiv, Weiterbildungen zu finanzieren. Dieses Problem betreffe vor allem Frauen, da sie vom Arbeitgeber in der Regel weniger Unterstützung erhielten und häufiger temporär aus dem Arbeitsleben ausstiegen als Männer. Währenddem die rechtsbürgerliche Mehrheit des Nationalrates den Vorstoss Munz ablehnte (AB NR, 2017, S. 1432 f.), wurde die vom Bundesrat zur Ablehnung beantragte Motion Aebischer gar nie behandelt und folglich abgeschrieben.

Zusammenfassend wurden bei der beruflichen Bildung die frauentypischen Ausbildungsgänge des GSK-Bereichs durch die Integration ins Berufsbildungsgesetz (BRG. 00.072) den anderen Berufsbildungen gleichgestellt. Im Bereich der materiellen, also der tatsächlichen Gleichstellung bleiben jedoch bis heute verschiedene Forderungen unerfüllt. Der Bundesrat zeigte sich zwar häufig mit den Anliegen von Mitte-Links einverstanden, sah den Bund aber nicht in der Verantwortung, die Weiterbildung der Betroffenen zu forcieren. Mit Verweis auf die Fachkräfteinitiative und die Verantwortung der Kantone, der Arbeitgebenden und nicht zuletzt der Frauen selber, empfahl er zahlreiche diesbezügliche Vorstösse von SP und CVP zur Ablehnung; im Parlament wurden diese in der Folge entweder unbehandelt abgeschrieben oder abgelehnt. Die Relevanz dieser Vorstösse verdeutlichen einmal mehr die neuesten Zahlen zu den Abschlüssen in der beruflichen Grundbildung für das Jahr 2019 des Bundesamts für Statistik: Auch heute noch sind Frauen und Männer in den verschiedenen Fachrichtungen unterschiedlich stark vertreten; es gibt nach wie vor typische «Frauenberufe» und «Männerberufe». So haben beispielsweise 2019 1741 Männer und 124 Frauen ein Eidgenössisches Fähigkeitszeugnis (EFZ) als Informatiker/Informatikerin erhalten. Demgegenüber schlossen im selben Jahr 528 Männer und 3997 Frauen ihre Berufslehre als Fachmann/Fachfrau Gesundheit ab (BFS 2020a). Interessanterweise sind die Geschlechterverhältnisse im Lehrkörper der Berufsschulen relativ ausgeglichen – hier liegt der Frauenanteil bei ca. 42 Prozent (BFS 2020b) – und bieten daher weniger Anlass zu Diskussionen, ganz im Gegenteil zum Hochschulbereich.

8.4 Hochschulen: Studentinnen und Professoren

Die grösste gleichstellungspolitische Herausforderung im Hochschulbereich stellt die unterschiedliche Vertretung der Geschlechter im Lehrkörper dar. Die erste ausserordentliche Professorin an einer Schweizer Universität trat zwar bereits im Jahr 1900 ihre Stelle an; noch bis heute sind jedoch die Frauen in

den höheren akademischen Positionen stark untervertreten (EKF 2001c, 1 ff.; EKF 2017, 1). Bei den Doktoraten ist der Frauenanteil zwar bis ins Jahr 2018 auf 44 Prozent angestiegen – jedoch mit grossen Unterschieden zwischen den Themenbereichen (European Commission 2019) –, je einflussreicher die universitäre Position jedoch ist, desto geringer ist der Frauenanteil. Frauen belegten in der Schweiz im Jahr 2019 24 Prozent der Professuren (BFS 2020c), wobei der Anteil seit 1989 deutlich angestiegen ist; damals lag er noch bei 3 Prozent (BBL, 1991, S. 1062).

Die Forderung nach einem grösseren Anteil an Frauen in den höheren akademischen Positionen und damit nach einer Reduktion der sogenannten vertikalen Segregation (Derungs et al. 2014, 22) zieht sich seit den 1980er Jahren bis heute wie ein roter Faden durch die Diskussionen um die Gleichstellung an den Hochschulen. Seit dieser Zeit gab und gibt es sowohl auf nationaler als auch auf kantonaler Ebene Forderungen, den Frauenanteil an den Universitäten und den beiden ETH zu steigern, gegebenenfalls mittels Quoten.⁶

Ein grosser Schritt in der Förderung einer gleichberechtigten Teilhabe von Frauen am Hochschulbetrieb gelang 1991, als eine solche Quote im Rahmen der Hochschulförderungskredite für die Jahre 1992–1995 (BRG 91.040) tatsächlich eingeführt wurde: Ein Drittel der im Rahmen von Sondermassnahmen zur Förderung des akademischen Nachwuchses – dem sogenannten Nachwuchsförderungsprogramm – neu zu besetzenden Hochschulstellen war fortan Frauen vorbehalten. Zwar sprach sich die ständerätliche Kommission gegen den Willen des Bundesrates und des Nationalrats dafür aus, hier keine zwingende Quote, sondern eine Richtlinie zu schaffen, welche die Hochschulen anzustreben hätten, mit 18 zu 16 Stimmen folgte die kleine Kammer jedoch einer Kommissionsminderheit und stimmte der Schaffung der Quote zu. Der Bundesrat hatte die Schaffung dieser Quote damit begründet, dass das Doktorat für Frauen «eine besonders hohe Hürde» sei (BBL, 1991, III, S. 1034). Ernst Rüesch (fdp, SG) wehrte sich gegen eine solche Quote, die «im Einzelfall zur Diskriminierung der Männer führen» könnte, sofern deswegen besser qualifizierte Männer abgewiesen werden müssten (AB SR, 1991, V, S. 1033). Dem widersprach Rosmarie Simmen (cvp, SO), die betonte, dass in der Schweiz bei einer Frauenquote von 30 Prozent nur 1 Prozent aller Studienabgängerinnen die Möglichkeit zur Promotion erhalten würden und dass es «bedeutend mehr als ein Prozent aller Lizentiatinnen [gibt], die befähigt wären, eine akademische Laufbahn einzuschlagen» (AB SR, 1991, V, S. 1033). In den Folgejahren wurde diese Quote denn auch regelmässig übertroffen, 1997 wurden beispielsweise 40 Prozent der entsprechend geförderten Stellen durch Frauen besetzt (AB NR, 1997, S. 2942).

In Ergänzung zu Änderungen in Gesetzen und dieser konkreten Massnahme im Rahmen eines Finanzbeschlusses wurde auch die Forderung gestellt, die Situation der Frauen durch konkrete Massnahmenpläne an den Hochschulen

6 Po. 88.0460: Jean Ziegler (sp, GE); Antrag von Anita Fetz (sp, BS) im Rahmen des BRG 87.030 (AB NR, 1987, II, S. 583 ff.); Antrag von Monika Stocker-Meier (gp, ZH) im Rahmen des BRG 90.084 (AB NR, 1991, IV, S. 1741 ff.); Zürcher Kantonsrätin Irène Meier (gp) Postulat 119/1988 und Postulat 120/1988.

selbst zu fördern. So verlangte etwa die Schaffhauser SP-Nationalrätin Ursula Hafner in der Debatte zu den Krediten zum Hochschulförderungsgesetz 1990 bis 1991 universitäre Massnahmenpläne zur Frauenförderung und Unterstützungsangebote für weibliche Nachwuchsforscherinnen (BRG 89.012; AB NR, 1989, IV, S. 1466 ff.). Solche Massnahmenpläne wurden denn ab 1990 nach und nach etabliert. So erarbeitete etwa die Universität Zürich in ihrem Entwicklungsplan 1991–1995 einen Massnahmenkatalog für die Frauenförderung, in dem es drei Schwerpunkte gab: den Abbau der existierenden Hürden für Frauen; die Erhöhung der Motivation der Frauen, eine wissenschaftliche Karriere anzustreben, sowie die weibliche Nachwuchsförderung. Die Universitäten Genf und Bern präsentierten im selben Jahr ebenfalls Massnahmen zur Förderung der Frauen. In Bern wurde gar erstmals eine Frauenförderungsstelle an einer Schweizer Universität eingeführt (Caretti 1992). Im Jahr 2000 wurden sodann die Bundesprogramme «Chancengleichheit von Frau und Mann an den Universitäten» und «Chancengleichheit von Frau und Mann an den Fachhochschulen» lanciert. Diese Programme verpflichten alle Hochschulen, Aktionspläne zur Förderung der Chancengleichheit zu erarbeiten und umzusetzen. An den Universitäten standen dabei unter anderem die Erhöhung des Frauenanteils bei den Professorinnen und in den Leitungs- und Entscheidungsgremien sowie die Verbesserung der Rahmenbedingungen für Personen mit familiären Verpflichtungen im Fokus. An den Fachhochschulen standen zweckmässige Massnahmen im Zentrum, um dem Fachkräftemangel in den Bereichen MINT und im Gesundheitswesen entgegenzuwirken (EKF 2017, 1; Derungs et al. 2014, 25 ff.).

Während sich die Anteile an Studentinnen und Studenten an den kantonalen Universitäten in den letzten Jahren stark angeglichen hatten und die Debatte entsprechend vor allem auf die Gleichstellung in den höheren akademischen Positionen fokussierte, ging es an den ETH (und an den Fachhochschulen) auch um die Steigerung der Anzahl Studentinnen, insbesondere in den MINT-Fächern (bspw. Po. 05.3508 von Anita Fetz, sp, BS). Insgesamt waren 2020 33 Prozent der Studierenden an der ETH Zürich weiblich (ETHZ 2021), an der EPFL Lausanne lag der Frauenanteil 2018 bei 29 Prozent (EPFL 2021). Damit zusammenhängend verlangte Susanne Leutenegger Oberholzer 1990 in einem Postulat (Po. 90.569), dass an den beiden ETH je ein Lehrstuhl für Frauenforschung eingerichtet werden soll. Der Lehrstuhl solle sich insbesondere mit der Stellung der Frau im technisch-naturwissenschaftlichen Bereich auseinandersetzen. Der Bundesrat war bereit, den Vorstoss entgegenzunehmen, dieser wurde jedoch im Parlament von Nationalrat Dreher (Freiheitspartei, ZH) bekämpft und schliesslich unbehandelt abgeschrieben. 1991 wurden zwei weitere Anträge von Nationalrätin Leutenegger-Oberholzer zu den ETH abgelehnt – dieses Mal im Rahmen der Diskussionen zum Bundesgesetz über die Eidgenössischen Technischen Hochschulen (BRG 87.078; AB NR, 1991, I, S. 38 ff.). Der erste Antrag forderte eine Gesetzesbestimmung, wonach die beiden ETH auf die Gleichstellung der Geschlechter in Lehre und Forschung achten und geeignete Massnahmen ergreifen müssten, um die Gleichstellung der Geschlechter zu erreichen und strukturelle Benachteiligun-

gen aufgrund des Geschlechts zu verhindern. Der zweite Antrag verlangte eine geschlechtsneutrale Formulierung des ETH-Gesetzes. Im ETH-Gesetz fehlt bis heute ein Artikel zur Gleichstellung der Geschlechter; ebenso unerfüllt ist die Forderung, im Gesetz jeweils beide Geschlechter zu nennen (bspw. Studentinnen und Studenten). Ebenfalls abgelehnt wurde ein Antrag von SP-Nationalrat Paul Günter (BE), der beabsichtigte, dass bis zum Erreichen eines ausgeglichenen Geschlechterverhältnisses bei gleicher Qualifikation ausschliesslich Frauen eingestellt werden. Die Mehrheit im Nationalrat argumentierte, dass die Anstellung von Professorinnen und Professoren in der Kompetenz des ETH-Rates liege.

Im Bereich der Fachhochschulen gab es gewisse Parallelen zur Entwicklung bei der beruflichen Grundbildung zu verzeichnen. Im Jahr 1995 wurde eine erste Gesetzesgrundlage für die Fachhochschulen (BRG 94.056) geschaffen. In diesem Gesetz fehlte jedoch ein Gleichstellungsartikel, da ein entsprechender Vorschlag von einer SVP-FDP-Allianz erfolgreich bekämpft worden war. Ebenfalls nicht ins Gesetz aufgenommen worden war der GSK-Bereich, der auch ins Berufsbildungsgesetz nachträglich aufgenommen werden musste. SP-Nationalrat Martin Bundi (GR) argumentierte vergeblich, dass gerade bei den Frauen ein grosser Bedarf nach höherer Bildung und Aufstiegsmöglichkeiten bestehe (AB NR, 1995, IV, 1734 ff.), was ihnen aufgrund dieses Entscheids verwehrt bliebe. Erst 2004 wurde der GSK-Bereich in das Bundesgesetz über die Fachhochschulen integriert und damit rechtlich und subventionstechnisch den anderen Studienbereichen gleichgestellt (BRG 03.076). In der Folge nahm auch die Zahl der Studentinnen an den Fachhochschulen rapide zu: Im Jahr 2000 machten Frauen 26 Prozent der Studierenden an den Fachhochschulen aus, 2019 waren es fast 53 Prozent (BFS 2021).

Ab 1998 wurden die gleichstellungspolitischen Fragen im Bildungsbereich im Rahmen der Botschaften für den Bereich Bildung, Forschung und Technologie (später Innovation; BFT/BFI) geregelt. Ab diesem Zeitpunkt waren Gleichstellungsmassnahmen im Hochschulbereich im Parlament im Übrigen nicht mehr gross umstritten, die Sondermassnahmen des Nachwuchsforschungsprogramms wurden jeweils ohne grosse Diskussionen verlängert. In verschiedenen BFT/BFI-Botschaften (BRG 98.070, 02.089, 07.012, 20.028) wurde beispielsweise festgehalten, dass beim akademischen Nachwuchs neu ab der Periode 2000–2003 eine Frauenquote von 40 Prozent eingehalten werden muss (bisher ein Drittel), dass der Anteil an Professorinnen gesteigert werden muss oder dass günstigere Rahmenbedingungen für die bessere Verbindung von Berufs- und Familienpflichten geschaffen werden müssen. Im MINT-Bereich zielten die Massnahmen auf eine Erhöhung der Anzahl Studienabschlüsse und des Anteils Frauen in allen Personalkategorien. Im Vordergrund standen vor allem Investitionen in den Ausbau von Teilzeit- und berufsbegleitenden Studiengängen und in die Erhöhung der Attraktivität des MINT-Studiums. Interessant erscheint auch die Tatsache, dass der Bundesrat sich in diesen Botschaften nicht nur mit gleichstellungspolitischen, sondern auch mit wirtschaftlichen Argumenten für die Stei-

gerung des Frauenanteils respektive für den Verbleib der Frauen in den höheren akademischen Stufen aussprach:

«Eine angemessene Vertretung der Frauen in Lehre und Forschung muss im Rahmen eines Prozesses für einen gesellschaftlichen Wandel angestrebt werden. Der Verlust an Kreativität, der dadurch entsteht, wenn Frauen an den Rand gedrängt und die für ihre Bildung getätigten Investitionen nicht entsprechend genutzt werden, darf nicht einfach hingenommen werden. Durch Veränderungen auf dem Arbeitsmarkt, das Entstehen neuer Arbeitsformen, das Aufkommen zahlreicher neuer Berufe, die hauptsächlich mit einer geistigen Tätigkeit verbunden sind, und die Zunahme der Teilzeitarbeit entsteht eine grössere Nachfrage nach einer beruflichen Tätigkeit der Frauen. Auf diesen Anstieg der Nachfrage muss entsprechend reagiert werden.» (BRG 02.089: S. 2468)

In der aktuellen BFI-Botschaft 2021–2024 (BRG 20.028) weitete der Bundesrat überdies die Definition der Chancengleichheit aus und sprach neu breiter von *Equity* und Chancengerechtigkeit. Damit sollte nicht nur die Diskriminierung von Frauen, sondern auch diejenige aufgrund der Sprache, Religion, Herkunft usw. auf allen Stufen des BFI-Bereichs eliminiert werden.

Zusammenfassend lässt sich somit zum Hochschulbereich festhalten, dass die Hauptforderung der Steigerung des Frauenanteils auf allen akademischen Stufen bisher nur teilweise erreicht wurde. So konnte der Frauenanteil bei den Professuren an den universitären Hochschulen generell von 17,1 Prozent (2010) auf 23,9 Prozent (2019) erhöht werden. Zahlen zu den einzelnen Fachrichtungen zeigen aber deutliche Unterschiede, so beträgt der Frauenanteil bei den Professuren über alle Universitäten und ETH hinweg in keiner Fachrichtung mehr als 36,6 Prozent (der Wert, der in den Geistes- und Sozialwissenschaften erreicht wird). Bei den Exakten Wissenschaften und den Naturwissenschaften beträgt der Frauenanteil nach wie vor nur 16,8 Prozent (Zahlen für 2019, BFS 2020c). Bei den Fachhochschulen zeigt sich ein ähnliches Bild; hier gibt es jedoch beim Frauenanteil noch grössere Unterschiede zwischen den einzelnen Studienrichtungen. Im Fachbereich Technik und IT beispielsweise sank der Anteil der Frauen bei den Dozierenden mit Führungsverantwortung von 6 Prozent (2013) auf 5,1 Prozent (2017), während er im Gebiet Architektur, Bau- und Planungswesen von 10,2 Prozent (2013) auf 16,9 Prozent (2017) gesteigert werden konnte. Im Gesundheitsbereich sank der Frauenanteil bei den Dozierenden mit Führungsverantwortung marginal von 73,9 Prozent (2013) auf 72,5 Prozent (2017) (SBFI 2019). Die Gründe, weshalb der Frauenanteil nicht noch weiter gesteigert werden konnte, sind gemäss einer Studie im Auftrag des SNF vielseitig. Sie liegen demnach insbesondere bei Hindernissen beim Übergang vom Studienabschluss ins Doktorat, bei der mangelhaften laufbahnspezifischen Beratung sowie bei der mangelhaften Vereinbarkeit von Wissenschaftsbetrieb und Familie (Leemann und Stutz 2008, 6f., 44).

8.5 Fazit

Gemeinsam ist den drei Bereichen Schule, Berufsbildung und Hochschule, dass im Laufe der Zeit viele Entscheidungsträgerinnen und -träger erkannten, dass das Potenzial der Frauen für die Schweizer Wirtschaft und Gesellschaft besser genutzt werden könnte, wenn diese sich breit bilden als wenn die Frauen gemäss einem traditionellen Familienmodell hauptsächlich für den Haushalt und die Kindererziehung zuständig sind. Folglich wurden im Laufe der Jahrzehnte die rechtlichen Grundlagen für die Gleichstellung im Bildungswesen geschaffen und verschiedene Massnahmen zur Frauenförderung in der Bildung umgesetzt. Erfolge zeigen sich dabei insbesondere bei der allgemeinen Vertretung der Frauen an den Universitäten und seit dem Nachwuchsförderungsprogramm auch auf den höheren Positionen – jedoch in einem deutlich langsameren Tempo. Als problematisch erweist sich die Einbindung der Frauen in den MINT- und den ICT-Bereich, wo aufgrund des Fachkräftemangels auf allen Ebenen des Schweizer Bildungssystems – von der Berufswahl am Ende der obligatorischen Schulzeit, über die berufliche Grundbildung, bis an die Universitäten und ETH – versucht wird, Mädchen und Frauen für diese Berufe und Studienrichtungen zu begeistern. Augenscheinlich reichen diese Aktivitäten jedoch noch nicht aus, um in allen Bereichen auch eine materielle, also tatsächliche Gleichstellung zu erreichen. Auffallend ist, dass die entsprechenden Vorstösse und Anträge in einer Vielzahl der Fälle auf Frauen aus der SP zurückgehen, die jedoch von den CVP-Frauen regelmässig Unterstützung erhielten. Die Mitglieder der FDP und vor allem der SVP stellten sich hingegen häufig gegen entsprechende Vorhaben, indem sie auf die Selbstverantwortung der Betroffenen verwiesen.

Für die noch unvollständige materielle Gleichstellung im Bildungsbereich gibt es mehrere Gründe. Derungs et al. (2014, 22) sehen einen Grund in der früh stattfindenden Berufswahl der Jugendlichen: «Das duale Berufsbildungssystem der Schweiz macht für einen Grossteil der Jugendlichen frühe Berufswahlentscheidungen notwendig in einem Alter, wo sich die Jugendlichen besonders stark an Rollenbildern orientieren, die sie aus ihrem Umfeld kennen». In Zusammenhang mit der Berufswahl kommt entsprechend auch der Familie, und vor allem den Eltern, eine entscheidende Rolle zu. Sie beeinflussen die Jugendlichen mit ihren Erwartungen und können sie bestärken, einen geschlechtertypischen oder eher einen geschlechteruntypischen Beruf zu ergreifen (Joye 2014, 2). Ein weiterer Grund ist die immer noch für viele Frauen (und Männer) schwierige Herausforderung, Familie und Arbeit zu vereinbaren. Familiäre Verpflichtungen bedeuten für viele Frauen immer noch, temporär aus dem Beruf auszusteigen oder das Pensum zu reduzieren, wodurch die Karriereplanung ins Stocken geraten kann. So mag es denn auch kein Zufall sein, dass junge Frauen sich noch immer häufig für einen Beruf entscheiden, bei dem ein Wiedereinstieg nach einer Mutterschaftspause einfacher möglich ist – auf Kosten von Karrierechancen und höherem Lohn.

8.6 Literaturverzeichnis

- BFS – Bundesamt für Statistik. 2020a. *Statistik der beruflichen Grundbildung 2019*. Neuchâtel.
- BFS – Bundesamt für Statistik. 2020b. *Schulpersonal 2018/19: Obligatorische Schule, Sekundarstufe II und Tertiärstufe (höhere Fachschulen)*. Neuchâtel.
- BFS – Bundesamt für Statistik. 2020c. *Personal der universitären Hochschulen im Jahr 2019*. Neuchâtel.
- BFS – Bundesamt für Statistik. 2021. *Studierende an den Fachhochschulen (inkl. PH): Basistabellen*, <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/bildung-wissenschaft.assetdetail.16344889.html> (20.3.2021).
- Bühler, Elisabeth. 2001. *Frauen- und Gleichstellungsatlas Schweiz*. Zürich: Seismo Verlag.
- Bundesrat. 2010. *Mangel an MINT-Fachkräften in der Schweiz*. Bern.
- Caretti, Brigitte. 1992. Bildung und Forschung. In Hans Hirter (Hrsg.), *Jahrbuch Schweizerische Politik 1991* (S. 259–269). Bern: Année Politique Suisse, Forschungszentrum für schweizerische Politik.
- Derungs, Flurina, Janine Lüthi, Brigitte Schnegg, Nadine Wenger und Miriam Ganzfried. 2014. *Gleichstellung von Frau und Mann. Aktionsplan der Schweiz. Bilanz 1999–2014*. Bern.
- EDK – Schweizerische Konferenz der kantonalen Erziehungsdirektoren. 1972. *Grundsätze zur Mädchenbildung*. Bern.
- EDK – Schweizerische Konferenz der kantonalen Erziehungsdirektoren. 1981. *Grundsätze und Empfehlungen betreffend gleiche Ausbildungschancen für Mädchen und Knaben*. Bern.
- EDK – Schweizerische Konferenz der kantonalen Erziehungsdirektoren. 1992. *Richtlinien zur sprachlichen Gleichbehandlung von Frau und Mann*. Bern.
- EDK – Schweizerische Konferenz der kantonalen Erziehungsdirektoren. 1993. *Empfehlungen zur Gleichstellung von Frau und Mann im Bildungswesen*. Bern.
- EKF – Eidgenössische Frauenkommission. 2001a. *Mädchenbildung und Koedukation*. Factsheet Nr. 4.1. In *Frauen – Macht – Geschichte. Zur Geschichte der Gleichstellung in der Schweiz 1848 – 2000*. Bern.
- EKF – Eidgenössische Frauenkommission. 2001b. *Berufsbildung von Frauen*. Factsheet Nr. 4.2. In *Frauen – Macht – Geschichte. Zur Geschichte der Gleichstellung in der Schweiz 1848–2000*. Bern.
- EKF – Eidgenössische Frauenkommission. 2001c. *Frauen an den Hochschulen*. Factsheet Nr. 4.3. In *Frauen – Macht – Geschichte. Zur Geschichte der Gleichstellung in der Schweiz 1848–2000*. Bern.

- EKF – Eidgenössische Frauenkommission. 2017. Bildung und Wissenschaft. Factsheet Nr. 3. In *Frauen – Macht – Geschichte. Zur Geschichte der Gleichstellung in der Schweiz 2001–2017*. Bern.
- Engeli, Isabelle. 2017. Politique publique de l'égalité entre femmes et hommes. In Peter Knoepfel, Yannis Papadopoulos, Pascal Sciarini, Adrian Vatter, Silja Häusermann (Hrsg.): *Handbuch der Schweizer Politik – Manuel de la politique Suisse* (S. 889–910), Zürich: Verlag Neue Zürcher Zeitung.
- EPFL. 2021. Die EPFL in Zahlen: Weibliche Studierende, <https://www.epfl.ch/aboutoverview/fr/statistiques-institutionnelles/statistiques-education/> (20.03.2021).
- Erziehungsdirektion des Kantons Bern. 2011. *Bericht zur Prüfung von Bildungsgutscheinen in der Weiterbildung und der höheren Berufsbildung*. Bern.
- ETHZ – Eidgenössische Technische Hochschule Zürich. 2020. *Equality Monitoring 2019/2020*. Zürich.
- ETHZ – Eidgenössische Technische Hochschule Zürich. 2021. *Zahlen und Fakten: Studierende*, <https://ethz.ch/services/de/finanzen-und-controlling/zahlen-und-fakten/studierende.html> (20.03.2021).
- European Commission. 2019. *She figures 2018*. Directorate-General for Research and Innovation.
- Giudici, Anja und Karin Manz. 2018. Knabenlernzeiten – Mädchenlernzeiten: gleich, gleicher, ungleich? Genderspezifische Differenzierungen schulischen Wissens. *Schweizerische Zeitschrift für Bildungswissenschaften* 40 (3): 603–620.
- Grünewald-Huber, Elisabeth und Anita Brauchli Bakker. 1997. *Koedukation und Gleichstellung. Eine Untersuchung zum Verhältnis der Geschlechter in der Schule*. Chur/Zürich: Verlag Rüegger.
- Joye, Dominique, Jacques-Antoine Gauthier, Lavinia Gianettoni, Dominique Gros, Edith Guilley, Karin Müller, Carolina Carvalho Arruda, Elisabeth Moubarak und Dinah Gross. 2014. *Aspirations et orientations professionnelles des filles et des garçons en fin de scolarité obligatoire: quels déterminants pour plus d'égalité? Résumé des résultats – version longue*. Studie im Rahmen des NFP 60 Gleichstellung der Geschlechter.
- Leemann, Regula Julia und Heidi Stutz. 2008. *Geschlecht und Forschungsförderung (GEFO): Synthesebericht*. Schweizerischer Nationalfonds zur Förderung der Wissenschaftlichen Forschung, Bern.
- Maihofer, Andrea, Manfred M. Bergmann, Sandra Hupka, Nina Wehner, Kartin Schwiter, Evéline Huber, Shireen Kanji. 2013. *Kontinuität und Wandel von Geschlechterungleichheiten in Ausbildungs- und Berufsverläufen junger Erwachsener in der Schweiz*. Studie im Rahmen des NFP 60 Gleichstellung der Geschlechter.
- Marti, Michael und Kathrin Bertschy. 2013. *BELODIS – Berufseinstieg und Lohndiskriminierung – neue Erklärungsansätze zu einer Schlüsselphase für geschlecht-*

spezifische Ungleichheiten. Studie im Rahmen des NFP 60 Gleichstellung der Geschlechter.

- Nock, Yannick. 10.08.2019. Vor dem neuen Schuljahr warnen Experten: Die Schule ist bubenfeindlich. *Aargauer Zeitung*, <https://www.aargauerzeitung.ch/schweiz/vor-dem-neuen-schuljahr-warnen-experten-die-schule-ist-bubenfeindlich-ld.1142107> (20.03.2021).
- SBFI – Staatssekretariat für Bildung, Forschung und Innovation SBFI. 2019. *Indikatoren zur Chancengleichheit von Frauen und Männern an Schweizer Hochschulen. Fachhochschulen*, <https://www.sbf.admin.ch/sbf/de/home/dienstleistungen/publikationen/publikationsdatenbank/indikatoren-chancengleichheit.html> (20.03.2021).
- SKBF – Schweizerische Koordinationsstelle für Bildungsforschung. 2006. *Unterwegs zur geschlechtergerechten Schule. Massnahmen der Kantone zur Gleichstellung der Geschlechter im Bildungswesen*. Aarau .
- Stamm Margrit. 2016. *Knaben sind die grossen Bildungsverlierer. Weshalb diese Aussage falsch ist*. Blogbeitrag auf www.margritstamm.ch (17.03.2021).
- WBF und SECO. 2015. *Fachkräfteinitiative – Stand der Umsetzung und weiteres Vorgehen*. Bern.

9 Die Gretchenfrage der Schweizer Armee

Sean Mueller

9.1 Einleitung¹

Bei der schweizerischen Landesverteidigung handelt es sich um einen der wenigen Politikbereiche, in dem die volle Gleichberechtigung von Frau und Mann eine Minderprivilegierung der Frauen nach sich ziehen würde. Zumindest dann, wenn jene Auffassung vertreten wird, dass es sich beim obligatorischen Militärdienst primär um eine Pflicht handelt. Stützt man sich auf Art. 59 Abs. 1 der Bundesverfassung, wird dieser Eindruck gestärkt: «Jeder Schweizer ist verpflichtet, Militärdienst zu leisten.» Auch ein vom Departement für Verteidigung, Bevölkerungsschutz und Sport (VBS) bestelltes Gutachten stellt die Dienstpflicht der Steuer- und Grundschulpflicht gleich (Schindler und Egli 2018, 4). Allerdings lässt sich auch die Gegenthese vertreten: Ist es denn nicht sogar – oder zumindest *auch* – ein Recht, ein Privileg fähiger und mündiger Staatsbürgerinnen und -bürger, das eigene Land und seine Bevölkerung verteidigen zu dürfen? Und, mehr noch: «zur Erhaltung des Friedens» (Art. 58 Abs. 2 BV) als solchem beizutragen? In seiner aktuellen Rekrutierungskampagne zur Anwerbung weiblicher Armeeangehöriger «Sicherheit ist auch weiblich» etwa preist das VBS den Militärdienst auch als Chance und Investition in die Zukunft an (VBS 2021a).

Die Tendenz zur einen oder anderen Auffassung ist mehr als bloss akademischer Natur, hat sie doch ganz praktische Konsequenzen. Denn je nach Position, die eingenommen wird, handelt es sich beim jetzigen Zustand – lediglich freiwillige Teilnahme der Frauen bei einem geringen Anteil weiblicher Armeeangehöriger von unter 1 Prozent (VBS 2020a) – um eine schnellstmöglich zu behebende Diskriminierung der Schweizer Frauen oder, ganz im Gegenteil, um eine unfaire Begünstigung derselben, da ihnen zwar der ganze Nutzen (Schutz), aber keine Kosten (Dienst oder Wehrpflichtersatzabgabe) widerfahren. In der Mitte finden sich jene, für die der Status quo insofern gerechtfertigt ist, als Frauen noch immer «einen grossen Teil der Erziehungs-, Betreuungs- und Hausarbeit leisten» (Josef Lang, al, ZG, Mo. 05.3252).²

Diesem Spannungsfeld von Rechten und Pflichten von Frauen und Männern im Armeebereich sowie der Frage, wie die Schweizer Politik in den letzten Jahrzehnten damit umgegangen ist, widmet sich dieser Beitrag. Der erste Abschnitt liefert dazu als Erstes einige Zahlen und stellt kurz die Geschichte der

1 Für Kommentare und Hilfe bei der Datenaufbereitung danke ich Anja Heidelberger, Marlène Gerber und Salome Müller.

2 Im Jahr 2016 erledigten Frauen zwischen 15 und 64 Jahren durchschnittlich 31,4 Stunden Hausarbeit pro Woche, Männer 19,5 Stunden; Mütter mit Kindern unter 14 Jahren 54,2 Stunden und Väter 30,5 Stunden (BFS 2021).

weiblichen Verteidigungskomponente der Schweiz vor. Eng verwoben damit ist der (anhaltende) Wandel der Schweizer Armee selber. Darauf aufbauend stellt der zweite Abschnitt aktuell zirkulierende Modelle und Gegenmodelle vor und zeigt auf, inwiefern deren Umsetzung die Frauen betreffen würde. Vor allem das sogenannte «norwegische Modell», bei dem Frauen wie Männer stellungspflichtig wären, aber nur nach Bedarf auch wirklich militärischen oder zivilen Dienst leisten müssten, ist nicht zuletzt aus gleichstellungspolitischer Perspektive attraktiv. Dieses wird deshalb etwas ausführlicher diskutiert.

Der dritte Abschnitt schliesslich erörtert die (scheinbar) grundsätzlich armeeskeptischere bis -ablehnende Haltung des weiblichen Teils der Stimmbürgerschaft. Befragungen zur Abstimmung vom September 2020 zum Beispiel zeigten, dass 55 Prozent der Schweizer Männer dem Kauf neuer Kampfflugzeuge positiv gegenüberstanden, unter den Schweizer Frauen dagegen nur 45 Prozent (Milic et al. 2020, 46f.). Ebenso wurde im Februar 2011 die «Waffenschutzinitiative», die eine weitgehende Verschärfung des Waffenrechts mit sich gebracht hätte, von einer knappen Mehrheit der Frauen angenommen, wobei die (erneut siegreichen) Männer zu 63% dagegen stimmten (vgl. Milic et al. 2019, 29). Ohne eine abschliessende Antwort darauf geben zu können, ob Schweizer Frauen tatsächlich systematisch armeeskeptischer denken und handeln, schliesst der Beitrag mit Gedanken zur Gretchenfrage anderer Art: nicht, wie es die Armee mit den Frauen hat, sondern wie es die Frauen mit der Armee haben.

9.2 Frauen in der Armee, Frauen in die Armee?

Stand März 2020 zählte die Schweizer Armee gut 1200 weibliche Angehörige, was weniger als 1 Prozent ihres Gesamtbestandes ausmachte (VBS 2020a, 11). Dieser doch sehr geringe Anteil – auch gemessen am langfristigen Ziel von bescheidenen 10 Prozent (VBS 2020a, 11) – zeugt nicht nur von mangelndem Interesse der Frauen am Schweizer Militär, sondern ist auch das Resultat jahrzehntealter Verschlussenheit des Militärs ihnen gegenüber. Nur in den beiden Weltkriegen waren Frauen zu Tausenden in den Kampftruppen vor- und nachgelagerten Abteilungen wie Erste Hilfe, Verwaltung, Feldpost, Küche, Fliegerbeobachtung, Übermittlung oder Transport tätig (de Weck 2013). Erst 1986 folgten die gleichen militärischen Grade für Frauen wie Männer, 1995 der Zugang zu (fast) allen Funktionen und 2001 die gleiche persönliche Bewaffnung (de Weck 2013; Bondolfi 2018). Seit 2004 können auch Frauen die Ausbildung zur Militärpilotin absolvieren; die erste und bisher einzige Kampfflugzeugpilotin, Fanny Chollet, erlangte während der Abstimmungskampagne zum eingangs erwähnten Beschaffungsbeschluss vom September 2020 mediale Berühmtheit (Porcellana 2020).

In öffentlichen Debatten zur Frauenfrage im Bereich Landesverteidigung zeigen sich denn auch seit je die gleiche Ambivalenz und der gleiche lediglich graduelle Fortschritt wie bei anderen gleichstellungspolitischen Fragen. Mit

dem wesentlichen Unterschied freilich, dass es hier primär um die Ausweitung der Dienstpflicht geht, also nicht um den Zugang zu gleichen Rechten und deren tatsächliche Umsetzung. Dazu kommen Vorschläge, das Männerobligatorium zum Militärdienst in ein breiter gefasstes «Angebot» umzuwandeln, welches den «zivilen Ersatzdienst» (Zivildienst, Art. 59 Abs. 1 BV), den waffenlosen Militärdienst, Einsätze im Ausland sowie den Zivilschutz umfassen und Frauen ebenso offenstehen würde wie Nicht-Schweizerinnen und -Schweizern.

Nur wenige dieser Reformideen wurden bislang umgesetzt, die meisten erst nach mehrmaligen Anläufen; keine hatte bisher direkte Auswirkungen auf die Frauen selber. So besteht der Zivildienst in seiner heutigen Form seit den 1990er Jahren (Fuhrer 2014), der Zivilschutz immerhin seit den 1950er bzw. in Form seiner Vorgängerorganisationen bereits seit den 1930er Jahren (Flury 2015). Stand März 2020 fanden sich allerdings unter den 110000 Angehörigen des Zivilschutzes nur gerade 542 Frauen, davon fünf nicht-schweizerischer Nationalität (Kobelt 2020, 10). Damit befinden sich sowohl relativ wie auch absolut gesehen noch weniger Frauen im Zivilschutz als im Militär. Im Zivildienst wiederum dürften sich eigentlich gar keine Frauen befinden, da dieser ja nur für die Militärdienstverweigerer gedacht ist. Trotzdem gab es zwischen 1996 und 2016 rund 30 Frauen, die sich zuerst freiwillig für die Armee rekrutieren liessen, dann geltend machten, dass sie den Militärdienst aus Gewissensgründen nicht leisten könnten – und schliesslich zum Zivildienst zugelassen wurden (Loepfe et al. 2016, 51). Zum Vergleich: Allein im Jahr 2019 absolvierten gut 6000 Personen den Zivildienst (ZIVI 2020). Vor allem seit der Abschaffung der Gewissensprüfung im Jahr 2009 lässt sich eine Zunahme feststellen, die militärtreuen Kreisen Kopfschmerzen bereitet.

Schon lange vor der Einführung des Frauenstimm- und -wahlrechts sah die allererste Zivilschutzvorlage von 1957 eine Frauenpflicht zum Mittun bei den «Hauswehren» vor (Bolliger 2010). Unter anderem an dieser Neuerung scheiterte aber dann die Gesamtvorlage (48% Ja), wobei eine Mehrheit der Kantone zugestimmt hatte (Bolliger 2010). Auf die Ungerechtigkeit fehlender politischer Mitbestimmung bei gleichzeitiger Schutzdienstpflicht verwies unter anderem 1956 das ablehnende Votum von Harald Huber (sp, SG) im Parlament:

«Stellen Sie sich einmal vor, wir lebten – was Gott verhüten möge – in einem reinen Frauenstaat, und es würden dann die Frauen, die allein das Stimm- und Wahlrecht haben, uns verpflichten, den bisher freiwillig geleisteten Küchendienst in Zukunft obligatorisch zu versehen. (Heiterkeit).» (AB NR, 1956, IV, S. 845)

In den 1970er Jahren befassten sich gleich vier parlamentarische Vorstösse, davon einer von einer Frau eingereicht, mit dem Recht bzw. der Pflicht von Frauen, in irgendeiner Art «Dienst am Lande» zu tun: Die Motion von Fritz Tanner (ldu, ZH; Mo. 11087 «Zivile Dienstpflicht für Schweizerinnen») und die Postulate von Leo Schürmann (cvp, SO; Po. 10990 «Freiwilliger Sozialdienst»), Josef Tschopp (cvp, BL; Po. 11092 «Sozialdienst für junge Schweizerinnen») und Hanny

Thalmann (cvp, SG; Po. 11724 «Sozialdienst für Mädchen»). Nicht gerade «Frauen an den Herd», aber doch noch «Frauen ins Altersheim» schien also die Losung der Stunde zu sein. Alle vier wurden überwiesen, wobei die Motion Tanner in ein Postulat umgewandelt worden war. Veränderungen des Status quo ergaben sich aber keine.

Es folgten weitere Vorstösse, Kommissionen, Berichte und Grundlagenpapiere sowohl von Seiten des Parlaments und der Verwaltung wie auch aus der Zivilgesellschaft. Sie alle zerschellten an folgendem zentralen Widerspruch: Integriert man die Frauen wirklich vollständig, will heissen gleichberechtigt und -pflichtig, in die Schweizer Armee, ändert die Armee entweder ihren Charakter, oder aber die nun Dienst tuenden Frauen haben sich «an die von männlichem Geist geschaffene Planung» (Mahrer 1983, 14) anzupassen. Integration führt also entweder zur Transformation der Armee oder zur Subordination und Negierung weiblicher Andersartigkeit (siehe auch VBS 2020b, 8f.).

1980 zum Beispiel erschien ein Bericht zur «Mitwirkung der Frau in der Gesamtverteidigung», verfasst von der ehemaligen Leiterin des Frauenhilfsdienstes, Andrée Weitzel, im Auftrag des Eidgenössischen Militärdepartements (Da Pozzo 1981). Obwohl der Bericht lediglich verschiedene Modelle für eine Armeereform aufzeigte, die Entscheidung für ein bestimmtes Modell aber der Politik überliess, reichte die Kritik vom Grundsatzvorwurf der «Militarisierung der Gesellschaft» (Ruth Mascarin, poch, BS; AB NR, 1983, IV, S. 1237) bis zum Ausspruch des Direktors der damaligen Zentralstelle für Gesamtverteidigung, Alfred Wyser, ein Dienst der Frau an der Waffe sei «absurd» (Da Pozzo 1981, 52).

Eine Mitteposition, also die graduelle und freiwillige Erhöhung des Frauenanteils in der Armee und das gleichzeitige Einsetzen von Spezialistinnen und Spezialisten dort, wo sie am meisten benötigt werden, ist gegenwärtig das eigentliche Ziel des Bundes bzw. des VBS. Der in den letzten Jahren festzustellende grössere politische Wille, diese Ziele auch tatsächlich zu erreichen, ist vor allem Bundesrätin Viola Amherd zuzuschreiben: Sie war es, die im Dezember 2019 – nach nicht einmal einem Amtsjahr – einen ersten Bericht zur Frauenförderung in der Armee bestellte (VBS 2020b); die im Mai 2020 der Armeeführung den Auftrag erteilte, «eine Gender-Perspektive zu erarbeiten» (VBS 2020c); die am 8. März 2021 den Bericht der «Arbeitsgruppe Frauen in der Armee» veröffentlichte und gleichentags die Umsetzung der darin vorgeschlagenen Massnahmen in die Wege leitete (VBS 2021b).

Was neben dem Spannungsfeld von Pflichten und Rechten von Frauen die Gleichstellungsfrage im Verteidigungsbereich speziell interessant macht, ist der Umstand, dass es sich bei der Armee nicht nur um eine der «männlichsten» Institutionen der Schweiz schlechthin handelt, sondern auch um eine mit verschiedenen Kernelementen der nationalen politischen Kultur eng verzahnten – und entsprechend hoch angesehenen und gut finanzierten Institution. Der Milizgedanke, die Willensnation, klassen-, sprach- und religionsübergreifender sozialer Zusammenhalt gegen innen, politische Unabhängigkeit sowie bewaffnete Neutralität gegen aussen: All diese Elemente fanden im allgemeinen Wehr-

dienst lange ihre ideale Verwirklichung. Doch ebenso wie die Schweizer Gesellschaft und Politik hat sich auch die Armee, haben sich auch deren Rolle, Bild und Funktion in den letzten Jahrzehnten stark gewandelt. Entsprechend wird auch die Erwartung, dass die Wehrpflicht die mit ihr verbundenen Ideale heute ohne die Integration der Frauen erfüllen könne, zunehmend unhaltbar.

Seit den späten 1980er Jahren hat die Armee allerdings vor allem mit sich selber zu kämpfen und nur wenig Kapazitäten, sich auch noch den anderen Teil des Schweizer Volkes einzuverleiben. Scheiterten 1977 (BRG 78.066) und 1984 (BRG 82.058) zwei Volksinitiativen auf Einführung des Zivildienstes noch klar mit je 36 bis 37 Prozent Ja-Stimmenanteil (BBL, 1978, I, 321 ff. und BBL, 1984, I, 1353 ff.), erschütterten 1987 die Annahme der Rothenthurm-Initiative³ (BRG 85.051) und 1989 das Abstimmungsresultat zur Armeeabschaffungsinitiative (BRG 88.041) das Selbstbild der Armee. Letztere erreichte zwar ebenfalls «nur» einen Ja-Stimmenanteil von 36 Prozent, aber bei einer rekordhohen Beteiligung von fast 70 Prozent entsprach dies mehr als einer Million Schweizerinnen und Schweizern, die klipp und klar «eine Schweiz ohne Armee» befürworteten (BBL, 1990, I, S. 248 ff.; siehe auch Tabelle 9.1). Die abnehmende Bedeutung der Armee manifestiert sich nicht zuletzt in finanzieller Hinsicht: 1960 betrug die Ausgaben für die militärische Landesverteidigung stolze 37 Prozent der Gesamtausgaben des Bundes (Kirchgässner 2004, 10). Seit 2011 haben sie sich bei etwa 7 Prozent eingependelt (Szvircsev Tresch et al. 2020, 198).

Schliesslich zeigen auch die knappen Resultate der beiden Volksabstimmungen von 2014 und 2020 zur Beschaffung neuer Kampfflugzeuge (BRG 12.085 und 19.039, siehe Tabelle 9.1), dass die Verteidigung wie jeder andere Politikbereich für die eigenen Ressourcen kämpfen muss. Insofern ist erklärbar, «dass im männerdominierten System «Armee» eine Abwehrhaltung entstehen kann» (VBS 2020b, 9), wenn es um die Integration der anderen Volkshälfte geht – denn man hat ja mit der eigenen Existenzsicherung schon genug zu tun. Dass die aktuellen Bestrebungen um geschlechtliche Gleichberechtigung weniger auf die Armee selber als auf eine weiter gefasste Bürgerinnen- und Bürgerpflicht abzielen, ist deshalb durchaus auf die breitere Entwicklung armeekritischerer Einstellungen zurückzuführen. Diesen verschiedenen Reformideen und den dahinterliegenden Argumenten zur Gleichberechtigung widmet sich der nächste Abschnitt.

9.3 Aktuelle Modelle und Gegenmodelle

Die in den 1970er Jahren zumindest unter Parlamentariern (und einigen Parlamentarierinnen) prominente Idee einer bloss zivilen Dienstpflicht für Frauen ist mittlerweile vom Tisch. Schon eher Zulauf erhält dagegen die Idee eines «obligatorischen Gemeinschaftsdienst[es] von allen für alle» (Po. 94.3266: Peter Bircher,

3 Diese bezweckte die Verhinderung eines geplanten Waffenplatzes «zum Schutz der Moore» (Menzi 2010).

cvp, AG), bei dem der Armeedienst lediglich eine der verschiedenen Einsatzbereiche wäre – neben Zivilschutz, Gesundheitswesen, Entwicklungshilfe, Naturschutz, Landwirtschaft oder Bildungswesen (AB NR, 1994, III, S. 1905). Auch am Widerstand von Nationalrätinnen wie Margrith von Felten (sp, BS) scheiterte aber nur schon der Auftrag an den Bundesrat zur Erstellung eines Berichts dazu:

«Dienst für die Gemeinschaft wird heute schon geleistet. Gemäss einer Zeitbudgeterhebung werden in der Schweiz pro Woche rund 130 Millionen Stunden Gratisarbeit geleistet, 130 Millionen Stunden unentgeltlicher Sozialarbeit und ehrenamtlicher Arbeit. Diese Arbeit wird zu vier Fünfteln von Frauen erledigt. Im Durchschnitt liegt der Stundenaufwand bei 20 Stunden pro Woche, für Frauen bei rund 35 Stunden, für Männer bei 5 Stunden. Frauen leisten also heute schon sieben Mal mehr Gemeinschaftsdienst als Männer, tagtäglich. [...] Zusätzliche militärisch verordnete Gemeinschaftsdienstplichten für Frauen: Das geht ja wohl nicht! [...] Bis zur tatsächlichen Verwirklichung der Gleichstellung von Mann und Frau in allen Bereichen dürfen den Frauen keine neuen, zusätzlichen Aufgaben und Lasten aufgebürdet werden!» (AB NR, 1996, I, S. 565)

Eine Petition der Jugendsession von 1999 forderte gar, «dass jeder Schweizer und jede Schweizerin zwischen Militärdienst, Bevölkerungsschutz und Sozialdienst wählen kann, wobei der Einsatz in einem dieser Bereiche obligatorisch wäre» (SIK-NR 2000, 2). Das ging den eidgenössischen Räten aber viel zu weit, vor allem weil sich die Armee einmal mehr gerade selber reformierte.⁴ Die Forderung ist jedoch aktueller denn je: Die Volksinitiative «Service Citoyen», die von einer Gruppe junger Bürgerinnen und Bürger 2021 lanciert werden soll und deren Unterstützung der frühere Armeechef Philippe Rebord in einer RTS-Sendung öffentlich bekundete (RTS 2020), bezweckt, dass «jede Bürgerin und jeder Bürger [...] einen Milizdienst zugunsten der Gesellschaft und der Umwelt» leistet. Dabei kann das «Milizengagement [...] in Form eines im Gesetz vorgesehenen, gleichwertigen, zivilen Dienstes absolviert werden (Zivildienst, Zivilschutz, freiwillige Feuerwehr, möglicherweise kommunales politisches Mandat etc.). Der Sollbestand der Armee ist garantiert.»⁵ Die Idee eines Bürgerinnen- und Bürgerdienstes hat jüngst auch die FDP-Fraktion aufgegriffen. Sie verlangte in einer Motion die Einführung eines allgemeinen Bürgerinnen- und Bürgerdienstes, wobei sie sich explizit auf die Gleichstellung von Frau und Mann berief (Mo. 20.4062). Das Parlament hat sich Stand April 2021 noch nicht zum Vorstoss geäußert.

Eine weitere Reihe von Vorstössen bezweckt die Öffnung des Zivildienstes für das freiwillige Mittun der Frauen – also ohne Umweg über freiwilligen Wehrdienst und anschliessend geltend gemachter Gewissenskonflikt. So etwa eine Standesinitiative des Kantons Waadt von 2013 (Kt.Iv. 13.308): Der Zivil-

4 «Armee XXI» (BRG 01.065), im Mai 2003 von 76 Prozent des Volkes und allen Kantonen angenommen (siehe auch Tabelle 9.1).

5 Siehe <https://servicecitoyen.ch/de/>.

dienst solle für Frauen zugänglich gemacht werden, was eine Chance für diese, den sozialen Zusammenhalt, die Wirtschaft und ebenso die Umwelt darstellen würde. Auch eine Motion der Grünen Fraktion aus dem gleichen Jahr auf «Einführung eines freiwilligen Zivildienstes für Frauen, Ausländerinnen und Ausländer und Dienstuntaugliche» (Mo. 13.3865) verkaufte sich nicht in erster Linie als Angriff auf die Armee oder auf die allgemeine Männerwehrpflicht, sondern als deren Ergänzung, wie ihre Begründung zeigt:

«Ein freiwilliger Zivildienst ergänzt den zivilen Ersatzdienst für wehrpflichtige Schweizer Männer und gibt auch Frauen, Ausländern und Ausländerinnen und Dienstuntauglichen die Möglichkeit, einen sinnvollen Beitrag an die Gemeinschaft unter fairen Bedingungen zu leisten.» (Mo. 13.3865)

Die Motion der Grünen wurde allerdings abgeschrieben, weil sie nicht innert zwei Jahren behandelt worden war; der Bundesrat verwies in seiner Antwort auf den damals noch ausstehenden Loepfe-Bericht (siehe unten). In den Jahren 2013 und 2014 beschlossen die beiden parlamentarischen Sicherheitskommissionen, ebenfalls mit Verweis auf selbigen Bericht, die Sistierung der Waadtländer Ständesinitiative. Als der Loepfe-Bericht im Sommer 2016 dann vorlag, beschloss die Sicherheitspolitische Kommission des Ständerates im Januar 2018, mit weiteren Entscheidungen zur Zukunft der Wehrpflicht bis zum Vorliegen des darauf aufbauenden Alimentierungsberichts zu warten. Dieser ist für Sommer 2021 vorgesehen (Bundesrat 2020).

Die letzte gegenwärtig auszumachende politische Absicht in Sachen Gleichstellung im Militärwesen schliesslich folgt dem klassischen Ansatz: Es sollen sich mehr Frauen für die Armee melden bzw. Frauen sollen mehr für die Armee tun. So reichte Nationalrätin Yvette Estermann (svp, LU) innerhalb von nur drei Monaten gleich zwei Motionen zu diesem Zweck ein: «Die Orientierungsveranstaltung der Schweizer Armee soll auch für die Frauen obligatorisch werden» (Mo. 18.4303) und «Für eine sinnvolle Frauenförderung und Gleichstellung in der Armee» (Mo. 19.3316). Erstere sollte gemäss Motionärin vor allem eine faktische Gleichstellung bei der dafür notwendigen eintägigen Absenz vom Arbeitsplatz herstellen. In seiner Antwort stellte der Bundesrat jedoch klar, dass Arbeitgebende gemäss Obligationenrecht schon heute dazu verpflichtet seien, weibliche Angestellte, die freiwillig am Orientierungstag teilnehmen möchten, genau gleich zu entlohnen wie ihre männlichen, stellungspflichtigen Kollegen, weswegen er hier keinen Anpassungsbedarf orte.⁶ Auch die in der zweiten Motion geforderte Änderung des Militärgesetzes, «[d]en nicht stellungsdienstpflichtigen Schweizerinnen [solle] nachdrücklich empfohlen [werden], an der

6 Siehe auch Ip. 18.3985 von Sylvia Flückiger-Bäni (sp, AG) «Informationstage zur Rekrutenschule. Entschädigung auch für Frauen?» und Antwort des Bundesrates vom 30.11.2018 sowie die Frage 17.5228 von David Zuberbühler (svp, AR) «Armee. Obligatorischer Orientierungstag für Frauen» zu Plänen der Regierungskonferenz Militär, Zivilschutz und Feuerwehr (<https://rkmzf.ch>).

Orientierungsveranstaltung teilzunehmen», wäre laut Bundesrätin Viola Amherd rein deklaratorischer Natur und ändere nichts am Status quo:

«Schweizerinnen werden heute von den Kantonen angeschrieben und zu den freiwilligen Orientierungstagen eingeladen. Mit dieser Massnahme werden Schweizerinnen aktiv auf die verschiedenen Möglichkeiten, Dienst zu leisten, aufmerksam gemacht. Zudem prüft die Armee weitere Instrumente und Kanäle, um die Frauen noch besser zu erreichen. Dazu gehören beispielsweise Whatsapp, Snapchat und auch Wettbewerbe.» (AB NR, 2019, S. 1694)

Beide Motionen wurden klar abgelehnt; einzig die SVP-Fraktion nahm die zweite Motion geschlossen an, wohingegen bei der ersten 16 Mitglieder der SVP-Fraktion dagegen, aber dafür ein paar einzelne Mitangehörige und solche der GLP-Fraktion zustimmten (AB NR, 2019, 1693 f.; AB NR, 2019, S. 1114 f.).

Zudem hatten sich bereits im Sommer 2017 alle 26 kantonalen Militärdirektoren und das VBS auf ein «Konzept» geeinigt, dessen «Ziel [...] die Einführung obligatorischer Orientierungstage für Schweizerinnen per 1. Januar 2020» war (VBS-RK MZK 2017, 3). Damit solle «das Potenzial der jungen Staatsbürgerinnen zugunsten der Sicherheit noch besser genutzt», «Informationslücken» zur Schweizer Sicherheitspolitik geschlossen, über «zahlreiche attraktive Dienstleistungsmodelle, Kaderlaufbahnen und Berufsmöglichkeiten» in Armee, Zivilschutz und Rotem Kreuz informiert und eine «Voraussetzung für die freiwillige Rekrutierung von Frauen» geschaffen werden (VBS-RK MZK 2017, 3 f.). Obwohl allerdings laut Konzept eine Änderung der Bundesverfassung «zu vermeiden» sei (VBS-RK MZK 2017, 4), kam ein vom VBS später in Auftrag gegebenes Gutachten zum Schluss, dass dies aus verschiedenen Gründen nicht möglich sei und somit kein Weg an einer Volksabstimmung vorbeiführe (Schindler und Egli 2018, 5 ff.).

Auf Seite von Verwaltung und Militärleitung gipfelten die Bemühungen um die Weiterentwicklung der Dienstpflicht bislang im bereits erwähnten Loepfe-Bericht – ein gut 200-seitiger Bericht, der 2016 veröffentlicht wurde. An diesem «Bericht der Studiengruppe Dienstpflichtsystem» wirkten unter der Leitung von alt Nationalrat Arthur Loepfe (cvp, AI) drei Vertreterinnen und 30 Vertreter von Bund, Kantonen und Verbänden mit (Loepfe et al. 2016, 182). Zwar kommt der Bericht zum Schluss, dass «keine dringende Veranlassung besteht, das Dienstpflichtsystem grundlegend zu verändern» (Loepfe et al. 2016, 4). Dennoch schneidet von vier für die Weiterentwicklung evaluierten Ideen das «norwegische Modell» am besten ab (Loepfe et al. 2016, 181). Dieses beinhaltet einerseits eine obligatorische Dienstpflicht auch für Schweizer Frauen, wobei andererseits wie bei den Schweizer Männern nicht alle Tauglichen auch tatsächlich benötigt bzw. nur nach Bedarf zivil oder militärisch eingesetzt würden, ohne dass sie den Einsatzort wählen könnten (Loepfe et al. 2016, 149 ff.). Besonders die gleichstellungspolitische Komponente dieses Modells wurde hervorgehoben: So «realisiert das Modell die Gleichberechtigung von Mann und Frau, ohne alle zu einer persönlichen Dienstleistung zu verpflichten» (Loepfe et al.

2016, 177). Gleichzeitig führe das Modell «zu mehr Effizienz, indem der Bedarf nach Spezialkenntnissen und -fertigkeiten im Dienstpflichtsystem optimal gedeckt werden kann. Die Gleichberechtigung von Armee und Zivilschutz vereinfacht zudem das System» (Loepfe et al. 2016, 178). Bis Sommer 2021 sollen dazu genauere Überlegungen vorliegen (Bundesrat 2020).

Im Schweizer Parlament zeichneten sich demzufolge Ende 2020 folgende Positionsbezüge und Argumentarien ab: Die SVP fordert das Beibehalten der Milizarmee in ihrer jetzigen Form, untermauert von stärkeren Bemühungen, auch Frauen zum (freiwilligen) Mittun zu ermuntern. Liberal-progressive Parteien wie die GLP oder auch die SP fordern letztendlich so etwas wie das norwegische Modell (z. B. Po. 17.3194: Beat Flach, glp, AG). Nur durch diese Kombination von allgemeiner Dienstpflicht und konkretem Bedarf würden die staatlichen Sicherheits- und Schutzdienste die nötigen Spezialistinnen und Spezialisten erhalten. Neue Rekrutierungsmodelle begrüsst auch Priska Seiler-Graf (sp, ZH), die folgende Begründung anbrachte (Po. 19.3789):

«Um dem Grundrecht und dem Anspruch auf Gleichstellung gerecht zu werden und das Potenzial unserer vielfältigen Gesellschaftsstruktur zu nutzen, braucht es einen anderen Umgang mit Diversität in unserer Armee und auf mittlere Frist auch neue Rekrutierungsmodelle.»

Die Grünen standen zuletzt für die «Öffnung des Zivildienstes auf freiwilliger Basis» für Frauen und Ausländerinnen und Ausländer ein, damit auch diese «einen sinnvollen Beitrag an die Gemeinschaft unter fairen Bedingungen [...] leisten» können (Begründung zur Mo. 13.3865). Aus der Mitte schliesslich kommen viele Anstösse zum allgemeinen Bürgerinnen- und Bürgerdienst/*service citoyen*, wobei es zum Beispiel Ständerat Beat Vonlanthen (cvp, FR; Po. 19.3735) vor allem um eine Stärkung des Milizsystems an sich ging (vgl. auch Ip. 20.4664: Simon Stadler, mitte, UR). Konkret möchte Vonlanthen auch «Fragen wie: Sollen Frauen und auch Ausländer einen solchen obligatorischen Bürgerdienst absolvieren müssen?» prüfen lassen (AB SR, 2019, S. 613). Die FDP fordert ganz konkret, dass «aus Sicht der Gleichberechtigung auch Frauen in den institutionellen Dienst am Staat einbezogen werden [und] entsprechend ihrer Fähigkeiten eine persönliche Dienstleistung zugunsten der Gesellschaft erbringen» sollen (Begründung zur Mo. 20.4062). Dieser Meinung war auch Larissa Rhyn (2021, 19) von der NZZ; als Reaktion auf die von Bundesrätin Amherd vorgestellten Frauenförderungs-massnahmen meinte sie: «Die Armee ist drauf und dran, den Sprung ins 21. Jahrhundert zu schaffen. Aber wir schreiben nicht das Jahr 2000, sondern 2021. Mit dem Bürgerinnendienst [dagegen] wäre die Schweizer Armee für einmal der Zeit voraus».

9.4 Die Armee in den Augen der Frauen

Grundsätzlich gibt es drei mögliche Erklärungen für die im Vergleich zu den Männern systematisch negativeren Einstellungen von Schweizer Frauen gegenüber der Armee. Die allgemeinste setzt bei friedlicheren, harmonischeren und/oder pazifistischeren Vorstellungen vom sozialen Zusammenleben an. Gilligan (1982) spricht in diesem Zusammenhang von einer *ethic of care*, also etwa eine «Ethik des Umsorgens». Anders als die männerzentrierte Gerechtigkeitsethik, die auf individueller Gleichheit beruhe, ziele die Umsorgungsethik darauf ab, dass niemand verletzt werde (Gilligan 1982, 174; vgl. auch Wagnsson et al. 2020, 793ff.). Armee und Polizei als Verkörperungen des staatlichen Gewaltmonopols und damit einer Gerechtigkeitsethik haben es bei Frauen deshalb besonders schwer, sowohl was das Ansehen als auch die Rekrutierung betrifft. Gemäss der Umsorgungsethik sollte dafür anstatt in die Armee stärker in multilaterale Friedenssicherung, Diplomatie, «Gute Dienste» oder Entwicklungshilfe investiert werden (Conover und Sapiro 1993; Brooks und Valentino 2011; Eichenberg 2019).

Eine zweite Erklärung operiert via die persönliche Erfahrung: Weil unter den Schweizer Männern die Wahrscheinlichkeit viel grösser ist, selber Militär- oder zumindest zivilen Ersatzdienst geleistet zu haben, haben sie mehr Verständnis für die Notwendigkeit stetiger Neuinvestitionen in Material oder Infrastruktur. Je nach konkreter Frage würden sie gar selber von bestimmten Neuerungen profitieren. Zudem sehen Männer – aus eigener Erfahrung oder durch den privaten und beruflichen Austausch mit anderen Männern – eher auch die indirekten Vorteile des Militärdienstes, von den lakonischen «grünen Ferien» bis zu staatlich finanzierten Weiterbildungs- und Netzwerkmöglichkeiten. Frauen dagegen bleiben nicht nur die Vorteile verwehrt, sondern sie haben je nach persönlicher Lebenssituation sogar zusätzliche Nachteile zu tragen, vom fehlenden Beitrag des Partners zur Familien- und Hausarbeit während des Dienstes bis zu einer viel grösseren Wahrscheinlichkeit, Opfer eines mit einer – wiederum staatlich finanzierten – Armeewaffe verübten Gewaltdelikt zu werden (vgl. EBG 2020).

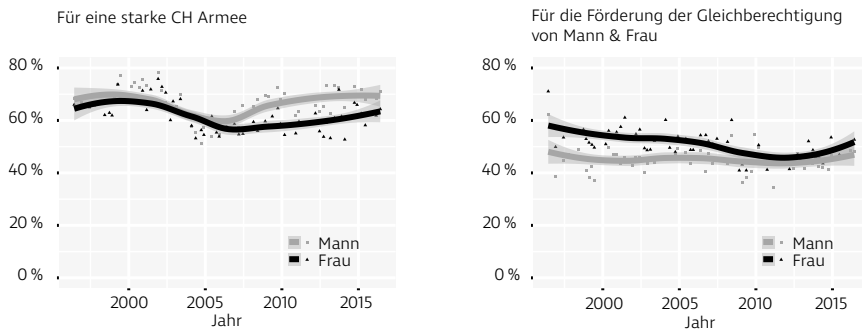
Auch eine dritte Erklärung wäre denkbar und beinhaltet eine mögliche Trotzhaltung: Wenn die Armee die Frauen nicht wirklich will, warum sollen die Frauen dann die Armee wollen? Die Armee gehöre «zu den letzten Grossinstitutionen, die fast ausschliesslich von Männern geprägt und beherrscht sind», führte etwa Priska Seiler-Graf (sp, ZH) im Rahmen ihres Postulates 19.3789 aus. Auch aus der Forschung zur deskriptiven Repräsentation (z. B. Mansbridge 1999) lässt sich ableiten, dass eine diverse Zusammensetzung der Identifikation und Legitimität mit einer Institution förderlich ist. Einer zu 99,1% männlichen Institution fühlten sich Schweizer Frauen demzufolge weder verbunden noch verpflichtet. Getreu dem Motto: «Wie Du mir, so ich Dir». Natürlich schliessen sich diese drei Erklärungen nicht gegenseitig aus; sie könnten einander gar verstärken.

Aber sind Schweizer Frauen tatsächlich armeekritischer als Schweizer Männer? Schauen wir uns als Erstes den kumulierten VOX-Datensatz an, der

insgesamt 320000 Antworten auf Umfragen zu 297 Abstimmungen an 101 Terminen zwischen Juni 1981 und Juni 2016 beinhaltet (Kriesi et al 2016). Wiederkehrende Fragen zur Armee sind allerdings erst seit 1993 dabei. Abbildung 9.1 zeigt die Entwicklung der Ansichten von Frauen und Männern zur Schweizer Armee und zur Gleichberechtigung von Mann und Frau über die Zeit.⁷

Während sich gemäss dieser Messung in den Ansichten zur Armee erst ab 2006 ein Gender Gap öffnete, der die eingangs gestellten Vermutungen bestätigt, wonach Frauen deutlich armeekritischer eingestellt sind als Männer, scheint er sich jüngst eher wieder zu schliessen. Betrachtet man dagegen die Ansichten zur Gleichberechtigung, verhält es sich gerade umgekehrt: Hier unterschieden sich die Einstellungen zwischen Männern und Frauen bis 2008 und glichen sich danach an. Aus diesem Vergleich lässt sich folgendes schliessen: Eine fast komplett von Männern dominierte Armee scheint es in einer Welt, in der gleichstellungspolitische Forderungen breit akzeptiert sind, bei Frauen besonders schwer zu haben.

Abbildung 9.1: Ansichten von Frauen und Männern zu Armee und Gleichberechtigung, 1993–2016



Lesebeispiel: 2010 befürworteten ca. 57% der stimmberechtigten Frauen und ca. 66% der stimmberechtigten Männer eine starke Armee. Die ausgezogenen Linien entsprechen einer LOESS-Funktion, die grauen Schattierungen um diese herum den 95%-Konfidenzintervallen. Quelle: Eigene Grafiken mit ungewichteten Daten von Kriesi et al. (2016).

Auch der Sicherheitsbericht 2020 (Szvircsev Tresch et al. 2020) führt zahlreiche Bereiche auf, in denen Frauen eine signifikant andere Einstellung haben als

7 Die Fragen zu Armee und Gleichberechtigung lauteten wie folgt: «Bitte sagen Sie mir, was Sie sich für die Schweiz wünschen. [...] Möchten Sie ... Eine Schweiz mit einer starken Armee, oder eine Schweiz ohne Armee? ... Eine Schweiz, in der die Durchsetzung der Gleichberechtigung für Frauen aktiv gefördert wird, oder eine Schweiz, die weder Frauen noch Männer bevorzugt behandelt?» Die Antwortkategorien wurden so dichotomisiert, dass 0 mit «ohne Armee» bzw. «weder noch» gleichbedeutend ist und 1 mit «starke Armee» bzw. «aktive Förderung».

Tabelle 9.1: Eidgenössische Volksabstimmungen zur Armee, 1971–2020

Datum	Titel	Typ	Teilnahme [%]	Ja Volk [%]	Ja Kantone (nicht nötig) [%]	Ja Frauen [%]	Ja Männer [%]	Differenz [%]
24.09.1972	VI für ein Waffenausfuhrverbot	VI	33	49,7	32	n.a.	n.a.	n.a.
04.12.1977	Einführung eines zivilen Ersatzdienstes	OR	38	38	0	n.a.	n.a.	n.a.
26.02.1984	Zivildienst-Initiative	VI	53	36	7	47	37	10
05.04.1987	VI für die Einführung eines Rüstungsreferendums	VI	42	41	11	47	37	10
06.12.1987	VI «zum Schutz der Moore – Rothenthurm-Initiative»	VI	48	58	87	77	63	14
26.11.1989	VI für eine Schweiz ohne Armee	VI	69	36	9	38	35	3
02.06.1991	Militärstrafgesetz	FR	33	56	(83)	60	60	0
17.05.1992	Einführung eines Zivildienstes	OR	39	83	100	90	85	5
06.06.1993	VI «40 Waffenplätze sind genug»	VI	56	45	30	51	43	8
06.06.1993	VI «für eine Schweiz ohne neue Kampfflugzeuge»	VI	56	43	17	52	43	9
10.03.1996	Zuständigkeit pers. milit. Ausrüstung	OR	31	44	13	n.a.	n.a.	n.a.
08.06.1997	Aufhebung des Pulverregals	OR	35	82	100	n.a.	n.a.	n.a.
26.11.2000	«Umverteilungsinitiative»	VI	42	38	17	43	34	9
10.06.2001	Militärgesetz: Bewaffnung	FR	43	51	(43)	49	53	4
10.06.2001	Militärgesetz: Ausbildungszusammenarbeit	FR	42	51	(43)	51	51	0
02.12.2001	VI für eine Schweiz ohne Armee	VI	38	22	0	23	21	2
02.12.2001	VI «Für einen freiwilligen zivilen Friedensdienst»	VI	38	23	0	27	23	4
18.05.2003	Armee XXI	FR	50	76	(100)	73	79	0
22.09.2013	VI zur Aufhebung der Wehrpflicht	VI	47	27	0	27	27	0
18.05.2014	Fonds zur Beschaffung des Kampfflugzeugs Gripen	FR	56	47	(52)	42	53	-11
27.09.2020	Beschaffung neuer Kampfflugzeuge	FR	59	50.1	(70)	45	55	-10
29.11.2020	«Kriegsgeschäfte-Initiative»	VI	47	43	15	48	36	12

Quellen: Swissvotes (2021), VOX/VOTO-Nachbefragungen.

Fett = Annahme der Vorlage; Frauen überstimmt; Männer überstimmt; n.a. = Daten oder Gewichtungvariable nicht vorhanden; OR = Obligatorisches Referendum, FR = Fakultatives Referendum, VI = Volksinitiative.

Männer: Nur 25 Prozent der Frauen etwa befinden die Schweizer Armee für unbedingt notwendig (Männer: 34%; S. 340); 42 Prozent denken, sie koste (viel) zu viel (Männer: 31%; S. 344); 61 Prozent interessieren sich kaum für Fragen der

nationalen Sicherheit (Männer: 45%; S. 378) und «nur» 48 Prozent sind gegen eine Annäherung an die NATO (Männer: 64%; S. 334).

Ansichten allein bleiben allerdings ohne Konsequenzen, wenn sie nicht zu entsprechendem politischen Verhalten führen. Zu diesem Zweck listet Tabelle 9.1 alle armeerelevanten Volksabstimmungen seit Einführung des Frauenstimm- und -wahlrechts auf. In insgesamt vier Abstimmungen wäre das Resultat anders ausgefallen, hätten nur die Frauen teilgenommen; lediglich bei der Gripen-Abstimmung haben sie sich gegen die Männer durchgesetzt (vgl. auch Longchamp 2019). Ideologie, Alter und Kontext stellten in dieser Abstimmung jedoch wichtigere Determinanten der Ansichten zur Schweizer Armee dar als das blosse Geschlecht (z. B. Milic et al. 2020).

9.5 Fazit

Einer der bekanntesten Aphorismen zur Staatenbildung in Westeuropa lautet: “War made the state, and states made war” (Tilly 1975, 42). In Anlehnung daran liesse sich sagen: *Men made war, and war made men*. Krieg und Männlichkeit seien so eng verzahnt, dass dies fast schon einer Huhn-oder-Ei-Frage gleicht. So wie Krieg Tapferkeit, Heroik und Wettkampf symbolisiere, stehe die Armee für Kameradschaft, Waffen und physische Gewalt – liesse sich nach dieser Logik sagen (vgl. Huston 1982; Ås 1982). Auch in der Schweiz wurde der Mythos vom *citoyen soldat* lange gepflegt – mit dem Resultat, dass die hiesige Armee noch heute nach dem allgemeinen männlichen Wehrdienst organisiert ist. Frauen dürfen zwar, müssen aber weder Dienst leisten noch Wehrpflichtersatzabgaben zahlen.⁸

In der hier kurz dargestellten politischen Geschichte zur Gleichstellung im Verteidigungsbereich zeichnen sich vier Stossrichtungen von Reformen ab: In den 1970er Jahren ein obligatorischer «Sozialdienst für junge Schweizerinnen», der den obligatorischen Wehrdienst der Schweizer Männer ergänzen soll; ein allgemeiner Bürgerinnen- und Bürgerdienst (*Service Citoyen*), der die Pflicht zum Dienen mit der Wahl der Dienstart vereint und auch Milizämter einschliessen würde; die Öffnung des Zivildienstes für das freiwillige Mittun der Frauen; und schliesslich der Wunsch, es sollen mehr Frauen freiwillig in der Armee mittun. Das vom VBS unter anderem geprüfte «norwegische Modell» beinhaltet dagegen eine allgemeine Dienstpflicht für Schweizer Frauen und Männer, wobei Armee, Zivildienst und Zivilschutz ihrem jeweiligen Bedarf entsprechend rekrutieren würden (Loepfe et al. 2016). Bis Sommer 2021 sollen im «Alimentierungsbericht» konkretere Möglichkeiten hierzu aufgezeigt werden; zudem kün-

8 Hingegen bezahlen sie, wie auch Nichtschweizerinnen und -schweizer die im Lande niedergelassen sind und arbeiten, einen Teil ihres Lohnes an die Erwerbsersatzordnung (EO). Aus der EO werden 80 Prozent des Lohnersatzes für Dienstleistende finanziert. Seit 2005 ist die EO allerdings ebenfalls für die Mutterschaftsentschädigung (und seit 2021 auch bei Vaterschaft) zuständig; seit 2016 fallen die für die Mutterschaft getätigten Geldleistungen gar höher aus als jene für Entschädigungen im Dienst (BSV 2021).

digte Bundesrätin Viola Amherd im März 2021 eine Reihe von Massnahmen zur Förderung der weiblichen Partizipation in der Armee an (VBS 2021b).

Ironischerweise zeichnet sich parallel zu den Bemühungen um eine vermehrte Rekrutierung von Frauen für den Verteidigungsbereich eine stärker armeekritische Haltung ausgerechnet unter Schweizer Stimmbürgerinnen ab. Dies hat durchaus Konsequenzen für politische Entscheide: Konnten sich die Frauen im Mai 2014 beim Gripfen noch gegen die Männer durchsetzen, ist im September 2020 das Umgekehrte eingetreten. Insgesamt steht es bei Verteidigungsvorlagen 4:1 zugunsten der von der Militärdienstpflicht Betroffenen – wobei gerade diese persönliche Betroffenheit zu höherem Interesse und verstärkter Teilnahme an solchen Abstimmungen führen mag.

Vielleicht liegt die Lösung des gordischen Knotens – und damit die Antwort auf die Gretchenfrage – ja auch ganz woanders, nämlich bei einem neuen Verständnis der Dienstpflicht. Hier diskutierte Alternativen wie der *Service Citoyen* oder das norwegische Modell zielen denn auch weniger auf eine verstärkte Integration von Schweizer Frauen in die Schweizer Armee ab, als auf eine gleichberechtigte Teilnahme auch von ausländischen Bürgerinnen und Bürgern am gesellschaftlichen Leben in der Schweiz. Ob solch verfassungsändernden Ideen allerdings die Zustimmung nicht nur der Stimmbevölkerung sondern auch der Kantone beschieden sein wird, kann einzig die Zukunft weisen. Eine vor Volksabstimmungen besonders geschickt agierende Verteidigungsministerin scheint hierzu jedenfalls unerlässlich.

9.6 Literaturverzeichnis

- Ås, Berit. 1982. A Materialistic View of Men's and Women's Attitudes Towards War. *Women's Studies International Forum* 5(3/4): 355–364.
- BFS – Bundesamt für Statistik. 2021. *Durchschnittlicher Aufwand für Erwerbsarbeit, Haus- und Familienarbeit und Freiwilligenarbeit nach Geschlecht und Familiensituation*. Neuchâtel: Bundesamt für Statistik.
- Bolliger, Christian. 2010. Zivilschutz: Ohne politische Rechte keine Dienstpflicht für die Frauen. In Wolf Linder, Christian Bolliger und Yvan Rielle (Hrsg.), *Handbuch der eidgenössischen Volksabstimmungen 1848–2007* (S. 256–257). Bern: Haupt.
- Bondolfi, Sibilla. 14.05.2018. AlsFrauinderSchweizerArmee. *Swissinfo*, https://www.swissinfo.ch/ger/gesellschaft/wehrpflicht_als-frau-in-der-schweizer-armee/44035604 (03.01.2021).
- Brooks, Deborah J. und Benjamin A. Valentino. 2011. A War of One's Own: Understanding the Gender Gap in Support for War. *Public Opinion Quarterly* 7(2): 270–286.
- BSV – Bundesamt für Sozialversicherungen. 2021. *Statistik der Erwerbsersatzordnung und der Leistungen bei Mutterschaft (EO-Statistik)*, <https://www.bsv.>

admin.ch/bsv/de/home/sozialversicherungen/eo-msv/statistik.html (03.01.2021).

- Bundesrat. 2020. *Bericht zu Alimentierung von Armee und Zivilschutz: Ausarbeitung bis Mitte 2021*. Medienmitteilung vom 26.08.2020.
- Conover, Pamela Johnston und Virginia Sapiro. 1993. Gender, Feminist Conscientiousness, and War. *American Journal of Political Science* 37(4): 1079–1099.
- Da Pozzo, François. 1981. Landesverteidigung. In Peter Gilg (Hrsg.), *Jahrbuch Schweizerische Politik 1980* (S. 46–53). Bern: Année Politique Suisse, Forschungszentrum für schweizerische Politik.
- de Weck, Hervé. 2013. Militärischer Frauendienst (MFD). In *Historisches Lexikon der Schweiz*, Version vom 25.04.2013, übersetzt aus dem Französischen, <https://hls-dhs-dss.ch/> (03.01.2021).
- EBG – Eidgenössisches Büro für die Gleichstellung von Frau und Mann. 2020. *Häusliche Gewalt und Waffen*. Infoblatt B6 vom Juni 2020. Bern: Eidgenössisches Departement des Innern EDI.
- Eichenberg, Richard C. 2019. *Gender, War, and World Order: A Study of Public Opinion*. Ithaca, NY: Cornell University Press.
- Flury, Christoph. 2015. Zivilschutz. In *Historisches Lexikon der Schweiz*, https://hls-dhs-dss.ch (03.01.2021).
- Fuhrer, Hans Rudolf. 2014. Zivildienst. In *Historisches Lexikon der Schweiz*, Version vom 03.02.2015, https://hls-dhs-dss.ch (03.01.2021).
- Gilligan, Carol. 1982. *In a Different Voice: Psychological Theory and Women's Development*. Cambridge, MA: Harvard University Press.
- Huston, Nancy. 1982. Tales of War and Tears of Women. *Women's Studies International Forum* 5(3/4): 271–282.
- Kirchgässner, Gebhard. 2004. *Die langfristige Entwicklung der Bundesfinanzen, 1960–2002*. Hintergrundpapier zu Teil 3 des Jahresberichts 2004 der Kommission für Konjunkturfragen. Universität St.Gallen, Schweizerisches Institut für Aussenwirtschaft und Angewandte Wirtschaftsordnung.
- Kobelt, Sandra. 2020. Engagement im Bevölkerungsschutz: Die Frauen machen sich rar. *Bevölkerungsschutz: Zeitschrift für Risikoanalyse und Prävention, Planung und Ausbildung, Führung und Einsatz*, 35: 7–10.
- Kriesi, Hanspeter, Matthias Brunner und François Lorétan. 2016. *Standardisierte Umfragen VoxIt 1981–2016 [Datenbank]*. Université de Genève, Département de science politique et relations internationales; Universität Zürich, Institut für Politikwissenschaft; FORS –Schweizer Kompetenzzentrum für Sozialwissenschaften.
- Loepfe, Arthur et al. 2016. *Bericht der Studiengruppe Dienstpflichtsystem vom 15. März 2016*. Bern.

- Longchamp, Claude. 18.02.2019. Frauen machen den Unterschied. *Republik*, <https://www.republik.ch/2019/02/18/frauen-machen-den-unterschied> (03.01.2021).
- Mahrer, Isabell. 1983. Die Mitwirkung der Frau in der Gesamtverteidigung. *Frauenfragen/Questions au féminin/Problemi al femminile* 6(2): 14–16.
- Mansbridge, Jane. 1999. Should Blacks represent Blacks and women represent women? A contingent “yes” *The Journal of Politics* 61(3): 628–657.
- Menzi, Brigitte. 2010. Naturschutz statt Waffen: Volk nimmt Rothenthurm-Initiative an. In: Wolf Linder, Christian Bolliger und Yvan Rielle (Hrsg.), *Handbuch der eidgenössischen Volksabstimmungen 1848–2007* (S. 454–455). Bern: Haupt.
- Milic, Thomas, Alessandro Feller und Daniel Kübler. 2019. VOTO-Studie zur eidgenössischen Volksabstimmung vom 19. Mai 2019. ZDA, FORS, LINK: Aarau/Lausanne/Luzern.
- Milic, Thomas, Alessandro Feller und Daniel Kübler. 2020. VOTO-Studie zur eidgenössischen Volksabstimmung vom 27. September 2020. ZDA, FORS, LINK: Aarau/Lausanne/Luzern.
- Porcellana, Diane. 2020. *Sélection d'article sur la politique suisse: Acquisition de nouveaux avions de combat (MCF 19.039), 2016–2020*. Bern: Année Politique Suisse, Institut für Politikwissenschaft, Universität Bern, www.annee-politique.swiss (21.03.2021).
- Rhyn, Larissa. 09.03.2021. Armee für Frauen? Armee für alle! *Neue Zürcher Zeitung*, S. 19.
- RTS (21.12.2020). L'ancien chef de l'armée Philippe Rebord favorable au service citoyen. RTS: Forum, <https://www.rts.ch/info/suisse/11843842-lancien-chef-de-larmee-philippe-rebord-favorable-au-service-citoyen.html> (03.01.2021).
- Schindler, Benjamin und Patricia Egli. 2018. *Kurzgutachten betreffend Verfassungsänderungsbedarf bei Einführung eines obligatorischen Orientierungstags für Schweizerinnen*. Erstellt im Auftrag des Eidgenössischen Departements für Verteidigung, Bevölkerungsschutz und Sport. Universität St.Gallen.
- SIK-NR. 2000. *Petition Jugendsession 1999: Freie Wahl zwischen Militärdienst, Bevölkerungsschutz und Sozialdienst (00.2004 n)*. Bericht der Sicherheitspolitischen Kommission des Nationalrates vom 18. April 2000.
- Swissvotes. 2021. Datenbank zu den Schweizer Volksabstimmungen. Swissvotes – die Datenbank der eidgenössischen Volksabstimmungen, www.swissvotes.ch (03.01.2021).
- Szvircev Tresch, Tibor, Andreas Wenger, Stefano De Rosa, Thomas Ferst und Jacques Robert. 2020. *Sicherheit 2020: Aussen-, Sicherheits- und Verteidigungspolitische Meinungsbildung im Trend*. Zürich: Militärakademie und Center for Security Studies, ETH Zürich.

- Tilly, Charles. 1975. *The Formation of National States in Western Europe*. Princeton, NJ: Princeton University Press.
- VBS – Eidgenössisches Departement für Verteidigung, Bevölkerungsschutz und Sport. 2020a. *Armeeauszählung 2020: Kurzfassung*. Bern, Oktober 2020.
- VBS – Eidgenössisches Departement für Verteidigung, Bevölkerungsschutz und Sport. 2020b. *Prüfbericht «Zuständigkeiten bezüglich Frauenförderung in der Armee»*. Bern.
- VBS – Eidgenössisches Departement für Verteidigung, Bevölkerungsschutz und Sport. 2020c. *Umsetzung der Empfehlungen aus der Abklärung «Zuständigkeiten bezüglich Frauenförderung in der Armee» (A 2020-02)*.
- VBS – Eidgenössisches Departement für Verteidigung, Bevölkerungsschutz und Sport. 2021a. *Sicherheit ist auch weiblich*, <https://www.vtg.admin.ch/de/mein-militaerdienst/allgemeines-zum-militaerdienst/frauen-in-der-armee.html> (09.03.2021).
- VBS – Eidgenössisches Departement für Verteidigung, Bevölkerungsschutz und Sport. 2021b. *Internationaler Tag der Frau: Massnahmen für mehr Frauen in der Armee*. Medienmitteilung vom 8. März 2021.
- VBS und RK MZK/Regierungskonferenz Militär, Zivilschutz und Feuerwehr. 2017. *Ein Tag für die Sicherheit der Schweiz: Obligatorischer Orientierungstag für Schweizerinnen – Konzept* (03.01.2021).
- Wagnsson, Charlotte, Eva-Karin Olsson und Isabella Nilsen. 2020. *Gendered Views in a Feminist State: Swedish Opinions on Crime, Terrorism, and National Security*. *Gender & Society* 34(5): 790–817.
- ZIVI (2020). *Jahresbericht 2019*, <https://2019.zivi-jahresbericht.ch> (03.01.2021).

Teil IV

Frauen in der Arbeitswelt

10 Fixe Zahl, variable Interpretation: Die parlamentarischen Debatten zur Lohnungleichheit

Marlène Gerber

10.1 Einleitung

Die Problematik der Lohnungleichheit zwischen den Geschlechtern ist alt und hätte beinahe einen anderen Lauf genommen: Wenn sich 1920 insgesamt nur 1947 Stimmbürger anders entschieden hätten, wäre der Grundsatz der Lohnungleichheit bereits viel früher in der Verfassung verankert worden. Mit einem Ja-Stimmenanteil von 49,8 Prozent verwarf das – damals noch männliche – Stimmvolk in der Nachkriegszeit des Ersten Weltkrieges jedoch ein Gesetz zur Ordnung der Arbeitsverhältnisse, das unter anderem den Grundsatz des gleichen Lohnes für gleiche Arbeit gesetzlich verankert hätte (EKF 2001; BBl, 1920, II, S. 263 ff.). In Artikel 15 des erwähnten Gesetzes hätte es bereits dann geheissen: «Die Festsetzung der Löhne erfolgt in gerechter Würdigung aller Verhältnisse und unter tunlichster Beachtung des Grundsatzes, dass bei gleicher Arbeitsleistung ein Unterschied nach dem Geschlecht des Arbeiters nicht zu machen ist» (BBl, 1919, III, S. 850).

Doch es kam anders. Durch die Wirtschaftskrise der Zwischenkriegszeit geriet die Forderung nach gleichem Lohn für gleiche Arbeit wieder in den Hintergrund: Vor allem die Erwerbstätigkeit verheirateter Frauen stand damals verstärkt in der Kritik. Neben den wieder in das Erwerbsleben zurückkehrenden Soldaten nahm auch die Wirtschaftsrezession den Frauen die gesellschaftliche Berechtigung, sich bei fehlender ökonomischer Notwendigkeit im Arbeitsmarkt zu halten oder darin zu integrieren (Ziegler 1996). Der rechtliche Anspruch auf gleichen Lohn für gleichwertige Arbeit unabhängig des Geschlechts fand erst 1981 mit der Annahme des Gleichstellungsartikels seine Verankerung in der Verfassung. Wichtige Erleichterungen zur tatsächlichen Durchsetzung von Lohngleichheitsklagen brachte dann das Gleichstellungsgesetz (GlG) aus dem Jahr 1996, das – nachdem unter anderem das Ausmass der Lohnungleichheit durch einen zuvor vorgelegten Bericht klargeworden war – das Parlament ziemlich reibungslos passierte. 2019 wurde schliesslich die erste Gesetzesrevision des Gleichstellungsgesetzes verabschiedet, mit der Betriebe mit mehr als 100 Mitarbeitenden seit Juli 2020 zur Lohnanalyse verpflichtet wurden.

Dieses Kapitel zeichnet die wichtigsten parlamentarischen und direkt-demokratischen Prozesse rund um das Ringen um die Lohnungleichheit in der Privatwirtschaft nach. Dabei zeigt es auf, dass die Forderung nach Lohnungleichheit auch bei den bürgerlichen Wirtschaftsvertretenden kaum umstritten war.

Ebenso klar war für viele Vertreterinnen und Vertreter der Wirtschaft jedoch, dass die Lohngleichheit in ihrem Betrieb bereits hergestellt sei. Die Frage der Beseitigung von Lohnungleichheit war darüber hinaus viel eher eine Frage der Mittel. Während linke Parteien verbindliche Massnahmen forderten, die alle Unternehmen treffen würden, scheuten sich bürgerliche Akteure vor staatlichen Eingriffen in die Privatwirtschaft und setzten auf freiwillige Massnahmen und Information. In der Folge kann somit eine Geschichte von Karotten, Stöcken und Predigten respektive von verschiedenen Politikinstrumenten – ökonomischen Anreizen, Regulationen und Information – und deren Wirksamkeit in Bezug auf die Herstellung von Lohngleichheit in der Schweiz nachgezeichnet werden (vgl. Vedung 1998).

Neben politischen Diskussionen zu geschlechterspezifischen Lohn Differenzen sollen in diesem Kapitel begleitend auch wissenschaftliche Analysen zur Art und Weise der Messung von Lohn diskriminierung betrachtet werden, da deren möglichst unverzerrte Schätzung und die damit verbundene Frage, inwiefern Diskriminierung überhaupt besteht, ebenfalls wiederholt Gegenstand politischer Auseinandersetzung zu diesem Thema waren und noch immer sind.

10.2 Gleicher Lohn für gleichwertige Arbeit – als erstes für die Bundesverwaltung (1970er Jahre)

1948 erklärte die UNO den Anspruch auf gleichen Lohn für gleiche Arbeit zum Menschenrecht und nur drei Jahre später erweiterte die Internationale Arbeitsorganisation (IAO) in ihrem Übereinkommen Nr. 100 dieses Prinzip auf den Grundsatz «gleicher Lohn für gleichwertige Arbeit» (EKF 2001, 4). Im Unterschied zum Anspruch auf gleichen Lohn bei gleicher Arbeit, der auf einen Lohnvergleich bei (beinahe) identischer Tätigkeit abzielt, verlangte der Anspruch nach gleichem Lohn für gleichwertige Arbeit den Vergleich verschiedenartiger Arbeiten. Letzterer Grundsatz ist es denn auch, der auf die Herstellung von Lohngleichheit zwischen männer- und frauendominierten Berufen abzielt. Obwohl sich der Nationalrat in den späten 1950er Jahren wiederholt für eine Ratifikation des Übereinkommens ausgesprochen hatte, standen sowohl der Bundesrat als auch der Ständerat einer solchen ablehnend gegenüber. 1952 argumentierte der Bundesrat im Bericht, der Begriff «gleichwertige Arbeit» sei schwer anzuwenden und verwies auf die beschränkten Möglichkeiten des Bundes, in privatwirtschaftliche Verhältnisse einzugreifen (Bundesrat Brugger in AB NR, 1971, III, S. 489 ff.). 1958 verabschiedete die IAO ein weiteres Übereinkommen, das jegliche Diskriminierung in Beschäftigung und Beruf untersagt (Nr. 111). In seiner Botschaft zur Genehmigung des Übereinkommens Nr. 111 hielt der Bundesrat zwar fest, dass eine unterschiedliche Entlohnung aufgrund des Geschlechts einer Diskriminierung im Sinne des vorliegenden Übereinkommens gleichkomme, lehnte aber die gleichzeitige Ratifikation des Übereinkommens Nr. 100 über die Gleichheit des Entgelts nach wie vor ab (BRG 7977; BBL, 1960, I, S. 29 f.). Für den

Nationalrat ergab sich durch den bundesrätlichen Willen zur Ratifikation des Übereinkommens Nr. 111 und aufgrund des darin enthaltenen Bekenntnisses zur Nichtdiskriminierung des Geschlechts im Beruf die Konsequenz, das Übereinkommen Nr. 100 ebenfalls zu ratifizieren, weswegen er die bundesrätliche Botschaft um den Auftrag zur Ratifikation des genannten Übereinkommens erweitern wollte (AB NR, 1960, Bd. 36, S. 239 ff.). Der Ständerat machte erfolgreich Verfahrensfragen geltend, wonach die Frage der Ratifikation des Übereinkommens Nr. 100 losgelöst von der Botschaft zur Ratifikation des Übereinkommens Nr. 111 behandelt werden müsste (AB SR, 1960, I, S. 6 ff.). Am 15. Juli 1961 ratifizierte der Bundesrat somit lediglich das IAO-Übereinkommen Nr. 111, das jegliche Diskriminierung im Arbeitsverhältnis verbietet (AS 1961, S. 810 ff.).

Eine 1970 eingereichte Standesinitiative aus dem Kanton Genf (10731) sowie ein zweites Postulat von Hermann Leuenberger (sp, ZH; Po. 10546) – ein erstes mit ebendieser Forderung war bereits 1958 abgelehnt worden – verlangten Anfang der 1970er Jahre erneut die Ratifikation des Abkommens Nr. 100. In seiner letzten Session vor dem Einzug der Frauen ins eidgenössische Parlament kam der Nationalrat im Juni 1971 dieser Forderung nach (AB NR, 1971, III, S. 489 ff.). Dabei konnte er auch auf die Unterstützung des Bundesrates zählen, der seine nun positive Haltung mit einer vorgängig durchgeführten Umfrage begründete. Obwohl die Arbeitgeberverbände für Ablehnung plädierten, hatten sich 18 von 20 Kantonen für die Ratifikation ausgesprochen (Brugger in AB NR, 1971, III, S. 489 ff.). Bundesrat Brugger (fdp) zeigte sich zuversichtlich, dass «das ›in den letzten Zügen liegende‹ Männer-Parlament diese grosszügige Tat noch vollbringen kann» (AB NR, 1971, III, S. 492). Nicht als grosszügige Tat, sondern als Massnahme, die im Sinne eines «esprit de simple justice»¹ erforderlich sei, bezeichnete 1972 Lise Girardin (fdp, GE), die erste und damals einzige Frau im Ständerat, die Ratifikation des Abkommens (AB SR, 1972, I, S. 174). Nachdem Bundesrat Brugger bekräftigt hatte, dass die Ratifikation des Abkommens keine umfassende öffentlich-rechtliche Regelung verlange, die etwa die freie Tarifgestaltung zwischen den Sozialpartnern einschränken würde, und dass zum aktuellen Zeitpunkt «die Arbeit und Mitarbeit der Frau auch ausserordentlich gesucht und vom wirtschaftlichen Standpunkt aus absolut notwendig» sei, stimmte der Ständerat der Ratifikation oppositionslos zu (AB SR, 1972, I, S. 172 ff.). Der Nationalrat folgte dieser Entscheidung einstimmig, womit schliesslich auch das Übereinkommen Nr. 100 zur Gleichheit des Entgelts für männliche und weibliche Arbeitskräfte bei gleichwertiger Arbeit ratifiziert werden konnte (BRG 10 067; AB NR, 1972, III, S. 931 ff.; AS, 1973, S. 1602 ff.). Aufgrund fehlender rechtlicher Grundlagen hatte das Übereinkommen jedoch nur für die Bundesverwaltung konkrete Auswirkungen; kantonalen Verwaltungen und der Privatwirtschaft konnte der Bund die Verwirklichung der Lohngleichheit nur empfehlen (EKF 2001, 5).

1 «Im Geiste der einfachen Gerechtigkeit» [Übersetzung der Autorin].

1980 hielt der Bundesrat bezüglich Ausmass der damals herrschenden Lohnunterschiede fest:

«Im Durchschnitt besteht zwischen Frauen und Männern in gleichen Arbeitskategorien (Stufe und Qualifikationsgrad) ein Lohngefälle von einem Viertel bis einem Drittel, auch bei Hochschulabsolventen gibt es zwischen Frauen und Männern Lohnunterschiede bis zu 25 Prozent. Frauenlöhne reagieren schneller und stärker auf konjunkturelle Schwankungen und regionale Entwicklungen als Männerlöhne. Mit zunehmendem Alter der Frauen vergrössert sich die Lohndifferenz, weil Frauen im allgemeinen weniger Dienstjahre aufzuweisen haben als Männer. Als weitere Gründe für die Lohnunterschiede werden genannt die unterschiedliche Arbeit, höhere Absenzquote der Frauen, geringere Betriebstreue, geringere Versetzbarkeit wegen geringerer Mobilität, geringere Belastbarkeit, grösseres Entgegenkommen bei individuellen Wünschen, geringerer Ausbildungsstand.» (BBl, 1980, I, S. 80)

10.3 Der Verfassungsauftrag und der Ungleichheits-Katalog (1980er Jahre)

Gleich nach der Ratifikation des Übereinkommens Nr. 100 zur Gleichheit des Entgelts folgten Vorstösse, die dafür sorgen wollten, dass dieses nicht zur reinen Makulatur verkommt. So verlangte ein Postulat von Ernst Wüthrich (sp, BE; Po. 11583) aus dem Jahr 1973 vom Bundesrat zu prüfen, ob der Lohngleichheitsgrundsatz im Bundesgesetz über den Arbeitsvertrag verankert werden könnte. Der Postulant wollte, dass der Bundesrat Stellung zur Frage nimmt, wie die Allgemeinverbindlicherklärung von Gesamtarbeitsverträgen an die Einhaltung der Lohngleichheit geknüpft werden könne. Ein Postulat von Arthur Schmid (sp, AG; Po. 75.381) verlangte die Prüfung, ob der Grundsatz der gleichen Entlohnung für gleichwertige Arbeit von Heimarbeitern und Heimarbeiterinnen gesetzlich verankert werden könnte. Der Bundesrat zeigte sich bereit, die Postulate entgegenzunehmen und der Nationalrat überwies sie in der Folge (AB NR, 1973, II, S. 778ff.; AB NR, 1975, IV, S. 1281f.).

Grossen rechtlichen Fortschritt brachte die 1975 von einem nur aus Frauen bestehenden überparteilichen Komitee lancierte Volksinitiative «Gleiche Rechte für Mann und Frau». Zum einen hatte diese zum Ziel, den Anspruch auf gleichen Lohn bei gleicher oder gleichwertiger Arbeit in der Bundesverfassung zu verankern. Einklagbare Rechte verlangte sie darüber hinaus auch bei Ungleichbehandlung in der Familie, der Erziehung, der Bildung sowie bei der Arbeitsanstellung und Berufsausübung. Dieser neu zu schaffende Art. 4^{bis} der Bundesverfassung sollte dabei auch auf private Vertragsverhältnisse anwendbar sein (BBl, 1977, I, 511 f.). Die verlangten direkt einklagbaren Gleichstellungs-

ansprüche im Bereich der Bildung und im Berufsleben stiessen insbesondere bei Arbeitgeberorganisationen und den ihnen nahestehenden Parteien auf vehemente Kritik, die in einer solchen Regelung einen unverhältnismässigen staatlichen Eingriff in private Vertragsverhältnisse sahen. Ebenso erachteten sie die in der Volksinitiative enthaltene Forderung, dass innert fünf Jahren Ausführungsgesetze zu erlassen seien, als unrealistisch (Senti 1994, 117 ff.). Die vom Eidgenössischen Justiz- und Polizeidepartement (EJPD) nach Zustandekommen der Initiative eröffnete Vernehmlassung zeigte überwiegend negative Reaktionen bei den bürgerlichen Parteien, der Grossmehrheit der Kantone und auch bei gewissen Frauenorganisationen. Die Gleichstellung könne nicht erzwungen werden, sie müsse sich Schritt für Schritt entwickeln, lautete etwa die Begründung des Schweizerischen Katholischen Frauenbunds zur Ablehnung der Initiative. Generell standen die Frauen nicht einhellig hinter der Initiative. Auch der Bund Schweizerischer Frauenorganisationen (BSF) und der Schweizerische Verband für Frauenrechte (SVF) hatten die Initiantinnen zunächst nicht unterstützt, änderten in der Vernehmlassung indes ihre Position (Senti 1994, 130 f.).

Der Bundesrat stellte sich in seiner Botschaft ablehnend zur Initiative (BRG 79.076; BBl, 1980, I, S. 69 ff.). Er tat dies aber nicht etwa, weil er dem Anliegen nichts abgewinnen konnte – ganz im Gegenteil erachtete er das Anliegen als «durchaus sinnvoll und gerechtfertigt» (BBl, 1980, I, S. 70) –, vielmehr störte er sich an der zu knapp bemessenen Übergangsfrist.² Er stellte der Volksinitiative sodann einen direkten Gegenentwurf gegenüber, der gleichzeitig mit der Initiative zur Abstimmung gelangen sollte. Dieser sollte in Art. 4 Abs. 2 der Bundesverfassung Eingang finden und unter dem Namen Gleichstellungsartikel bekannt werden:

«Mann und Frau sind gleichberechtigt. Das Gesetz sorgt für ihre Gleichstellung, vor allem in Familie, Ausbildung und Arbeit. Mann und Frau haben Anspruch auf gleichen Lohn für gleichwertige Arbeit.»³

Der bundesrätliche Gegenentwurf unterschied sich damit in zwei zentralen Punkten von den in der Initiative enthaltenen Forderungen: Erstens sah der Bundesrat von einer Frist für die Konkretisierung auf Gesetzesebene ab und zweitens beschränkte er die gerichtliche Durchsetzbarkeit auf den Anspruch auf Lohngleichheit. Bei der parlamentarischen Beratung der Volksinitiative und des Gegenentwurfs kamen mehrfach bürgerliche Frauen als Fraktionssprecherin-

2 Nicht zuletzt wies er auch darauf hin, dass die Nachbarländer der Schweiz ebenso wie die Vereinten Nationen, die Internationale Arbeitsorganisation und die Europäische Gemeinschaft den Grundsatz der Gleichberechtigung der Geschlechter bereits verankert hätten (BBl 1980, I, S. 69 ff.).

3 In der totalrevidierten Bundesverfassung, die 2000 in Kraft trat, findet sich der Gleichstellungsartikel neu in Art. 8 Abs. 3. In der neuen Fassung wurde konkretisiert, dass die Gleichstellung die «rechtliche und tatsächliche Gleichstellung» meint. Ansonsten blieb der Wortlaut identisch.

nen und eine freisinnige Frau als Kommissionspräsidentin gegen die Initiative zu Wort, was die weiter oben angetönte Uneinigkeit in den Reihen der Frauen verdeutlichte (Senti 1994, 130). Die Initiative fand lediglich Zuspruch bei den Linken. So hob Yvette Jaggi (sp, VD) als Fraktionssprecherin der SP hervor, dass gerade die Übergangsfrist zentral sei, um die Umsetzung des Anliegens prioritär voranzutreiben (AB NR, 1980, II, 656f.). Dass die Beseitigung geschlechterspezifischer Ungleichheiten ohne Frist für die Ausführungsgesetzgebung länger dauern könnte, vermutete auch Ruth Mascarin (poch, BS), als sie bemängelte, dass «in den Regierungsrichtlinien des Bundesrates [...] die rechtliche Gleichstellung der Frau nicht einmal in dritter Priorität vor[kommt]» (AB NR, 1980, II, S. 657). Auf der anderen Seite erachtete es Claude Massy (lp, VD) als verständlich, dass «la correction des inégalités qui existent encore» keine Priorität genieße, denn die Situation sei «nullement aussi dramatique qu'on veut bien le dire» (AB NR, 1980, II, S. 659).⁴ Der Gegenentwurf indes stiess auch bei den bürgerlichen Parteien auf Zustimmung, dennoch verwiesen verschiedene Sprechende darauf, dass man nach wie vor die Auffassung vertrete, dass «primär der Familienvater für den finanziellen Unterhalt seiner Familie sorgen soll» (Adolf Ogi, svp, BE; AB NR, 1980, II, S. 655). Im Rat zu reden gab insbesondere die Frage der Drittwirkung des Lohngleichheitssatzes, also der Wirkung des Verfassungsartikels zwischen Privaten. Bundesrat Furgler (cvp) verdeutlichte gegenüber dem Parlament, dass der neue Lohngleichheitssatz gerade privatrechtliche Arbeitsverhältnisse betreffe; bereits heute ergäbe sich ein Lohngleichheitsanspruch für öffentlich-rechtliche Arbeitsverhältnisse aus dem bestehenden Art. 4 der Bundesverfassung. Bei Annahme des Verfassungsartikels bereits bestehende Verträge, die dem Lohngleichheitsprinzip widersprechen, würden jedoch nicht automatisch ungültig, sondern lediglich anfechtbar. Aufgrund der Erfahrungen aus dem Ausland sei nicht mit einer Flut an Gerichtsfällen zu rechnen (Senti 1994, 124). Der National- und Ständerat stimmten dem bundesrätlichen Entwurf schliesslich unverändert und grossmehrheitlich zu.

Wegen mangelnder Erfolgsaussichten – vor 1987 gab es bei Volksabstimmungen keine Möglichkeit für ein doppeltes Ja, was bedeutete, dass die Stimmbürgerinnen und Stimmbürger nur die Möglichkeit hatten, entweder dem direkten Gegenentwurf oder der Volksinitiative oder keinem der beiden zuzustimmen – zog das Initiativkomitee die Volksinitiative zurück und stellte sich, mitsamt den linken Parteien, hinter den Gegenvorschlag. Mit Ausnahme der Republikaner und der Nationalen Aktion unterstützten schliesslich alle Parteien und auch alle grossen Wirtschaftsverbände den Gleichstellungsartikel. Auf der gegnerischen Seite formierte sich ein «Komitee gegen Gleichmacherei», während die Befürworterinnen und Befürworter des Gleichstellungsartikels zur Verwirklichung der Chancengleichheit etwa von einer Gleichverteilung der elterlichen und häuslichen Pflichten träumten (Rielle 2010). Mit 60,3 Prozent Ja-Stimmen-

4 «Die Beseitigung derjenigen Ungleichheiten, die noch bestehen» ... «in keiner Weise so dramatisch, wie man das weismachen wolle» [Übersetzung der Autorin].

anteil und der Zustimmung von 14 Voll- und drei Halbkantonen reüssierte der Gleichstellungsartikel am 14. Juni 1981 an der Urne (BBl, 1981, II, S. 1266 ff.). Die im Nachgang durchgeführte VOX-Abstimmungsbefragung zeigte, dass Frauen nicht nur überdurchschnittlich häufig abstimmten, sondern dass sie sich auch öfters zustimmend zum Gleichstellungsartikel äusserten (VOX 1981). Auch zeigte sie, dass Sympathisantinnen und Sympathisanten der SP geschlossener hinter ihrer präferierten Partei standen als Anhängerinnen und Anhänger der bürgerlichen Bundesratsparteien. Deren Anhängerschaft nahm die Verfassungsänderung zwar ebenfalls mehrheitlich an, zeigte sich aber deutlich kritischer als die Anhängerschaft der SP.

Kurz nach Annahme des Verfassungsartikels versuchte Yvette Jaggi (sp, VD) mittels Postulat (Po. 83.962) und parlamentarischer Initiative (Pa.Iv. 84.223), die Konkretisierung des Verfassungsgrundsatzes in der Gesetzgebung voranzutreiben, etwa um das Klagerecht zu spezifizieren oder um die Entwicklung der Lohnungleichheit zu überwachen. Während das Postulat von Bundesrat und Nationalrat unterstützt wurde, scheiterte die parlamentarische Initiative, die ein Klagerecht für Berufsverbände hätte bringen wollen – wie so oft, wenn verbindlichere Ausführungsbestimmungen zu frauen- und gleichstellungspolitischen Themen traktandiert waren – im Parlament. Der Nationalrat fällte sein Verdikt einem Minderheitsantrag Allenspach (fdp, ZH) folgend und nicht zuletzt in Anschluss an das ablehnende Votum von Bundesrätin Kopp (fdp). Letztere vertrat die Ansicht, dass zuerst geprüft werden soll, ob die bestehenden Möglichkeiten im geltenden Recht nicht ausreichen, bevor neue Regelungen beschlossen würden (AB NR, 1985, IV, S. 1809).

Um den Initiantinnen entgegenzukommen, hatte das Parlament in Zusammenhang mit den Beratungen zur Volksinitiative und zum Gegenentwurf im Jahr 1980 eine Kommissionsmotion verabschiedet, die den Bundesrat zur Erarbeitung eines Rechtsetzungsprogramms zur rechtlichen Gleichstellung von Frau und Mann verpflichtete. Der vom Bundesrat 1986 vorgelegte und über 130 Seiten starke Bericht präsentierte sodann einen Katalog von bestehenden rechtlichen Ungleichheiten zwischen den Geschlechtern in allen Bereichen und unterbreitete dem Parlament ein Programm zu deren Beseitigung (BRG 86.008; BBl, 1986, I, S. 1144 ff.). Die in den Sozialversicherungen verbleibenden Diskriminierungen der Geschlechter (vgl. Kapitel 17) erachtete der Bundesrat dabei als besonders ausgeprägt, aber auch die fehlende Lohngleichheit zwischen den Geschlechtern wurde als zentrales Problem anerkannt (Hofmann 1987).⁵ Bezüglich Letzterem bezog sich der Bundesrat auf jüngste, in *Die Volkswirtschaft* publizierte Zahlen, die aufzeigten, dass Frauen im Vergleich zu Männern in der Privatwirtschaft rund einen Drittel weniger verdienten. «Dieser Unterschied ist allerdings nicht allein auf unterschiedliche Entlohnung für gleiche Leistung zurückzuführen, sondern hängt auch wesentlich damit zusammen, dass Frauen gewisse Be-

5 Die Ungleichheiten in der Ehe, die mit dem per 1988 in Kraft tretenden neuen Eherecht ausgemerzt werden sollten (vgl. Kapitel 5 zum Zivilrecht), betrachtete der Bericht bereits als beseitigt.

rufsqualifikationen und Dienstalter wegen familiärer Pflichten und geringerer Ausbildung vielfach nicht erreichen können» (BBl, 1986, I, S. 1188), betonte der Bundesrat. Die Klagehäufigkeit werde jedoch auch von wirtschaftlichen Faktoren beeinflusst: «So sind in der gegenwärtigen Wirtschaftssituation Arbeitnehmerinnen weniger als in Zeiten der Hochkonjunktur in der Lage, ihren Anspruch auf gleichen Lohn einzuklagen» (BBl, 1986, I, S. 1188). Dass der Bundesrat der Schaffung neuer Rechtsgrundlagen zur Beseitigung der «zweifellosten wichtigsten Ungleichheit in der Arbeitswelt» (BBl, 1986, I, S. 1188) keine Priorität einräumte, verdeutlicht seine Aussage, dass erst in der folgenden Legislatur entschieden werden solle, ob eine Ausführungsgesetzgebung an die Hand genommen werden soll (BBl, 1986, I, S. 1226).⁶ Das Parlament verabschiedete den Bericht oppositionslos, jedoch nicht ohne dass verschiedenste Rednerinnen und Redner von Seiten der SP, der PdA oder des LdU im Nationalrat den langsamen Fortschritt in gleichstellungspolitischen Belangen und in diesem Zusammenhang auch den symbolischen Charakter des Gleichstellungsartikels bemängelt hatten – Barbara Gurtner (pda, BE) bezeichnete diesen gar als «Papiertiger» (AB NR, 1987, I, S. 451). Ein Antrag des Genfer Sozialdemokraten René Longet, der verlangt hätte, dass der Bund in regelmässigen Abständen einen Bericht über die Anwendung des Gleichstellungsartikels vorzulegen hätte, insbesondere um die Entwicklungen bezüglich Lohnungleichheit, Ausbildung und in den Sozialversicherungen zu verfolgen, fand auf bürgerlicher Seite kaum Zuspruch (AB NR, 1987, I, S. 447 ff.).

10.4 Das Gleichstellungsgesetz und die Erleichterung der rechtlichen Durchsetzung der Lohnungleichheit (1990er Jahre)

Doch wichtige Fortschritte erfolgten tatsächlich kurz darauf. 1988 präsentierte der Bundesrat den durch Annahme des Postulats Jaggi in Aussicht gestellten Bericht «Lohnungleichheit für Mann und Frau». Der von der Arbeitsgruppe «Lohnungleichheit» unter Berücksichtigung von vier in Auftrag gegebenen wissenschaft-

6 Freilich entpuppte sich die Beseitigung der Lohnungleichheit nicht als einzige gleichstellungspolitische Forderung, die der Bundesrat nicht sofort anzugehen gedachte, wie Anita Fetz (sp, BS) bei den Beratungen zum bundesrätlichen Bericht im Nationalrat vermerkte: «[Ich möchte] auf die Synopsis im Anhang der Botschaft verweisen. Dort werden die wichtigsten Bereiche aufgeführt, wo Frauen im Gesetz noch diskriminiert werden, und werden die materiellen Revisionen in Aussicht gestellt. Dort kann man nun zu den einzelnen, zu den wichtigsten Punkten lesen: Stimm- und Wahlrecht: Zeitplan für eine materielle Revision unbestimmt. Höhere Krankenkassenprämien für Frauen, Anpassung: Zeitpunkt unbestimmt. Angleichung der Lohnansprüche in der Landwirtschaft, Revision vorgesehen: Zeitpunkt unbestimmt. Unfallversicherung, Gleichstellung von Witwen und Witwern: Zeitpunkt der Revision unbestimmt. [...] Die AHV-IV, Gleichstellung der Geschlechter: Revision auf unbestimmte Zeit verschoben ausser der Erhöhung des AHV-Alters für Frauen» (AB NR, 1987, I, S. 445).

lichen Studien erarbeitete Bericht quantifizierte erstmals, in welchem Ausmass die bereits zuvor festgestellten Lohnunterschiede zwischen Frauen und Männern auf das Geschlecht als solches zurückgeführt werden können (vgl. EBG und BJ 1990).⁷ Gemäss Bericht, der sich auf repräsentative Individualdaten aus den Jahren 1981 und 1982 stützte, betrug die tatsächlich festgestellten Lohnunterschiede zwischen den Geschlechtern damals 41 Prozent (Kugler 1988). Da vermehrt weibliche Angestellte in tieferen Lohnkategorien im Arbeitsmarkt tätig blieben – sie waren häufiger mit Partnern liiert, die ebenfalls nicht sonderlich gut verdienten, weswegen ein zweites Einkommen für den Lebensunterhalt der Familie notwendig war – und Frauen mit potenziell höheren Löhnen nach der Heirat und Familiengründung eher aus dem Arbeitsmarkt ausschieden⁸, entzog der Studienautor diesen Wert einer sogenannten Selektionskorrektur. Die folglich unter Berücksichtigung der hypothetischen Erwerbstätigkeit besser verdienender Frauen errechnete Lohndifferenz zwischen den Geschlechtern kam dann bei 28 Prozent zu liegen, wovon die Hälfte der Differenz durch unterschiedliche Ausbildung, berufliche Erfahrung und Gesundheit erklärt werden konnte (EBG und BJ 1990, 6f.). Der nicht mit diesen Faktoren erklärbare Wert der Lohnungleichheit belief sich damit auf 13,8 Prozent, wobei ein erheblicher Unterschied zwischen Schweizerinnen (7,1%) und Ausländerinnen (28,4%) festgestellt wurde (EBG und BJ 1990, 7).⁹ Die mit dem Bericht betraute Arbeitsgruppe bemerkte, dass die der Selektionskorrektur zugrunde liegende Annahme, dass nichterwerbstätige Frauen mit potenziell hohem Lohnniveau zu diesen Bedingungen eine Anstellung finden würden, fraglich und eine solche Korrektur im internationalen Vergleich unüblich sei (EBG und BJ 1990, 8; BBL, 1993, I, S. 1253).

7 Unter der Leitung des Vizedirektors des BJ (Christoph Steinlin) bestand die Arbeitsgruppe für die Vertretung der Arbeitnehmenden aus Ruth Dreifuss (damals Sekretärin des SGB), aus Stephan Hegner (Verband Graphischer Unternehmen) für die Arbeitgeberseite, wobei Max Fritz als Sekretär des Zentralverbands schweizerischer Arbeitgeber-Organisationen (ZSAO) dessen Vertretung übernahm, aus Claudia Kaufmann für die Vertretung der Frauen (Sekretärin EKF und ab 1988 Leiterin EBG), aus Bernd Rütters (Professor an der Universität Konstanz) als Vertreter für die Wissenschaft und von Seiten des Bundes aus Katharina Schoop, persönliche Mitarbeiterin von Bundesrätin Elisabeth Kopp, und einer variierenden (männlichen) Vertretung des Bundesamts für Industrie, Gewerbe und Arbeit (BIGA). Beratend tätig und Urheberinnen und Urheber der vier Forschungsberichte waren Prof. Dr. Peter Kugler, Dr. Katharina Ley, Prof. Dr. Wolf Linder, allesamt von der Universität Bern, und Prof. Dr. Eberhard Ulich (ETH Zürich und Universität Bern).

8 Kugler (1988) erklärte sich das Fernbleiben der potenziell gut bezahlten Frauen vom Arbeitsmarkt damit, dass diese häufiger mit gut verdienenden Männern zusammenlebten und die Erwerbstätigkeit der Frauen somit zur Sicherung des Lebensunterhalts deswegen nicht als notwendig angesehen wurde (vgl. auch EBG und BJ 1990, 6).

9 Gemäss Kugler (1988, 40) lässt dies – im Unterschied zu seinen gesamthaften Ergebnissen – im internationalen Vergleich auf eine hohe Lohndiskriminierung zu Ungunsten der ausländischen Frauen in der Schweiz schliessen.

Ohne Selektionskorrektur läge die unerklärliche Lohndifferenz höher, nämlich zwischen 20 bis 30 Prozent (vgl. auch Kugler 1988, 41). Nicht zuletzt wies die Arbeitsgruppe darauf hin, dass auch die erklärliche Differenz des Lohnunterschieds auf Faktoren beruhe, die «selber diskriminierende Elemente [enthalten]. Deshalb darf nicht vergessen werden, dass Lohnungleichheit nur ein Teilaspekt der Diskriminierung von Frauen auf dem Arbeitsmarkt darstellt» (EBG und BJ 1990, 8; vgl. etwa auch Kapitel 8 zur Bildung oder 16 zur Teilzeitarbeit). In Bezug auf die Lohngleichheitsklagen hielt der Bericht fest, dass eine solche ohne Unterstützung etwa durch einen Berufsverband kaum möglich sei; dazu komme nicht zuletzt auch die schwierige Beweislage und der fehlende Kündigungsschutz: «Die Erleichterung der Klagemöglichkeit ist deshalb eine notwendige Massnahme zur Durchsetzung der Lohngleichheit» (EBG und BJ 1990, 16). Neben zusätzlichen Massnahmen in diesem Bereich forderte die Arbeitsgruppe verschiedene Massnahmen zur Besserstellung der Frau im Arbeitsmarkt (etwa die Knüpfung der Vergabe öffentlicher Aufträge an gleichstellungspolitische Bedingungen oder die verstärkte Förderung der Gleichstellung in Betrieben durch zusätzliche Subventionen) sowie Massnahmen zur Verbesserung der gleichstellungspolitischen Rahmenbedingungen (etwa durch verstärkte soziale Absicherung nichterwerbstätiger Frauen, die Einführung der Individualbesteuerung oder die Schaffung einer Mutterschaftsversicherung).

Der Bericht wurde in der im Folgejahr durchgeführten Vernehmlassung zwar auch von bürgerlicher Seite begrüsst, diese stellte sich hingegen mit den Arbeitgebenden und den Wirtschafts- und Gewerbevertretenden gegen einen Grossteil der darin vorgeschlagenen Massnahmen (Benteli 1990). Einem Aufruf von Nationalrätin Ursula Hafner (sp, SH) folgend wandten sich indes am 14. Juni 1989 sämtliche 34 Nationalrätinnen und Ständerätinnen mit einem Brief an den Bundesrat, in dem sie die unverzügliche Umsetzung der Vorschläge der Arbeitsgruppe forderten. Sie seien sich zwar bewusst, dass, wenn es um die konkrete Ausgestaltung der gesetzlichen Bestimmungen gehen werde, sie nicht mehr überall der gleichen Meinung sein würden. Einig seien sie sich indes in dem Punkt, dass der vor acht Jahren in der Verfassung etablierte Grundsatz des gleichen Lohns für gleichwertige Arbeit so rasch als möglich durchgesetzt werden müsse (Benteli 1990).

Der Bericht verpasste nicht seine Wirkung und entpuppte sich schliesslich als Grundstein für das in den Folgejahren ausgearbeitete Gleichstellungsgesetz. Dieses fusste auch in Anlehnung an den Bericht auf der Überzeugung, dass die alleinige Beseitigung der Lohnunterschiede nicht genüge, sondern dass es «vielmehr darum [gehe], eine umfassendere Politik zu betreiben, die die Verwirklichung der Chancengleichheit zum Ziel hat und die sich auf allen Ebenen – innerhalb und ausserhalb des Arbeitsmarktes – auswirken muss» (BBl, 1993, I, S. 1268). 1991 schickte der Bundesrat einen Entwurf in die Vernehmlassung, der insbesondere diejenigen Massnahmen der Arbeitsgruppe konkretisierte, die auf gesetzgeberischem Weg ausgeführt werden mussten. Darin sah er ein Diskriminierungsverbot aufgrund des Geschlechts bei der Anstellung sowie diverse

Massnahmen vor, um die Durchsetzung des Anspruchs auf gleichen Lohn vor Gericht zu erleichtern. Darüber hinaus plante er Finanzhilfen für Programme zur Förderung der Gleichstellung und für berufliche Beratungsstellen und nicht zuletzt sollte eine gesetzliche Grundlage für das 1988 geschaffene Eidgenössische Büro für die Gleichstellung von Frau und Mann (EBG) geschaffen und diesem weitere Untersuchungsbefugnisse erteilt werden. Der Vorentwurf stiess auf überwiegende Zustimmung; lediglich die Liberale Partei Schweiz, die Arbeitgeberorganisationen und vereinzelte Kantone lehnten den Entwurf grundsätzlich ab (BBl, 1993, I, S. 1272). Die befürwortenden Parteien hoben die Notwendigkeit hervor, den zehn Jahre zuvor geschaffenen Verfassungsgrundsatz zu konkretisieren, da die Lohngleichheit noch lange nicht realisiert sei. Zudem bedürfe es zur Herstellung der Lohngleichheit weiterer Massnahmen. Nicht zuletzt betonten die Vernehmlassungsteilnehmenden auch die Notwendigkeit, in dieser Frage das schweizerische Recht mit demjenigen der Europäischen Gemeinschaft kompatibel zu machen (BBl, 1993, I, S. 1273). Die Organisationen der Arbeitgebenden stellten sich gegen diese Massnahmen und argumentierten, dass diese die Mentalität der Leute nicht verändern könnten. Auch im Ausland habe die Lohndiskriminierung mit ähnlichen Massnahmen nicht beseitigt werden können. Zudem lehnten sie einen weiteren Eingriff des Staates in private Vertragsverhältnisse ab (BBl, 1993, I, S. 1273).

Aufgrund der mehrheitlich positiven Rückmeldungen nahm der Bundesrat in seiner 1993 vorgelegten Botschaft zur Schaffung eines eigenständigen Gleichstellungsgesetzes in Übereinstimmung mit dem EWR-Recht noch weitere, in der Vernehmlassung erst provisorisch vorgesehene Massnahmen in seinen definitiven Entwurf auf (BRG 93.024; BBl, 1993, I, S. 1248ff.). Erstens enthielt der Entwurf ein generelles Diskriminierungsverbot aufgrund des Geschlechts im Erwerbsleben, das die direkte und die indirekte Diskriminierung umfasste. Zweitens zielte die Verbesserung des Kündigungsschutzes darauf ab, Personen, die auf Lohngleichheit klagten, besser vor Rachekündigungen zu schützen. Drittens sollte das Klage- und Beschwerderecht auf Arbeitnehmerorganisationen und Organisationen, die die Gleichstellung der Geschlechter bezwecken, ausgeweitet werden, was der Forderung der in den 1980er Jahren abgelehnten parlamentarischen Initiative Jaggi entsprach (Pa.Iv. 84.223). Viertens sollte mit dem Gleichstellungsgesetz die Beweislastumkehr eingeführt werden. Denn der in Erfüllung des Postulats Jaggi publizierte Bericht zur Lohngleichheit zwischen Mann und Frau hatte auch zu Tage gebracht, dass neben der Definition der «Gleichwertigkeit» der Arbeit insbesondere die geltende Regelung der Beweislastverteilung hinderlich für die Durchsetzung einer Lohngleichheitsklage war (EBG und BJ 1990). So musste die klagende Person bis dahin nicht nur beweisen, dass sich der Vergleich auf eine gleichwertige Arbeit stützt, sie musste ferner auch nachweisen können, dass sie weniger verdient als ihr männlicher Kollege. Ein im Nachgang zum Bericht durchgeführtes Konsultationsverfahren hatte 1989 bereits klare Unterstützung für die Anpassung der Beweislastregel gezeigt (AB NR, 1991, II, 555). Auch die als Anwältin tätige Nationalrätin Lili Nabholz

(fdp, ZH) hatte deswegen in einer 1989 eingereichten parlamentarischen Initiative die Beweislastumkehr gefordert, da es für die klagende Arbeitnehmerin beinahe unmöglich sei, «Dinge [zu] beweisen, die gar nicht in ihren Kenntnisbereich gelangen können» (Pa.Iv. 89.249; AB NR, 1991, II, S. 554). Mit Annahme der parlamentarischen Initiative nahm der Nationalrat 1991 die Zustimmung zu dieser Neuerung bereits vorweg (AB NR, 1991, II, S. 553 ff.).

Dieser beinahe reibungslose Prozess von der Erstellung des Berichts bis zur Präsentation einer bundesrätlichen Botschaft geriet im Parlament ins Stocken. Vor allem der erstberatende Nationalrat plante, das Gesetz auf Anraten rechtsbürgerlicher Parteien und der Arbeitgeberorganisationen in nicht unwesentlichen Punkten abzuschwächen (Benteli 1997). Zuerst hatte der Nationalrat über einen Nichteintretensantrag der liberalen Suzette Sandoz (VD) und über zwei Rückweisungsanträge aus der Feder von Geneviève Aubry (fdp, BE) und Toni Bortoluzzi (svp, ZH) zu befinden, entschloss sich aber nach vierstündiger und teils emotional geführter Debatte mit 159 zu 19 Stimmen deutlich für die Beratung des Gesetzes. Für den Nichteintretensantrag, den Nationalrätin Sandoz damit begründete, dass das Gesetz «anticonstitutionnelle et liberticide»¹⁰ sei (AB NR, 1994, I, S. 231), votierten lediglich die Auto-Partei und Minderheiten der SVP-, der FDP- und der Liberalen-Fraktion (AB NR, 1994, I, S. 228 ff. und 247 ff.).¹¹ In der Detailberatung sprach sich die Grosse Kammer dafür aus, die Beweislastumkehr generell nur auf Lohngleichheitsklagen anzuwenden. Darüber hinaus sah der Nationalrat auch von einem generellen Diskriminierungsverbot ab und wollte die Diskriminierung stattdessen auf eine abschliessende Liste von Anwendungsbereichen reduzieren, wobei Diskriminierungen bei Stellenausschreibung und Anstellung aus dem Katalog gestrichen werden sollten. Hier setzte sich ein Minderheitsantrag des Nationalrats Ducret (cvp, GE) durch, der sich gegen «toutes sortes de contraintes»¹² für die Arbeitgebenden wehrte, die aufgrund von Massnahmen zustande kämen, deren Wirksamkeit noch nicht einmal bewiesen sei (AB NR, 1994, I, S. 257). Spezifisch die Lohngleichheit betreffend zeigte sich die Frage des Verbandsklagerechts als umstritten. Ein Minderheitsantrag Allenspach (fdp, ZH), der verlangt hätte, dass den Verbänden das Klagerecht nur mit Einwilligung der betroffenen Frauen zugestanden werden sollte, lehnte der Nationalrat schliesslich nach Ausführungen von Bundesrat Koller (cvp), gemäss welchen das bestehende Klagerecht für Berufsverbände ebenfalls nicht von der Einwilligung der Betroffenen abhängig sei und eine solche Regelung einem gleichstellungspolitischen Rückschritt gleichkomme, ab. Dafür setzte sich mit klarer Mehrheit ein Antrag von Vreni Spoerry (fdp, ZH) durch, wonach Verbände vor der Klage das Gespräch mit dem Arbeitgeber oder der Arbeitgeberin suchen müssen (AB NR, 1994, I, S. 480 ff.).

10 «verfassungswidrig und freiheitsfeindlich» [Übersetzung der Autorin].

11 Sandoz sah die im Gleichstellungsgesetz festgehaltenen Massnahmen im Widerspruch zu Art. 3 (Souveränität der Kantone) und Art. 64 der Bundesverfassung (Kompetenzen im Privatrecht).

12 «alle Arten von Zwängen» [Übersetzung der Autorin].

Der Ständerat, dem lange eine bremsende Rolle bei der Erfüllung gleichstellungspolitischer Forderungen zugeschrieben wurde (Senti 1994), zeigte sich bei den Beratungen zum Gleichstellungsgesetz bedeutend gleichstellungsfreundlicher als der Nationalrat (Benteli 1997; AB SR, 1994, III, S. 808 ff.). So setzte er sich für eine Formulierung des Artikels zum Diskriminierungsverbot ein, die den Gerichten den Weg offenlassen würde, in Zukunft neu auftauchende Diskriminierungen ebenfalls darunter zu fassen. Er behielt die vom Nationalrat eingeführte Auflistung für den Geltungsbereich des Diskriminierungsverbotes zwar bei, ergänzte diese indes um die Anstellung. Die Mehrheit der Kommission brachte dabei erfolgreich vor, dass nur so Diskriminierungen, die sich gegen Frauen richten, die noch nicht angestellt sind, entgegengewirkt werden könne und somit «erst dies eine wirklich gleichberechtigte Teilhabe der Frauen am Erwerbsleben» ermögliche (Hans Danioth, cvp, UR; AB SR, 1994, III, S. 819). Mit Ausnahme der Beweisführung im Falle sexueller Belästigung befürwortete der Ständerat die Einführung der Beweislastumkehr für alle anderen mit dem Gesetz möglich werdenden Diskriminierungsklagen respektive für alle Sachverhalte zwischen Anstellung und Auflösung des Arbeitsverhältnisses. Der Nationalrat schwenkte schliesslich auf den ständerätlichen Kompromissvorschlag bezüglich Definition des Diskriminierungsverbotes ein. Dank der Meinungsänderung der CVP-Fraktion und der Unterstützung durch alle Nationalrätinnen mit Ausnahme von Geneviève Aubry (fdp, BE) und Suzette Sandoz (lp, VD) kam dieser Entscheid mit komfortabler Mehrheit zu Stande (Benteli 1997). Bedeutend knapper, mit 86 zu 84 Stimmen, lenkte der Nationalrat auf die ständerätliche Version des Verbandsklagerechtes ein. Ebenfalls äusserst knapp beharrte die grosse Kammer indes auf der Beschränkung der Beweislastumkehr auf die Lohngleichheitsforderung. Mit Lili Nabholz (fdp, ZH), Brigitta Gadiant (svp, GR) und Mimi Lepori Bonetti (cvp, TI) stimmten nur gerade drei bürgerliche Vertreterinnen für die Version des Ständerates; die Unterstützung der bürgerlichen Frauen für die Durchsetzung der generellen Beweislastumkehr war demnach zu gering (Benteli 1997). Schliesslich setzte sich zwischen den Räten jedoch ein Kompromissvorschlag durch, der die erleichterte Beweislastumkehrung bei bestehendem Anstellungsverhältnis vorsah, aber nicht im Zusammenhang mit der Anstellung (Benteli 1997). In der Frühjahrssession verabschiedete der Ständerat das Gleichstellungsgesetz mit 31 zu 4 Stimmen und der Nationalrat tat es ihm mit 105 zu 47 Stimmen bei 14 Enthaltungen gleich (AB SR, 1995, II, S. 439; AB NR, 1995, II, S. 1008 f.). 26 Frauen stimmten für das Gleichstellungsgesetz, lediglich Suzette Sandoz (lp, VD) sprach sich dagegen aus und Geneviève Aubry (fdp, BE) enthielt sich der Stimme (AB NR, 1995, II, S. 1008 f.).

10.5 Das Gleichstellungsgesetz zeigt (beschränkte) Wirkung (2000er Jahre)

Auch nach Inkrafttreten des Gleichstellungsgesetzes im Juli 1996 blieben Lohngleichheitsklagen spärlich. Vor allem Nationalrätin Vreni Hubmann (sp, ZH) versuchte ab 1998 mit diversen parlamentarischen Vorstössen, den mit dem Gleichstellungsgesetz eingeführten Kündigungsschutz, der für die Dauer eines laufenden Gerichtsverfahrens sowie bis sechs Monate darüber hinaus galt, zu verbessern (Pa.Iv. 98.435; Mo. 02.3142; Mo. 06.3032; Mo. 06.3036). In ihrer parlamentarischen Initiative aus dem Jahr 1998 forderte die Sozialdemokratin die Nichtigkeit einer Rache Kündigung anstelle der geltenden Anfechtbarkeit sowie die Verlängerung des Kündigungsschutzes analog zum Mietrecht auf drei Jahre. Eine knappe Mehrheit der nationalrätlichen Kommission beantragte Folgegeben, da «nur wenige Frauen Lohngleichheitsklagen einreichen, obschon nach wie vor eklatante Lohnunterschiede zwischen Frauen und Männern bestehen» (AB NR, 1999, V, S. 1988). Durch eine Erweiterung des Kündigungsschutzes sei auch nicht mit der Verschiebung von Arbeitsplätzen ins Ausland zu rechnen, da die Nachbarländer weit strengere Regelungen kennen würden (AB NR, 1999, V, S. 1989). Die Mehrheit des Nationalrats folgte hingegen einer Kommissionsminderheit, die eine solche Verlagerung von Arbeitsplätzen trotzdem befürchtete und zwar in Länder in Osteuropa (AB NR, 1999, V, S. 1988 ff.). Die Motion aus dem Jahr 2002, mit der Hubmann Rache Kündigungen als nichtig erklären wollte (Mo. 02.3142), womit sie einer noch nicht umgesetzten Forderung der Arbeitsgruppe «Lohn-gleichheit» Nachdruck verlieh, stiess beim Bundesrat auf teilweisen Zuspruch. Er empfahl dem Nationalrat, das Geschäft als Postulat anzunehmen, damit die Forderung im Rahmen einer Evaluation der Wirksamkeit des Gleichstellungs-gesetzes geprüft werden könne. Der Nationalrat kam dieser Empfehlung nach (AB NR, 2002, S. 1124). Zwei nach Publikation des Evaluationsberichts (vgl. unten) eingereichte Motionen, mit denen die Motionärin zum einen höhere Entschä-digungszahlungen an die Opfer und höhere Sanktionen bei Verstössen gegen das Gleichstellungsgesetz erzielen wollte (Mo. 06.3032) und zum anderen erneut ver-suchte, eine Ausdehnung des Kündigungsschutzes von sechs Monaten auf drei Jahre zu erreichen (Mo. 06.3036), fanden weder beim Bundesrat noch auf der bür-gerlichen Nationalratsseite Zuspruch (AB NR, 2007, S. 146 f.). Nicht zuletzt brach-te der Bundesrat als Gegenargument vor, dass sich ein stark ausgebauter Kün-digungsschutz für Arbeitnehmerinnen gar kontraproduktiv auswirken könnte, da Arbeitgebende wegen drohenden Diskriminierungsklagen zögern könnten, weibliche Arbeitskräfte anzustellen (Mo. 06.3036).

Den ersten Teil des besagten Berichts über die Evaluation der Wirksamkeit des Gleichstellungsgesetzes, der in Auftrag der als Postulat überwiesenen Motion Hubmann erstellt worden war, legte der Bundesrat im Jahr 2006 vor (BBL, 2006, S. 3161 ff.). Aus dem Bericht ergibt sich für den Bundesrat kein dringen-der Revisionsbedarf der Bestimmungen im Gleichstellungsgesetz, er hält jedoch fest:

«Allerdings kann das Gleichstellungsgesetz die Durchsetzung der Gleichstellung im Erwerbsleben nicht alleine bewirken. Einerseits müssen sich die Rahmenbedingungen in verschiedener Hinsicht ändern. Andererseits sind auch die Unternehmen massgeblich in die Verantwortung einzubeziehen.» (BBL, 2006, S. 3162 f.)

Durch eine systematische Analyse aller Gerichtsentscheide zum Gleichstellungsgesetz und durch eine Vollerhebung aller Schlichtungsfälle bei den kantonalen Schlichtungsstellen trug der Bericht erheblich zur Verbesserung der Datengrundlage bei. Bei 153 von insgesamt 269 auswertbaren Gerichtsentscheiden (57%) waren Gerichte wegen einer Lohngleichheitsklage angerufen worden (Stutz et al. 2005).¹³ Etwas mehr als die Hälfte der Gerichtsentscheide betrafen öffentlich-rechtliche Arbeitsverhältnisse (54%), wovon in vier von fünf Fällen über eine Lohngleichheitsklage geurteilt werden musste. In den 122 Entscheidungen, in denen privatrechtliche Arbeitsverhältnisse vorlagen, betraf jede Dritte die Lohnfrage (Stutz et al. 2005, 10 ff.). In über 95 Prozent aller Fälle klagten Frauen (Stutz et al. 2005, 12). Auch wenn die Studie folgerte, dass das Gleichstellungsgesetz die Situation der Betroffenen in verschiedenster Hinsicht verbessert habe und von einer breiten Mehrheit akzeptiert werde, verblieben gewisse Probleme. Insbesondere zeigte eine im Rahmen derselben Studie durchgeführte Umfrage bei Arbeitnehmenden, dass die Angst vor einer Kündigung oder befürchtete negative Auswirkungen auf die weitere berufliche Laufbahn diese davon abhielten, sich gegen empfundene Diskriminierungen zu wehren (Stutz et al. 2005, 6, 25). Nicht zuletzt zeigten die Untersuchungen, dass das Gleichstellungsgesetz sowohl auf Seiten der Arbeitnehmenden als auch bei den Arbeitgebenden teilweise noch zu wenig bekannt war. In seinem Bericht zur Evaluation schlägt der Bundesrat als Massnahmen in erster Linie verstärkte Informations- und Sensibilisierungskampagnen vor und ferner möchte er die Schaffung zusätzlicher Anreize prüfen, etwa ein Label für gleichstellungsfreundliche Unternehmen (BBL, 2006, S. 3161 ff.). Auf Regulierungen, die höhere Entschädigungszahlungen für die Opfer und Bussen für die verklagte Partei zur Folge hätten, verzichtete er trotz entsprechender Empfehlung der Studienautorinnen (Stutz et al. 2005, V) – ebenso blieb er bei seiner ablehnenden Haltung betreffend die Verstärkung des Kündigungsschutzes.

Die nationalrätliche Beratung zur Kenntnisnahme des Berichts (BRG 07.031) war vom Büro des Nationalrats – gemeinsam mit einer Vielzahl an Vorstössen mit gleichstellungspolitischen Forderungen – auf den internationalen Tag der Frau gelegt worden. Die 46 Voten, die vor der Kenntnisnahme geäussert wurden, verdeutlichten dabei die Positionen und Argumentationen der verschiedenen Akteure (AB NR, 2007, S. 126 ff.). Während sich Vertreterinnen

13 Gerichte urteilten an zweiter Stelle in 21 Prozent der Fälle über Klagen wegen sexueller Belästigung und an dritter Stelle wegen diskriminierender Kündigung (19%). Rachekündigungen waren Thema von 14 Gerichtsentscheiden (5%; BBL 2007, S. 3170).

und Vertreter der Ratslinken mit einer Ausnahme für alle in Zusammenhang mit dem Bericht traktandierten Geschäfte verantwortlich zeigten und verbindlichere Massnahmen forderten, um die noch bestehenden Diskriminierungen zu beseitigen, diskreditierten Sprecher der SVP das Anliegen der Gleichstellung zwischen Frau und Mann als nicht berechtigt, respektive als bereits erfüllt, und sprachen dem EBG die Existenzberechtigung ab. Gemäss Toni Bortoluzzi (svp, ZH) gehe es bei den gleichstellungspolitischen Forderungen um eine «ideologisch geprägte Sozialistenübung [...], die mit berechtigten Anliegen wenig bis nichts zu tun hat» (AB NR, 2007, S. 127). Parteikollege Scherer (svp, ZG) ergänzte, dass Veranstaltungen wie das «Frauenrütli» (Jasmin Hutter, svp, SG; AB NR, 2007, S. 139) – die am 1. August 2007 stattfindende Rütlifeier wurde von Frauenorganisationen mitveranstaltet (Hirter 2008)¹⁴ – «die Überreizung eines angeblichen Problems, das eigentlich gar keines ist» offensichtlich mache; die Gleichstellung sei erreicht und weitere Diskussionen dazu seien gar kontraproduktiv (AB NR, 2007, S. 133). Diverse bürgerliche Frauen, darunter mit Ursula Haller (svp, BE) und Brigitta Gadiant (svp, GR) auch zwei Vertreterinnen der SVP, aber auch viele Männer meldeten sich daraufhin zu Wort und stellten klar, dass die Gleichstellung ihrer Meinung nach noch nicht vollständig erreicht sei, wobei sie für parteiübergreifende Lösungen plädierten. Dabei entpuppten sich nur wenige der von links eingebrachten Forderungen als mehrheitsfähig. In Bezug auf zusätzliche Massnahmen zur Beseitigung der Lohnungleichheit fand lediglich ein Postulat von Susanne Leutenegger Oberholzer (sp, BL) eine Mehrheit, das mit der Möglichkeit einer Zertifizierung von Unternehmen, die sich für die Gleichstellung einsetzen (insbesondere auch für die Lohngleichheit), ein neues Anreizsystem schaffen wollte (Po. 06.3035). Vorstösse, die verbindlichere Massnahmen oder deren Prüfung forderten, lehnte die Mehrheit im Nationalrat allesamt ab.¹⁵ Hingegen sprach sich der Nationalrat für ein Postulat von Maria Roth-Bernasconi (sp, GE; Po. 06.3034) aus, das den Bundesrat dazu aufforderte, bis Mitte 2007 Bericht über die Erfüllung der im Evaluationsbericht aufgeführten, beschlossenen Massnahmen zu erstatten.

Im Folgejahr lag der Schlussbericht des zweiten Teils der Evaluation der Wirkungsanalyse des Gleichstellungsgesetzes vor; derjenige zur Lohnanalyse (Strub et al. 2008). Die Schlussfolgerungen basierten auf einer statistischen Analy-

14 Als Hauptrednerinnen eingeladen waren die beiden höchsten Schweizerinnen: Bundespräsidentin Micheline Calmy-Rey (sp) und Nationalratspräsidentin Christine Egerszegi-Obrist (fdp, AG).

15 Namentlich ein proaktives Lohngleichheitsmodell (Mo. 06.3859: Franziska Teuscher, gp, BE), obligatorische Lohngleichheitsanalysen mit Logib für Betriebe mit über 50 Mitarbeitenden (Po. 06.3343: Teuscher), die Ausarbeitung von Handlungsstrategien für die Beseitigung von Lohnungleichheit (Po. 06.3391: Leutenegger Oberholzer), die Einrichtung einer Behörde mit Untersuchungs- und Durchsetzungskompetenzen (Po. 06.3033: Leutenegger Oberholzer) sowie ein ausgebauter Kündigungsschutz und höhere Sanktionen im Falle von Lohngleichheitsklagen (Mo. 06.3032 und Mo. 06.3036: Hubmann, vgl. Ausführungen oben).

se der zweijährig stattfindenden Lohnstrukturerhebung (LSE), wobei die Gründe für die Lohnungleichheit eruiert wurden. Betrachtet wurden dabei Unterschiede im auf Vollzeit standardisierten Bruttolohn aufgrund des Humankapitals (Alter, Dienstjahre, Ausbildung), weiterer persönlicher Merkmale (Zivilstand, Nationalität/Aufenthaltsstatus), arbeitsbezogener Merkmale (berufliche Stellung, Anforderungsniveau, Tätigkeitsbereich), unternehmensspezifischer Merkmale (Firmengrösse, Wirtschaftsbranche, Region) sowie des Beschäftigungsgrads und der Form der Entlohnung (Lohnart, Lohnvereinbarung, Lohnform). Die Studie stellte zwischen 1998 und 2006 basierend auf den Lohnstrukturerhebungen in der Privatwirtschaft eine Abnahme der mittleren Lohndifferenz von 25,9 Prozent auf 23,7 Prozent fest. Insgesamt liessen sich etwa 60 Prozent der noch bestehenden Differenz auf die oben aufgeführten Ausstattungseffekte zurückführen, 40 Prozent der verbleibenden Lohndifferenz konnten mit diesen Faktoren nicht erklärt werden. Über den beobachteten Zeitraum stellte die Studie eine leichte Verringerung dieses unerklärten Anteils fest: Im Jahr 1998 betrug die unerklärte Lohndifferenz in der Privatwirtschaft 10,6 Prozent (unerklärter Anteil an gesamter Lohndifferenz: 41%), 2006 noch 9,1 Prozent (unerklärter Anteil: 38,7%).

10.6 Der Lohngleichheitsdialog und weitere freiwillige Massnahmen der Wirtschaft

Vedung (1998, 33) unterscheidet drei Arten von Politikinstrumenten zur Erreichung von Zielen in der Politik: Predigten, also die Bereitstellung von Informationen etwa zu Art und Ausmass des Problems sowie zu möglichen Massnahmen zur Problemlösung; Karotten, also die Schaffung finanzieller Anreize, sowie den Stock, also die Festlegung verbindlicher Regelungen verbunden mit der Androhung von Konsequenzen. Die von Bundesrat und Parlament bis dahin angedachten Massnahmen zur Herstellung der Lohngleichheit in der Privatwirtschaft bestanden fast ausschliesslich aus Predigten.¹⁶ Die im Nachgang der Evaluation des Gleichstellungsgesetzes vom EBG herausgegebene Informationsbroschüre «Das Gleichstellungsgesetz zeigt Wirkung», die Aufforderung an die Universitäten, die Anwaltschaft und die Gerichte, das Gleichstellungsgesetz vermehrt in Lehre und Weiterbildung einzubeziehen, sowie die vom EBG mit dem Schweizer Anwaltsverband erarbeitete Empfehlung «Instrumente zur Analyse von Lohndiskriminierung» können hierunter gefasst werden (Bundesrat 2007, 4; Schär Moser und Bailod 2006). Auch die in Auftrag gegebene Evaluation zum Gleichstellungsgesetz und die auf den Lohnstrukturerhebungen basierenden Auswertungen zum Ausmass der Lohndifferenz zwischen Frauen und Männern dienen der Erweiterung der Wissensgrundlage zum Ausmass des Problems. Schliesslich zählt auch das vom EBG entwickelte Analyse-Tool «Logib», das Unternehmen seit

16 Die verbindlichsten Regelungen galten dabei im öffentlichen Beschaffungswesen: Seit 1994 ist die Bundesverwaltung verpflichtet, Aufträge nur an Anbietende zu vergeben, die die Lohngleichheit gewährleisten (Art. 8 Abs. 1 lit. c BöB).

2006 kostenlos und anonym ermöglicht, die Einhaltung der Lohngleichheit im eigenen Betrieb zu überprüfen, zu diesen Massnahmen (vgl. EKF 2017, 5). Logib basiert auf dem statistischen Verfahren der Regressionsanalyse. Dieses erlaubt, die Löhne sämtlicher Angestellten unter Berücksichtigung von verschiedenen relevanten Faktoren zu vergleichen (hier: Ausbildung, Alter, Dienstjahre, Kompetenzniveau, berufliche Stellung). Lohnungleichheit liegt dann vor, wenn unter Kontrolle dieser Faktoren statistisch signifikante Unterschiede bei den Löhnen zwischen den Geschlechtern verbleiben (vgl. Felfe et al. 2015). Auch auf Anregung des Evaluationsberichts zur Wirksamkeit des Gleichstellungsgesetzes ging der Bundesrat schliesslich dazu über, zusätzlich finanzielle Anreize – gemäss Vedung (1998) «Karotten» – für Unternehmen zu schaffen. Seit 2009 können Unternehmen beim Bund Finanzhilfen für Projekte zur Förderung der tatsächlichen Gleichstellung in ihrem Betrieb beantragen (siehe Stellungnahme Bundesrat zur Ip. 15.3472). 2007 wurde mit Equal Salary ein Lohngleichheitszertifikat geschaffen, für das sich Unternehmen bewerben können. Gemäss Aussagen der für die Zertifizierung zuständigen Stiftung bietet ein Lohngleichheitszertifikat Unternehmen in erster Linie folgende wirtschaftliche Anreize (Equalsalary o.J.):

“In today’s business climate, it’s not enough to say your company supports equal pay for men and women. You need to prove it. Getting certified allows your organization to demonstrate good governance and transparency. It significantly improves your ability to attract and retain strong talent, especially female talent. It also allows your organization to anticipate the risk of any potential unequal pay case.”

Bei freiwilligen Lösungen blieb es auch im Rahmen des 2009 von den Sozialpartnern und dem Bund lancierten Lohngleichheitsdialog (LGD). Dabei konnten Unternehmen mit der zuständigen Vertretung der Arbeitnehmenden eine Vereinbarung abschliessen, in der sie sich dazu verpflichteten, ihr Lohnsystem mithilfe von Logib zu überprüfen. «[Der Lohngleichheitsdialog] ist ganz im Sinne des Bundesrates, der pragmatische Lösungen für die Verwirklichung der Gleichstellung von Frau und Mann begrüsst», klang es von Seiten des Bundes zum Auftakt der fünfjährigen Projektphase (EBG und BJ 2009).

10.7 Nach Scheitern des Lohngleichheitsdialogs: Der Ruf nach verbindlichen Massnahmen und die Kritik an den Lohnanalysen werden lauter

Stöcke oder auch Regulationen stellen gemäss Vedung (1998) die dritte und letzte Kategorie von Politikinstrumenten dar. Ihnen ist gemein, dass sie eine Verhaltensänderung durch verbindliche Regeln herbeiführen wollen (Vedung 1998, 31). Wenige Jahre nach der parlamentarischen Diskussion zur Evaluation des Gleichstellungsgesetzes sowie nach Lancierung der mit der Evaluation einhergehen-

den, diversen neuen Massnahmen zur Information und Sensibilisierung gingen erneut Forderungen nach verbindlicheren Massnahmen zur Reduktion der Lohnungleichheit ein – und dieses Mal nicht ausschliesslich von linker Seite. Chiara Simoneschi-Cortesi (cvp, TI) nahm die Ergebnisse der Lohnstrukturhebung 2008, die für die Privatwirtschaft steigende Lohnunterschiede feststellte (Strub und Stocker 2010), zum Anlass, eine Motion einzureichen, in der sie die Etablierung eines Kontrollmechanismus zur Überprüfung der Lohnungleichheit verlangte, so wie es dies etwa im Bundesgesetz gegen die Schwarzarbeit bereits gibt (Mo. 10.3934).¹⁷ Nachdem Lucrezia Meier-Schatz (cvp, SG), die den Vorstoss von ihrer ehemaligen Kollegin übernommen hatte, im Nationalrat betont hatte, dass sich dreieinhalb Jahre nach Lancierung des Lohngleichheitsdialogs (LGD) erst 24 Unternehmen daran beteiligt hatten, stiess die Motion neben den Fraktionen der SP und der Grünen auch bei der GLP-Fraktion und bei einer Grossmehrheit der CVP-Fraktion auf Zuspruch (AB NR, 2012, S. 1280f.). Die ständerätliche Kommission beantragte indes erfolgreich die Suspendierung des Vorstosses bis zum Vorliegen des Evaluationsberichts zum LGD. Dies in der Hoffnung, dass der LGD noch richtig in Schwung komme, wie Kommissionssprecher Gutzwiller (fdp, ZH) vermerkte. Obwohl die Ergebnisse des LGD unter den Erwartungen blieben (vgl. nachfolgend), lehnte der Ständerat die Motion Simoneschi-Cortesi in der Folge ab (AB SR, 2016, S. 540ff.). Dass der Ruf nach griffigeren Massnahmen aufgrund der Hartnäckigkeit des Lohnunterschieds auch auf bürgerlicher Seite zunehmend Unterstützung fand, zeigte auch der Umstand, dass sich in der nationalrätlichen Wirtschafts- und Abgabekommission (WAK-NR) 2012 mit 12 zu 10 Stimmen und 2 Enthaltungen zwar eine knappe, aber doch eine Mehrheit für die Unterstützung einer parlamentarischen Initiative der Grünen Fraktion fand, die eine unabhängige Lohngleichheitskommission mit Untersuchungs- und Durchsetzungskompetenzen schaffen wollte (Pa.Iv. 11.404; WAK-NR 2012).¹⁸ Den freiwilligen, sozialpartnerschaftlichen Weg wollte aber Ständerätin Brigitte Häberli-Koller (cvp, TG) auch nach dem sich immer deutlicher abzeichnenden Scheitern des LGD noch nicht ganz aufgeben. Sie verlangte in ihrem Postulat vom Bund, die Gründe für den Misserfolg des Projekts aufzuzeigen. Dabei sollte der Bundesrat die «organisatorischen und inhaltlichen Mängel» des Projektes aufzeigen und auch nachweisen, dass die für die Lohnanalyse verwendete

17 Während sich zwischen 1998 und 2006 im privaten Sektor eine leichte Abnahme der durchschnittlichen Lohndifferenz zeigte, setzte sich dieser Trend 2008 nicht fort. Die mittlere Lohndifferenz nahm im Vergleich zur Vorperiode 2006 um 0,4 Prozentpunkte zu (2008: 24,1%), womit sie auch knapp höher lag als der für 2004 gemessene Wert (24%). Auch der unerklärte Anteil der Lohndifferenz, der seit 1998 stetig sank, nahm 2008 leicht zu (9,4% im Vergleich zu 9,1% im Jahr 2006 und 9,5% im Jahr 2004; Studer und Stocker 2010).

18 Eine im selben Zeitraum eingereichte und vom Nationalrat behandelte Motion Silvia Schenker (sp, BS: Mo. 11.3517), die ebenfalls verbindliche Massnahmen einführen wollte, indem sie von Unternehmen verlangt hätte, ihre Lohnstruktur intern offenzulegen, fand indes kaum Sympathien auf bürgerlicher Seite (AB NR, 2013, S. 689f.).

Methode «mit der nötigen Seriosität und Offenheit geprüft» worden war (Po. 14.3079). Nachdem der Bundesrat das Postulat zur Annahme beantragt hatte, nahm es der Ständerat stillschweigend an (AB SR, 2014, S. 537 ff.).

Die nur wenige Monate nach Annahme des Postulats erschienene Schluss-evaluation des Lohngleichheitsdialogs legte offen, dass viele Unternehmen sich nach eigenen Angaben nicht am Lohngleichheitsdialog beteiligt hätten, weil sie die Lohnüberprüfung in Eigenverantwortung durchführten (von Witzleben 2014). «Es dominiert der Glaube an die wirtschaftliche Freiheit ohne staatliche Eingriffe sowie die Überzeugung, in ihrer aktuellen Praxis keinesfalls zu diskriminieren» (von Witzleben 2014, 44). Nicht zuletzt deckten die Ergebnisse auch eine Skepsis gegenüber dem verwendeten Messverfahren der Regressionsanalyse und den im Modell berücksichtigten Kontrollvariablen auf. Die Skepsis war verbunden mit der Überzeugung, die eigenen Messinstrumente seien valider und ebenso gut entwickelt (von Witzleben 2014, 45). Die Trägerschaft des Lohn-gleichheitsdialogs zog in ihrer Medienmitteilung zur Evaluation eine durchzogene Bilanz (LGD-Trägerschaft 2014). Zum einen hätte der Lohngleichheitsdialog die Sensibilisierung für die Thematik erhöht, zum anderen sei der angestrebte Wert von 100 beteiligten Unternehmen mit der tatsächlichen Teilnehmerzahl von 51 Unternehmen, wovon nur etwas über die Hälfte aus der Privatwirtschaft stammte, klar verfehlt worden (von Witzleben 2014, 18).

Noch im selben Jahr teilte der Bundesrat unter Leitung von EJPD-Vorsteherin Simonetta Sommaruga (sp) mit, dass er basierend auf dem Schlussbericht zum Lohngleichheitsdialog sowie aufgrund zwei weiterer Studien zur Lohn-gleichheit zur Ansicht gelangt sei, dass freiwillige Massnahmen nicht genügen, um die Lohn-gleichheit zu realisieren (BJ 2014; siehe auch ISDC 2013; Müller et al. 2013). Als zusätzliche staatliche Massnahme schlug er eine Pflicht für eine alle vier Jahre stattfindende, betriebsinterne Lohnanalyse für öffentlich- und privatrechtliche Unternehmen von mehr als 50 Mitarbeitenden vor, wobei er den Unternehmen bei der Ausgestaltung der Kontrolle die Wahl zwischen verschiedenen Möglichkeiten lassen wollte (BBl, 2017, S. 5507 ff.). Zur Legitimation der neu einzuführenden staatlichen Massnahmen hatte der Bundesrat eine Regulierungsfolgeabschätzung in Auftrag gegeben, die die Notwendigkeit für staatliches Handeln gegeben sah: «[E]s gibt einen klaren Verfassungsauftrag, und es handelt sich um ein Marktversagen» (BBl, 2017, S. 5519). In der Vernehmlassung hatte der bundesrätliche Vorentwurf einen schweren Stand: Während die geplanten Massnahmen drei Kantone und der Grünen Partei zu wenig weit gingen, lehnten 13 Kantone, fast alle Wirtschaftsdachverbände und die bürgerlichen Parteien der BDP, CVP, FDP und SVP staatliche Eingriffe in dieser Form vollumfänglich ab (BBl, 2017, S. 5518 f.). Zahlreiche Frauenorganisationen und verbände sowie die SP, die GLP und die CVP Frauen und die FDP Frauen begrüsst die Vorlage, aber nicht ohne dass die meisten von ihnen betonten, dass es sich für sie hierbei um eine Minimalvorlage handle (BBl, 2017, S. 5519).

Trotz der in der Vernehmlassung geäusserten Kritik hielt der Bundesrat an seiner Vorlage fest. Er liess lediglich eine der drei im Vorentwurf vorge-

stellten Möglichkeiten zur Lohnüberprüfung fallen und ergänzte eine zusätzliche: Neben der Möglichkeit, die Lohnanalyse mit Logib vorzunehmen, deren korrekte Durchführung daraufhin von einer Revisionsstelle formell überprüft würde, sollten die Unternehmen ebenfalls die Möglichkeit erhalten, eine eigene, «wissenschaftliche und rechtskonforme» (BBl, 2017, S. 5520) Analysemethode anzuwenden, die jedoch extern materiell überprüft werden müsste. Somit ging der Bundesrat auf die im Rahmen des LGD geäusserte Kritik am Messinstrument ein – auch wenn er sie nicht teilte. Aufgrund eines überwiesenen Postulats von Ruedi Noser (fdp, ZH; Po. 14.3388) hatte er sein Analysemodell zuvor extern überprüfen lassen und war zum Schluss gekommen, dass dieses aktuellen wissenschaftlichen Standards entspreche, die in der Analyse berücksichtigten Faktoren unverändert beizubehalten seien und die im Postulat erwähnten zusätzlichen potenziellen Einflussfaktoren nicht ins Standard-Analysemodell aufgenommen werden sollten (BBl, 2017, S. 5527; Felte et al. 2015). Darüber hinaus konnten die Unternehmen als dritte Möglichkeit eine partnerschaftliche Lohnüberprüfung mit ihren Sozialpartnern vornehmen – diese Lösung hatte bereits den am Lohngleichheitsdialog teilnehmenden Unternehmen offen gestanden (BBl, 2017, S. 5542). Nach der Überprüfung der Lohnanalyse durch eine externe Stelle wären die Arbeitgebenden überdies verpflichtet, ihren Mitarbeitenden die Ergebnisse der Lohnanalyse schriftlich mitzuteilen.

Der erstberatende Ständerat trat zwar auf die Vorlage ein, wies sie allerdings zurück an die Kommission (BRG 17.047; AB SR, 2018, S. 53 ff.). Der mit seinem Einzelantrag auf Rückweisung obsiegende Konrad Graber (cvp, LU) wollte damit bezwecken, dass die Kommission weitere Alternativen, insbesondere die Selbstdeklaration prüfe: «Jeder Firmeneigner [...] unterschreibt am Schluss des Jahres, dass er aus einer gewissen Selbstverantwortung heraus das Lohngleichheitsgebot in seiner Firma einhält. Ich bin überzeugt, das würde nicht leichtfertig erfolgen» (AB SR, 2018, S. 65). Ein Antrag, der von der Vertreterin der Kommission, Anne Seydoux-Christe (cvp, JU), folgendermassen quittiert wurde: «[I]l s'agit d'une ultime mesure dilatoire pour continuer à ne rien faire» (AB SR, 2018, S. 65 f.).¹⁹ Die Kommission behielt nach erneuter Beratung ihre Haltung bei, schwächte den bundesrätlichen Entwurf indes ab: Statt öffentliche und private Unternehmen ab 50 Angestellten sollten nur solche mit 100 oder mehr Angestellten zu Lohnanalysen verpflichtet werden. Dies würde 0,85 Prozent aller Unternehmen und 45 Prozent aller Arbeitnehmenden betreffen – gegenüber 2 Prozent aller Unternehmen und 54 Prozent der Arbeitnehmenden gemäss bundesrätlichem Vorschlag. Unternehmen, deren Lohngleichheitsanalyse auf Einhaltung der Lohngleichheit hindeuten würde, sollten zudem von weiteren Verpflichtungen zur Analyse befreit werden. Während gemäss bundesrätlicher Botschaft der Bundesrat nach einer Evaluation der Wirksamkeit des Gesetzes dem Parlament hätte Vorschläge für das weitere Vorgehen unterbreiten sollen,

19 «Es handelt sich hierbei um einen allerletzten Versuch, um auch weiterhin nichts zu unternehmen» [Übersetzung der Autorin].

sah der Kommissionsvorschlag für diesen lediglich eine Pflicht zur Berichterstattung vor. Darüber hinaus wollte er das Instrument der Lohngleichheitsanalysen auf zwölf Jahre beschränken, was die zuständige Bundesrätin mit einem gewissen Befremden quittierte:

«Wenn Sie schon eine Evaluation machen, dann möchten Sie doch wissen, was drinsteht, und normalerweise entscheiden Sie dann aufgrund von Fakten. Sie sagen jetzt: ›Machen Sie eine Evaluation, aber es ist eigentlich egal, was dabei herauskommt‹ – am Schluss ist das Gesetz ja weg» (AB SR, 2018, S. 299).

Die so abgeänderte Vorlage fand im Ständerat dank Meinungsumschwung bei der CVP mit 27 zu 15 Stimmen bei 3 Enthaltungen eine Mehrheit (AB SR, 2018, S. 287 ff.). Alle Frauen im Rat – mit Ausnahme der damaligen Ratspräsidentin Karin Keller-Sutter (fdp, SG), die aufgrund ihrer Funktion keine Stimme abgab – stimmten der Vorlage zu (4 SP und 2 CVP). Trotz der geringen Frauenvertretung im Ständerat seien Frauen bei dieser Beratung fast ausgewogen vertreten gewesen, konstatierte Guignard (2018) ironisch, da mehrere Nationalrätinnen in den hintersten Rängen im Ständerat Platz genommen und die Debatte verfolgt hatten, um der Dringlichkeit des Anliegens Nachdruck zu verleihen.

Auch im Nationalrat fand die Vorlage mehrheitlich Zuspruch; gegen eine solche Regelung stellten sich hier lediglich die Mehrheit der FDP-Fraktion und mit Ausnahme von Céline Amaudruz (svp, GE) und Alice Glauser (svp, VD) die gesamte SVP-Fraktion (AB NR, 2018, S. 1544 ff. und 1574 ff.). Weder die Vertreterinnen der SVP noch die freisinnigen Frauen traten im Nationalrat geeint auf. Auf der anderen Seite befürworteten neben der Ratslinken sowohl die CVP- als auch die GLP- und die BDP-Fraktion die Vorlage ohne Abweichungen. Der Nationalrat brachte ursprünglich zwei weitere Entschärfungen ins Gesetz ein, von der es eine in den Erlasstext schaffte (BBl, 2018, S. 7875): Lernende werden nicht zu den 100 Arbeitnehmenden gezählt. Noch weniger Unternehmen wären zur Lohnanalyse verpflichtet gewesen, wenn sich die zweite Entschärfung des Nationalrats durchgesetzt hätte, die nicht Unternehmen mit 100 Arbeitnehmenden, sondern lediglich solche mit 100 Vollzeitstellen in die Pflicht nehmen wollte. Hier hatte die Ständeratskommission und die Justizministerin erfolgreich eingebracht, dass gerade viele Frauen Teilzeitstellen innehätten und somit diverse Unternehmen mit vielen weiblichen Angestellten keine Lohnanalysen durchführen müssten (AB SR, 2018, S. 848 f.; AB NR, 2018, S. 1916).

Die Gegnerinnen und Gegner der Vorlage sprachen sich insbesondere gegen zusätzliche Regulierungen für die Wirtschaft und somit gegen den damit einhergehenden finanziellen und bürokratischen Aufwand für die Unternehmen aus. Hannes Germann (svp, SH) beklagte etwa, dass die Vorlage «geprägt vom Misstrauen gegenüber der Wirtschaft» sei (AB SR, 2018, S. 60). Weitere Rednerinnen und Redner beschrieben die vorgeschlagene Massnahme als unnötig oder nicht zielführend. So etwa meinte Christian Wasserfallen (fdp, BE), dass Frau, sofern sie sich benachteiligt fühle, ja auch Lohnverhandlungen führen

könne (AB NR, 2018, S. 1577). Andrea Caroni (fdp, AI) betitelte die Massnahme als «Symptombekämpfung», da «der Hauptgraben eigentlich nicht zwischen Mann und Frau, sondern zwischen Müttern, die Kinder betreuen – das tun statistisch gesehen halt in den meisten Fällen doch die Mütter –, und allen anderen» (AB SR, 2018, S. 63) zu finden sei, weswegen er dafür plädierte, vielmehr bei Massnahmen zur Verbesserung der Vereinbarkeit von Familie und Beruf anzusetzen. Erneut in der Kritik stand auch die Analysemethode. Der unerklärte Lohnunterschied sei schnell erklärt, zeigte sich Hans Wicki (fdp, NW) überzeugt; er beruhe nicht lediglich auf dem Geschlecht, sondern zu einem Grossteil auf weiteren für die Lohnsetzung relevanten Faktoren wie «Sprachkenntnisse, Führungserfahrung, Weiterbildung, Beschäftigungsgrad, konkrete Position im Unternehmen usw.» (AB SR, 2018, S. 288). Die Lösung über den Weg der Selbstdeklaration würde es ermöglichen, dass Unternehmen solche Überlegungen ebenfalls in ihre Schlussfolgerungen zur Erfüllung der Lohngleichheit in ihrem Betrieb einbringen könnten. Mauro Tuena (svp, TI) fand noch deutlichere Worte und bezeichnete die vom EBG in Auftrag gegebenen Studien zur Analyse der Lohnunterschiede zwischen Mann und Frau als «Propagandamaterial für die Linken», da diese in ihrem Modell den Faktor Berufserfahrung nicht berücksichtigten (AB NR, 2018, S. 1551). Auch Christian Wasserfallen war der Ansicht, dass die Lohngleichheit bereits «nachweislich der Fall» sei, weswegen er mit einem Minderheitsantrag im Nationalrat das Rentenalter der Frauen im Rahmen der vorgesehenen Änderung des Gleichstellungsgesetzes demjenigen der Männer angleichen wollte, um auch endlich die Diskriminierung der Männer anzugehen (AB NR, 2018, S. 1576). Der Antrag fand klare und ausschliesslich ablehnende Worte auf Seiten der Befürwortenden der geplanten Gesetzesrevision.

Die Frage, ob die effektive Berufserfahrung tatsächlich dazu beitragen könnte, den Lohnunterschied zu erklären, beschäftigte mehrere Votantinnen und Votanten. So wehrte sich Brigitte Häberli-Koller (cvp, TG) gegen die Vorstellung, dass Erwerbsunterbrüche grundsätzlich mit tieferem Lohn einhergehen müssten und somit gegen die Überzeugung, dass dies Lohnunterschiede legitimiere, wobei sie auf die im Rahmen der Haushalts-, Erziehungs- und Betreuungsarbeit zu erfüllenden Aufgaben hinwies:

«Das sind alles Aufgaben, die sehr viele Kompetenzen erfordern und wertvolle Skills voraussetzen: Organisationstalent, Effizienz, Flexibilität, Sozialkompetenz und so weiter. Also sind die Erwerbsunterbrüche wichtige Weiterbildungszeiten, die in keiner Weise lohnmindernd sein müssen, im Gegenteil: Es sind Lebenserfahrungen, die auch in der beruflichen Laufbahn absolut angerechnet werden müssten.» (AB SR, 2018, S. 301)

Auch Beat Flach (glp, AG) betonte im Nationalrat den Wert der Erziehungs- und Betreuungsarbeit:

«Wenn Frauen drei oder vier Kinder in die Schule schicken müssen, in einem Land, in dem der Unterricht in jeder Schule zu anderen Zeiten beginnt, dann müssen sie auch im Management etwas leisten, wovon sich wahrscheinlich mancher Mann noch etwas abschneiden könnte.» (AB NR, 2018, S. 1549)

Darüber hinaus erinnerte er daran, dass man unter Berücksichtigung der Berufserfahrung dann ebenfalls viele Männer aufgrund ihrer Abwesenheit wegen Militär, etwa zur Erlangung des Dienstgrades, «schlechter stellen [müsste], als Sie das wahrscheinlich wollen» (AB NR, 2018, S. 1549). Dass die Lohnunterschiede bei Einbezug der Arbeitserfahrung verschwinden würden, zweifelte Martina Munz (sp, SH) an, die auf eine Studie verwies, die bereits bei Berufseinsteigerinnen und -einsteigern eine Lohn Differenz von 7 Prozent feststellte (vgl. auch Combet und Oesch 2019). Nicht zuletzt verwies auch Bundesrätin Sommaruga auf die in Erfüllung des Postulats Noser (Po. 14.3388, vgl. oben) erstellte Studie, die von einem Einbezug der Berufserfahrung als «Kontrollfaktor» in Logib abriet. Als Grund dafür erachtete die Studie zum einen den hohen Erhebungsaufwand für die Arbeitgebenden, insbesondere was die Datenbeschaffung für die Zeit vor dem Eintritt ins Unternehmen betraf, und zum anderen auch die Diskriminierungsgefahr bei der Datenerhebung, da die Arbeitgebenden eine Wertung bezüglich der Lohnrelevanz verschiedener Unterbrechungen (etwa: Erziehungsaufgaben vs. Militärdienst oder Beschäftigungsreduktion zur Erfüllung ehrenamtlicher Tätigkeiten) vornehmen müssten (Felfe et al. 2015). «Denn: Schliesst das Analysemodell Variablen ein, die bereits diskriminierend sind resp. die diskriminierend angewendet werden können, so könnte das Ausmass der Lohn diskriminierung unterschätzt werden» (Felfe et al. 2015, 17).²⁰

Die Befürwortenden der Vorlage betonten in ihren Voten in erster Linie, dass der Verfassungsauftrag endlich erfüllt werden müsse und dass die Vergangenheit gezeigt habe, dass freiwillige Massnahmen nicht funktionierten. Darüber hinaus verlange die Vorlage auch keine grossen Zugeständnisse, wie auch bürgerliche Unterstürzerinnen und Unterstürzer der Vorlage betonten; diese sei eine «chat domestique totalement inoffensif, incapable de mordre, incapable de griffer»²¹ (Raphaël Comte, fdp, NE; AB SR, 2018, S. 297) oder «minimalinvasiv» (Philipp Kutter, cvp, ZH; AB NR, 2018, S. 1551). Dass sich die Ratslinke nicht mit der verabschiedeten Revision zufriedengeben würde, zeigten drei parlamentarische Initiativen, die um die parlamentarischen Beratungen der Revision des

20 Was die Feststellung von Lohnungleichheiten basierend auf den Daten der Lohnstrukturhebung und dem dabei angewendeten statistischen Analyseverfahren betrifft, empfehlen Felfe et al. (2015) jedoch zu prüfen, ob die Informationen zur effektiven Berufserfahrung sinnvoll erhoben werden könnten. Dieser Faktor könnte dann in das Analysemodell einfließen; die Studie empfiehlt jedoch, ein Analysemodell mit und ohne Faktoren mit Diskriminierungspotential zu erstellen.

21 «[eine] völlig harmlose Hauskatze, die weder beißen noch kratzen kann» [Übersetzung der Autorin].

Gleichstellungsgesetzes eingereicht worden waren und die erneut verbindlichere Massnahmen zur Herstellung der Lohngleichheit forderten. In ebendiese Richtung zielten zwei zu ähnlichen Zeitpunkten eingereichte Ständesinitiativen der Kantone Genf und Waadt.²² Keine der Initiativen stiess auf ausreichend Zustimmung.²³ Die parlamentarische Initiative der Grünen Fraktion (Pa.Iv. 11.404), die die Schaffung einer Lohngleichheitskommission mit Untersuchungs- und Durchsetzungskompetenzen erreichen wollte und die 2012 bei einer knappen Mehrheit der WAK-NR auf Zustimmung gestossen war, erfuhr nach Verabschiedung der GLG-Revision im Nationalrat eine deutliche Abfuhr. SP und Grüne erhielten lediglich Unterstützung durch die zwei EVP-Vertretenden (AB NR, 2019, S. 1624ff.).

10.8 Fazit

Die ersten Ergebnisse der Lohnstrukturerhebung mit den Daten aus dem Jahr 2018 zeigen für den mittleren Lohn im privaten Sektor, dass Frauen 19,6 Prozent weniger verdienten als Männer, wovon der unerklärte Anteil der Lohnunterschiede 44,3 Prozent beträgt (BFS 2021). Wird anstelle des Mittelwerts der Median betrachtet, beträgt der Lohnunterschied zwischen den Geschlechtern im privaten und öffentlichen Sektor zusammen 11,5 Prozent, womit sich die Differenz erneut konstant verringerte – 2008 betrug der Median-Lohnunterschied zwischen Frauen und Männern noch 16,6 Prozent (BFS 2021).²⁴ Im Unterschied dazu nahm der Anteil des unerklärten Lohnunterschieds in der Privatwirtschaft

22 Die Pa.Iv 18.409 von Leutenegger Oberholzer (sp, BL) verlangte die Offenlegung der Löhne in der Privatwirtschaft. Die Pa.Iv. 19.453 von Mathias Reynard (sp, VS) wollte auf die Botschaft des Bundesrates zur GLG-Revision zurückkommen und die Lohnanalysen für alle Unternehmen mit 50 oder mehr Beschäftigten als obligatorisch erklären. Eine weitere Pa.Iv. desselben Initianten (Pa.Iv. 19.452) verlangte eine Sanktion bei ausbleibender Lohngleichheitsanalyse (schwarze Liste), ebenso die Kt.Iv. 18.323 (Waadt), die darüber hinaus eine institutionelle Beaufsichtigung forderte. Ein Überprüfungsrecht für Kantone forderte schliesslich die Kt.Iv. 18.313 (Genf).

23 Die Kt.Iv. 18.323 aus dem Kanton Waadt war im Unterschied zu den anderen vier Initiativen Ende März 2021 noch hängig.

24 Während sich der mittlere Wert aus dem Durchschnitt aller Beobachtungen ergibt (Mittelwert), gibt der Median den Wert wieder, der genau in der Mitte aller Beobachtungen liegt, würde man die Beobachtungen der Grösse nach ordnen. Anders gesagt: 50 Prozent der Beobachtungen verdienen mehr als der Medianwert, 50 Prozent verdienen weniger als der Medianwert. Der Kennwert des Medians ist weniger anfällig für Extremwerte. Da jedoch die Extremwerte nicht unabhängig vom Geschlecht sind – extrem tiefe Löhne finden sich vermehrt bei den Frauen, extrem hohe Kaderlöhne vermehrt bei den Männern – kann der Median die Lohnungleichheit unterschätzen, während der Mittelwert sie eher überschätzt (Felfe et al. 2015).

erneut zu.²⁵ Der Arbeitgeberverband (SAV) hob in der Folge die abnehmende Mediandifferenz positiv hervor und betonte, dass die verbleibenden Lohnunterschiede durch Berücksichtigung «zusätzliche[r] lohnrelevanter Kriterien», namentlich die «ungleiche Eingliederung von Männern und Frauen in den Arbeitsmarkt», weiter reduziert werden könnte. Um die Integration der Frauen in den Arbeitsmarkt zu fördern, müssten vermehrt finanziell attraktive Drittbetreuungsangebote im Vorschul- und Schulbereich geschaffen werden – ein Anliegen, dem der SAV hohe Priorität einräume (SAV 2020; vgl. Kapitel 15 zur Drittbetreuung). Die Verbesserung der Vereinbarkeit zwischen Familie und Beruf hob auch die Gewerkschaft Unia in ihrer Medienmitteilung hervor. Darüber hinaus forderte sie aber auch die Verstärkung von Lohnanalysen, denn die «Lohnungleichheit nimmt weiter zu» (Unia 2021).

Auseinander gingen die Ansichten zur Lohnungleichheit nicht nur bezüglich ihrer tatsächlichen Grösse (oder gar Existenz), sondern insbesondere auch in Bezug auf die zu beschliessenden Massnahmen zu ihrer Beseitigung. Während in den 1980er und frühen 1990er Jahren die bürgerlichen Politikerinnen und Politiker überwiegend die Ansicht vertraten, dass Frau (oder Mann) bei empfundener Lohnungleichbehandlung vor Gericht klagen könne und mit dem Gleichstellungsartikel auch eine entsprechende Möglichkeit geschaffen worden sei, setzte sich ab den späten 1990er Jahren verstärkt die Meinung durch, dass es zusätzlicher Massnahmen bedürfe. Damit einher ging die sich verfestigende Ansicht der Wirtschaftsvertreterinnen und -vertreter, dass Frauen aufgrund ihrer gestiegenen Bildung und des sich abzeichnenden Fachkräftemangels verstärkt in den Arbeitsmarkt integriert werden sollten (Lanfranconi 2012). Dem sich auf diese Weise etablierenden Wirtschaftsnutzendiskurs ist aber zum einen eigen, dass Frauen bereits als gleichgestellt und selbstbewusst angesehen und unterschiedliche «Machtpositionen von Arbeitnehmenden und -gebenden, von schlechter und besser Qualifizierten, von ausländischen und inländischen oder von älteren und jüngeren Arbeitnehmenden etc. negiert» wurden (Lanfranconi 2012, 205). Zum anderen verstärkte sich damit auch die Ansicht, dass die Arbeitgebenden besser in der Lage seien als der Staat, den Stand der Gleichstellung im eigenen Betrieb zu eruieren und sofern notwendig, Massnahmen zu treffen (Lanfranconi 2012). Dies erklärt die Abwehrhaltung der bürgerlichen Parteien gegenüber zusätzlichen Regulierungsmassnahmen. Lediglich für eine minimal-invasive Lohnstrukturhebung konnte sich das Parlament dank geschlossener Unterstützung der Mitteparteien und der links-grünen Parteien erwärmen.

Die aktuellsten Zahlen und ihre unterschiedlichen Interpretationen zeigen dennoch, dass sich beide Seiten einig sind, dass die Beseitigung der Lohnungleichheit keine isolierte Massnahme darstellen kann. Denn sowohl verschiedene der bereits beigezogenen Faktoren zur Erklärung des Lohnunterschieds als

25 Gemäss Berechnungen nach der neuen Nomenklatur NOGA 2008 entwickelte sich der unerklärte Anteil an der gesamten Lohndifferenz zwischen Frauen und Männern im privaten Sektor zwischen 2008 und 2016 folgendermassen: 2008: 39,6%, 2010: 37,6%, 2012: 40,9%, 2014: 39,1%, 2016: 42,9% (BFS 2021).

auch potenziell weitere Faktoren hängen mit der unterschiedlichen Stellung der Frauen und Männer im Schweizer Arbeitsmarkt (vgl. Kapitel 16 zur Teilzeitarbeit) oder mit unterschiedlichen Bildungswegen zusammen (vgl. Kapitel 8 zur Bildung). Dies ist insbesondere problematisch, wenn sich aus der Einschätzung der Lohnrelevanz dieser Faktoren direktes oder indirektes Diskriminierungspotential ergibt.²⁶ Gemäss einer vom EBG in Auftrag gegebenen juristischen Studie bergen bereits drei in den Modellen zur Lohnstrukturerhebung berücksichtigte Faktoren ein solches Diskriminierungspotential (Pärli 2019): Der Zivilstand, das Arbeitspensum und die Lohnart. Bezüglich Zivilstand konstatiert Pärli (2019, 52f.) etwa, dass verschiedene Studien belegen, dass verheiratete Männer mehr verdienen als unverheiratete Männer; verheiratete Frauen hingegen weniger als unverheiratete. «Wenn jedoch die Ungleichbehandlung auf geschlechtsspezifische Vorurteile, z.B. über die Leistungsbereitschaft von Frauen mit Familienpflichten im Unterschied zu Männern mit Familienpflichten zurückzuführen ist, stellt dies eine von Art. 3 Abs. 1 GlG erfasste verbotene Diskriminierung dar» (Pärli 2019, 53). Auch im Faktor der effektiven Berufserfahrung ortete die Studie Diskriminierungspotential, weswegen sie von deren Einschluss ins Modell abrät (Pärli 2019, 81).

Auch die Auswirkungen der ersten Revision des Gleichstellungsgesetzes wird es zu untersuchen geben – insofern die Daten dazu vorliegen werden. Und für Letzteres wird gemäss dem Nationalrat und dessen zuständiger Kommission bereits eine neue Revision notwendig. Die nationalrätliche Kommission für Wissenschaft, Bildung und Kultur (WBK-NR) startete jüngst mit einer parlamentarischen Initiative den Versuch, die Arbeitgebenden zu verpflichten, die Ergebnisse ihrer Lohnanalyse spätestens ein Jahr nach deren Durchführung dem Bund zu übermitteln (Pa.Iv. 20.400). Der Übermittlungsaufwand sei für die Unternehmen viel kleiner, als wenn sie an einer vom Bund organisierten Umfrage teilnehmen müssten, argumentierte Valérie Piller Carrard (sp, FR) für die Kommission im Nationalrat. Die ständerätliche Kommission sieht dies anders; sie will zuerst erste Lohnanalysen durchführen, bevor sie einer erneuten Gesetzesanpassung zustimmt (WBK-SR 2020 und 2021). Nun ist der Ständerat am Zug.²⁷

10.9 Literaturverzeichnis

Benteli, Marianne. 1990. Soziale Gruppen. In Hans Hirter (Hrsg.), *Jahrbuch Schweizerische Politik 1989* (S. 213–225). Bern: Année Politique Suisse, Forschungszentrum für schweizerische Politik.

26 Auf der anderen Seite ist Vorsicht geboten, den nicht erklärten Anteil der Lohn-differenz als Ausmass der Lohndiskriminierung zu interpretieren. Würden in der Tat zentrale, nicht-diskriminierende Erklärungsfaktoren im Modell fehlen (und würden keine diskriminierenden Faktoren ins Modell einfließen), würde der Anteil der Lohndiskriminierung überschätzt (vgl. Felfe et al. 2015).

27 Stand März 2021.

- Benteli, Marianne. 1997. *Ausgewählte Beiträge zur Schweizer Politik: Bundesgesetz über die Gleichstellung von Frau und Mann (Gleichstellungsgesetz), 1991–1997*. Bern: Année Politique Suisse, Institut für Politikwissenschaft, Universität Bern, www.anneepolitique.swiss (28.03.2021).
- BFS – Bundesamt für Statistik. 2021. *Lohnunterschied*. <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/arbeit-erwerb/loehne-erwerbseinkommen-arbeitskosten/lohniveau-schweiz/lohnunterschied.html> (02.04.2021).
- BJ – Bundesamt für Justiz. 2014. *Lohnleichheit: Bundesrat will zusätzliche staatliche Massnahmen ergreifen*. Medienmitteilung vom 22.10.2014.
- Bundesrat. 2007. Bericht vom 15. Juli 2007 über die Umsetzung der vom Bundesrat in seinem «Bericht über die Evaluation der Wirksamkeit des Gleichstellungsgesetzes» vorgeschlagenen Massnahmen in Erfüllung des Postulats Maria Roth-Bernasconi 06.3034.
- Combet, Benita und Daniel Oesch. 2019. Lohnungleichheit zwischen Frauen und Männern beginnt lange vor der Familiengründung. *Social Change in Switzerland* 18.
- EBG und BJ – Eidgenössisches Büro für die Gleichstellung von Frau und Mann und Bundesamt für Justiz. 1990. *Kurzfassung des Schlussberichts der vom Eidgenössischen Justiz- und Polizeidepartement eingesetzten Arbeitsgruppe «Lohnleichheit»*. Bern: Eidgenössisches Büro für die Gleichstellung von Frau und Mann, Bundesamt für Justiz.
- EBG und BJ – Eidgenössisches Büro für die Gleichstellung von Frau und Mann und Bundesamt für Justiz. 2009. *Lohndiskriminierung zwischen Frauen und Männern beseitigen*. Medienmitteilung vom 02.03.2009.
- EKF – Eidgenössische Kommission für Frauenfragen. 2001. Gleicher Lohn für gleichwertige Arbeit. Factsheet Nr. 3.2. In *Frauen – Macht – Geschichte. Zur Geschichte der Gleichstellung in der Schweiz 1848–2000*. Bern.
- EKF – Eidgenössische Kommission für Frauenfragen. 2017. Lohnleichheit. Factsheet Nr. 2.2 In *Frauen – Macht – Geschichte. Frauenpolitik und Gleichstellung in der Schweiz 2001–2017*. Bern.
- Equalsalary. o.J. *What is Equal-Salary Certification*. <https://www.equalsalary.org/equal-salary-certification> (29.03.2021).
- Felfe, Christina, Judith Trageser und Rolf Iten. 2015. *Studie zu den statistischen Analysen der Eidgenossenschaft betreffend die Lohnleichheit von Frau und Mann. Schlussbericht*. Bern: Eidgenössisches Büro für die Gleichstellung von Frau und Mann.
- Guignard, Sophie. 2018. *Ausgewählte Beiträge zur Schweizer Politik: Loi sur l'égalité. Modification (17.047), 2018*. Bern: Année Politique Suisse, Institut für Politikwissenschaft, Universität Bern, www.anneepolitique.swiss (06.04.2021).

- Hirter, Hans. 2008. Politische Grundfragen und Nationalbewusstsein. In Hans Hirter (Hrsg.), *Jahrbuch Schweizerische Politik 2007* (S. 14–16). Bern: Année Politique Suisse, Institut für Politikwissenschaft.
- Hofmann, Stéphane. 1987. Groupes sociaux. In Peter Gilg und Hans Hirter (Hrsg.), *Jahrbuch Schweizerische Politik 1986* (S. 167–176). Bern: Année Politique Suisse, Forschungszentrum für schweizerische Politik.
- ISDC – Institut suisse de droit comparé. 2013. *Avis sur les mesures étatiques en matière de discrimination salariale hommes-femmes*. Avis 12–193.
- Kugler, Peter. 1988. Lohndiskriminierung in der Schweiz. Evidenz von Mikrodaten. *Revue suisse d'économie politique et de statistique* 124(1): 23–47.
- Lanfranconi, Lucia. 2012. Kampf um Gleichstellung? Umsetzung des Schweizerischen Gleichstellungsgesetzes (GLG) von 1996 bis 2011. In Josef Estermann (Hrsg.), *Der Kampf ums Recht. Akteure und Interessen im Blick der interdisziplinären Rechtsforschung. Beiträge zum zweiten Kongress der deutschsprachigen Rechtssoziologischen Vereinigungen* (S. 190–208). Luzern und Münster: Orlux Verlag.
- LGD-Trägerschaft. 2014. *Lohnleichheitsdialog 2009–2014: Durchgezogene Bilanz der Trägerschaft*. Medienmitteilung vom 14.06.2014.
- Müller, Franziska, Ariane Itin, Christof Schenkel, Judith Wyttenbach und Adrian Ritz. 2013. *Staatliche Kontroll- und Durchsetzungsinstrumente zur Verwirklichung der Lohnleichheit*. Luzern: Interface.
- Pärli, Kurt. 2019. *Diskussionspapier zum Diskriminierungspotential einzelner Erklärungsfaktoren zur Messung der Lohnleichheit zwischen Frau und Mann aus juristischer Sicht*. Bern: Eidg. Büro für die Gleichstellung von Frau und Mann.
- Rielle, Yvan. 2010. Gleichstellung von Mann und Frau in der Verfassung festgeschrieben. In Wolf Linder, Christian Bolliger und Yvan Rielle (Hrsg.), *Handbuch der eidgenössischen Volksabstimmungen 1848–2007* (S. 401–402). Bern: Haupt.
- SAV – Schweizerischer Arbeitgeberverband. 2020. *Positive Entwicklungen der Schweizer Löhne*. SAV News vom 21.04.2020 (03.04.2021).
- Schär Moser, Marianne und Jürg Baillod. 2006. *Instrumente zur Analyse von Lohndiskriminierung. Orientierungshilfe für die juristische Praxis*. Bern: Haupt.
- Senti, Martin. 1994. *Geschlecht als politischer Konflikt*. Bern: Haupt.
- Strub, Silvia, Michael Gerfin und Aline Buetikofer. 2008. *Vergleichende Analyse der Löhne von Frauen und Männern anhand der Lohnstrukturerhebungen 1998 bis 2006*. Bern: BASS/Universität Bern.
- Strub, Silvia und Désirée Stocker. 2010. *Analyse der Löhne von Frauen und Männern anhand der Lohnstrukturerhebung 2008*. Bern: BASS.

- Stutz, Heidi, Marianne Schär Moser und Elisabeth Freivogel. 2005. Evaluation der Wirksamkeit des Gleichstellungsgesetzes. Bern/Binnigen: BASS/Büro a&o/Avokatsbüro Elisabeth Freivogel.
- Unia. 2021. *Die Lohnungleichheit nimmt weiter zu*. Unia News, <https://www.unia.ch/de/aktuell/aktuell/artikel/a/17620> (03.04.2021).
- Vedung, Evert. 1998. Policy Instruments: Typologies and Theories. In Marie-Louise Bemelmans-Videc, Ray C. Rist und Evert Oskar Vedung (Hrsg.), *Carrots, Sticks & Sermons* (S. 21–58). New Brunswick: Transaction Publishers.
- Von Witzleben, Thomazine. 2014. *Der Lohngleichheitsdialog. Ein Projekt der Sozialpartner und des Bundes. Schlussevaluation*. Bern, im Auftrag des Bundesamts für Justiz.
- VOX. 1981. *Analyse der eidgenössischen Abstimmung vom 14. Juni 1981*. Bern: Schweizerische Gesellschaft für praktische Sozialforschung/Universität Bern.
- WAK-NR – Nationalrätliche Kommission für Wirtschaft und Abgaben. 2012. *Einreten auf die Vorlage*. Medienmitteilung vom 23.5.12.
- WBK-SR – Ständerätliche Kommission für Wissenschaft, Bildung und Kultur. 2020. *Horizon-Paket, ETH-Gesetz, Kulturbotschaft: Kommission tritt auf alle drei Vorlagen ein*. Medienmitteilung vom 26.06.2020.
- WBK-SR – Ständerätliche Kommission für Wissenschaft, Bildung und Kultur. 2021. *Bund soll sich vermehrt für die Politik der frühen Kindheit einsetzen*. Medienmitteilung vom 29.03.2021.
- Ziegler, Béatrice. 1996. «Kampf dem Doppelverdienertum!» Die Bewegung gegen die Qualifizierung weiblicher Erwerbsarbeit in der Zwischenkriegszeit in der Schweiz. In Ulrich Pfister, Brigitte Studer und Jakob Tanner (Hrsg.), *Arbeit im Wandel: Deutung, Organisation und Herrschaft vom Mittelalter bis zur Gegenwart* (S. 85–104). Zürich: Chronos.

11 Es war einmal in der Schweiz ... Eine Geschichte über Verwaltungsräte, Geschäftsführungen und einige Frauen

Guillaume Zumofen¹

11.1 Ein Tohuwabohu zum Abschluss der Debatte

Ein Tohuwabohu. Die Annahme von Artikel 734f des Aktienrechts im Nationalrat endete in einem Tohuwabohu. Nationalratspräsident Dominique de Buman (cvp, FR) erklärte am 14. Juni 2018 im Rat: «Vous avez soutenu la majorité. (Brouhaha) Les groupes règlent leurs comptes hors séance, s'il-vous-plaît» (AB NR, 2018, S. 1112).² Obwohl Artikel 734f des Aktienrechts erst mit dem Entscheid des Ständerates im Folgejahr definitiv angenommen wurde, steht diese Entscheidung des Nationalrats *in extremis* – er nahm die entsprechende Änderung des Aktienrechts nach stundenlanger Debatte mit 95 zu 94 Stimmen (bei 3 Enthaltungen) äusserst knapp an – sinnbildlich für die zahlreichen parlamentarischen Vorstösse und politökonomischen Debatten zu Frauenquoten in Verwaltungsräten und Geschäftsführungen von schweizerischen Unternehmen, welche das Parlament über die Jahre hinweg jeweils begleitet hatten.

Artikel 734f beinhaltet die Einführung von Schwellenwerten für die Vertretung beider Geschlechter in Verwaltungsräten von mindestens 30 Prozent und in den Geschäftsführungen von mindestens 20 Prozent. Diese Schwellenwerte sollen ausschliesslich für börsenkotierte Unternehmen gelten und nach Übergangsfristen von fünf bis zehn Jahren in Kraft treten. Erreicht ein Unternehmen diese Schwellenwerte nicht, sind keine Sanktionen vorgesehen, stattdessen müssen die Unternehmen die Gründe für das Nichterreichen und ihre Massnahmen zur Förderung des weniger stark vertretenen Geschlechts entsprechend einer Logik von *comply* or *explain*³ darlegen.

Um nun die Bedeutung dieses Parlamentsentscheids für die zukünftige Entwicklung einschätzen zu können, muss die Tonalität und damit die Ursache des Tohuwabohus geklärt werden. Stellt es ein Geräusch der Empörung, der Unzufriedenheit und des Scheiterns dar oder kann es als Applaus oder gar Siegestaumel verstanden werden? Womöglich kennzeichnet es auch eine Reaktion auf einen Skandal oder Verrat? Oder ist es vielleicht einfach ein Echo der Erleichterung, ein Hinweis auf ein Vorwärtskommen in diesem umstrittenen Thema?

1 Übersetzung aus dem Französischen von Anja Heidelberger.

2 «Sie haben einen Mehrheitsentscheid erzielt. (Unruhe) Ich bitte die Fraktionen, ihre offenen Rechnungen nach der Sitzung zu begleichen» [Übersetzung des Autors].

3 «Einhalten oder erklären» [Übersetzung des Autors].

11.2 1970 bis 2020: Die Frauen in den Führungsetagen der Schweizer Unternehmen

Der Hintergrund dieser Unruhe vom 14. Juni 2018 soll mit einem Blick in die jüngere Geschichte aufgearbeitet werden. Die Entscheidungsorgane der schweizerischen Unternehmen lassen sich im 20. Jahrhundert durch eine beinahe vollständige Abwesenheit von Frauen charakterisieren. Gemäss Ginalski (2016) besetzten Frauen bis ins Jahr 1970 weniger als 2 Prozent der Sitze in den Verwaltungsräten und nahezu 0 Prozent der Geschäftsführungspositionen grosser Unternehmen. Die wenigen Fälle von Frauen in Verwaltungsräten können dabei mehrheitlich auf eine Erbschaft von Firmenanteilen zurückgeführt werden, wobei die Positionen für die Frauen kaum Entscheidungsmacht mit sich brachten. Stattdessen verblieben sie am Rande der Entscheidungsfindung oder zumindest implizit unter der Aufsicht ihrer Väter, Ehemänner oder Brüder. Ansonsten blieb die Rolle der Frauen in den Familienunternehmen rein strategisch und auf den privaten Bereich beschränkt. Zum Beispiel sicherten sie durch Heirat die Zukunft der Familienunternehmen oder kümmerten sich durch die Organisation von Empfängen um das soziale Netzwerk der Familie. Diese Situation der Frauen lässt sich durch die geschlechtsspezifische Rollenverteilung innerhalb der Gesellschaft als Erbe der industriellen Revolution, durch die Wichtigkeit der militärischen Ausbildung für den Zugang zur Führungsetage von Unternehmen und durch das Fehlen des aktiven und passiven Wahlrechts auf Bundesebene bis 1971 erklären (Ginalski 2016).

Hatten sich die Frauenbewegungen anfänglich vor allem auf das Frauenstimm- und -wahlrecht konzentriert, führte dessen Einführung auf Bundesebene im Jahr 1971 zu einer Ausweitung der Forderungen und markierte damit auch im wirtschaftlichen Bereich einen Wendepunkt für die Frauen. Zwar blieben Geschäftsführungspositionen für Frauen bis in die 2000er Jahre unerreichbar, jedoch wurden Ende des 20. Jahrhunderts vermehrt Frauen in die Verwaltungsräte von Nicht-Familienunternehmen gewählt. Dieses «Eindringen» in die Welt der Männer war in erster Linie das Werk von Frauen, die sich in der Politik engagierten. Darüber hinaus stiessen diese Pionierinnen in den 1970er und 1980er Jahren aber vor allem bei den Verwaltungsräten der grossen Einzelhandelsunternehmen wie Coop, Jelmoli oder Migros auf offene Türen. Dabei profitierten sie von der Strategie dieser Unternehmen, ihre mehrheitlich weibliche Kundschaft besser verstehen zu wollen. 1980 besetzten 17 Frauen einen Verwaltungsratsitz in einem der 110 grössten Schweizer Unternehmen, was einem Anteil von 2,2 Prozent der Sitze entsprach (Ginalski 2016).

1975 wies CVP-Nationalrätin Helen Meyer (cvp, ZH; Po. 75.388) in einem Postulat auf die fehlenden Frauen in der Geschäftsführung von Schweizer Regiebetrieben⁴ wie der SBB oder der PTT hin und beauftragte den Bundesrat, hier für Besserung zu sorgen. Dieser parlamentarische Vorstoss, welchem der Natio-

4 Regiebetriebe sind staatlich geführte öffentlich-rechtliche Anstalten (Hürliemann 2021).

nalrat noch in demselben Jahr zustimmte, nahm eine Vorreiterrolle in Sachen Gleichberechtigung zwischen Mann und Frau in der Unternehmensführung ein, wurde aber 1985 abgeschrieben, ohne dass er umgesetzt worden war.

Ein neues Kapitel in dieser Geschichte wurde in den 1990er Jahren geschrieben. Immer stärker zwang die wirtschaftliche Globalisierung der Schweizer Wirtschaft ein liberales Wirtschaftsmodell auf, das den Familienkapitalismus durch einen Finanzkapitalismus ersetzte (Ginalski 2015). Diese neue Kapitalismusform machte nun aber Fähigkeiten und Vielfalt zu den hauptsächlichlichen Selektionskriterien für die Auswahl von Verwaltungsratsmitgliedern (Bühlmann et al. 2013) und begünstigte damit langfristig den Einzug der Frauen in die Verwaltungsräte. Neu waren ihre Mandate nicht mehr auf die grossen Detailhandelsunternehmen beschränkt. Insbesondere die bundesnahen Unternehmen setzten in Anlehnung an das Postulat Meyer von 1975 vermehrt auf die Vertretung beider Geschlechter, was sich positiv auf die Anzahl weiblicher Verwaltungsratsmitglieder auswirkte. Zum Ende des 20. Jahrhunderts besetzten Frauen insgesamt 8,2 Prozent der Verwaltungsratssitze der 110 grössten Schweizer Unternehmen (Ginalski 2016). Allerdings beschränkte sich dieser allmähliche Paradigmenwechsel auf die Verwaltungsratsmandate; die Türen der Geschäftsführungen blieben für die Frauen bis in die 2000er Jahre weiterhin fest verschlossen. Einige Beobachtende erklärten die Abwesenheit der Frauen in den Geschäftsführungen und den fehlenden diesbezüglichen Fortschritt mit ihrem «Rückstand» auf dem Arbeitsmarkt: Ein Einsitz im Verwaltungsrat lasse sich demnach durch allgemeine Fähigkeiten und Netzwerke rechtfertigen, ein Sitz in der Geschäftsführung setze jedoch durch langjährige Arbeit in diesem Bereich erworbenes Wissen voraus (Chappuis et al. 2015).

Das 21. Jahrhundert markiert schliesslich den zaghaften Einzug von Frauen in die Geschäftsführungen der Unternehmen; im Jahr 2010 waren 2,6 Prozent der Geschäftsführenden weiblich (Ginalski 2016). Bis 2014 stieg diese Zahl für die börsenkotierten Schweizer Unternehmen auf 6 Prozent (Schilling Report 2014). Gleichzeitig erreichte der Anteil Frauen in den Verwaltungsräten derselben Unternehmen zu diesem Zeitpunkt nach einem schrittweisen Anstieg 13 Prozent (Schilling Report 2014).

Damit führt uns die Geschichte ins Jahr 2019, kurz vor das Inkrafttreten von Artikel 734f des Aktienrechts am 1. Januar 2021. Der Schilling Report 2020 führte die aktuellsten Zahlen zur Gender-Diversität in Schweizer Unternehmen auf. In 129 der 250 Unternehmen, welche sich an der Umfrage zur Gender-Diversity-Pipeline⁵ beteiligten, machten Frauen 19 Prozent der Verwaltungsratsmitglieder und 10 Prozent der Geschäftsführungsmitglieder aus. Der Maximalwert bei den Verwaltungsratsmandaten, der nach 50 Jahren Gleichstellungsbemü-

5 Die Gender-Diversity-Pipeline erlaubt es durch die Betrachtung der Frauenanteile im Top-Management und im mittleren Management, die zukünftige Entwicklung der Frauenanteile in der Geschäftsführung zu antizipieren (Schilling Report 2020).

hungen⁶ erreicht wurde, ist somit das Ergebnis eines konstanten, aber langsamen Anstiegs in der Höhe von 0,5 Prozentpunkten pro Jahr (Schilling Report 2020).

11.3 Ein (zu) langsamer Anstieg der Frauenvertretung in den Führungsetagen von Schweizer Unternehmen

Um allenfalls den (zu) langsamen Anstieg des Einbezugs der Frauen in die Unternehmensführungen in der Schweiz rügen zu können, müssen diese Zahlen vorgängig in Perspektive gestellt werden. Relativierend lässt sich sagen, dass die Quote erwerbstätiger Personen in Vollzeitäquivalenten 2019 für Frauen bei 59,8 Prozent und für Männer bei 73,6 Prozent lag (BFS 2020a). Frauen waren somit nicht nur im Kader von Unternehmen schlechter integriert, sondern im Erwerbsleben allgemein. Hingegen liegt die Quote der Hochschulabschlüsse bei Frauen seit 2009 höher als bei Männern; sie stieg zwischen 2000 und 2019 bei den Frauen von 9,7 Prozent auf 33,9 Prozent an (BFS 2020b). Bei den Männern wuchs die Quote im gleichen Zeitraum von 15,4 Prozent auf 26,8 Prozent an. Um die Situation in der Schweiz beurteilen zu können, lohnt es sich auch, einen Blick auf andere Staaten zu werfen. Eine Studie von Zehnder (2014), welche die Vertretung von Frauen in den Verwaltungsräten der grössten Firmen europäischer Staaten für das Jahr 2014 untersuchte, stellt einen durchschnittlichen Frauenanteil von 20,3 Prozent fest. Die Schweiz lag dabei mit 13,9 Prozent auf der 13. Position (von 17 Staaten), weit hinter den führenden Staaten Norwegen (38,9%), Finnland (32,1%), Frankreich (28,5%), Schweden (27,5%) und Grossbritannien (22,6%). In einer Analyse von Ernst&Young (2016) über 59 Staaten belegte die Schweiz bezüglich des Anteils der Frauen in Geschäftsführungen den 56. Rang und bezüglich ihres Anteils an Verwaltungsratsmitgliedern den 42. Rang. Insgesamt bestätigen diese Zahlen somit den ersten Eindruck, dass die Entwicklung der Frauenvertretung in den Führungsetagen der Schweizer Unternehmen (zu) langsam voranschreitet oder gar inexistent ist – oder zumindest eine Schweizer Anomalie darstellt.

Doch wie lässt sich diese Anomalie erklären? Wie gesehen, wurde der Frauenmangel in den Führungsetagen der Schweizer Unternehmen lange Zeit mit dem späten aktiven und passiven Wahlrecht und der Bedeutung der militärischen Karriere für die Besetzung wirtschaftlicher Führungspositionen begründet (Ginalski 2016). So untergrub einerseits das fehlende passive Wahlrecht auf Bundesebene die Glaubwürdigkeit der Frauen bei Unternehmensbesetzungen. Auf der anderen Seite basierte der Rekrutierungsprozess in den oberen

6 Diese 50 Jahre Entwicklung bei den Verwaltungsratsmandaten begannen mit dem Erhalt des aktiven und passiven Wahlrechts der Frauen auf Bundesebene 1971. Für den Zugang der Frauen zu den Geschäftsführungen dienen die 2000er Jahre als Ausgangspunkt; dabei bleibt der jährliche prozentuale Anstieg identisch.

Führungsetagen auf einem System der Kooptation, also der Wahl der neuen Mitglieder durch die bestehenden Mitglieder, bei dem die professionellen Netzwerke, welche noch immer stark durch das Militär geprägt waren, eine zentrale Rolle spielten. 50 Jahre nach Einführung des Wahlrechts für Frauen und in einer Gesellschaft, in der die militärischen Grade ihren Glanz verloren haben, verblissen diese zwei Faktoren jedoch gegenüber anderen Erklärungen. So unterstreichen Chappuis et al. (2015) in ihrer Studie die Rolle von verhaltensbedingten und strukturellen Faktoren, die künstlich eine gläserne Decke schaffen und den Zugang von Frauen zu den höchsten Verantwortungsbereichen behindern. Erstens stellt das stereotypische Bild eines Managers, das in unserer Gesellschaft durch die geschlechtsspezifische Rollenverteilung tief verwurzelt ist, Frauen als in Führungsfragen weniger kompetent dar. Entsprechend werden Frauen stereotypisch mangelnder Ehrgeiz zum Aufbau einer Karriere, geringe Stressresistenz, Risikoaversion oder eine zu starke Emotionalität zugeschrieben. Zweitens benachteiligt die Vorherrschaft von Kooptation, insbesondere bei der Nominierung neuer Verwaltungsratsmitglieder, die Frauen weiterhin, da diese noch immer schlechter in die meist als männliche Kreise etablierten beruflichen Netzwerke eingebunden sind. Drittens hat die historische Abwesenheit von Frauen in der Wirtschaft zu einer Etablierung eines «männlichen» Führungsstils geführt, der sich nicht immer mit den Ansprüchen der Frauen deckt. Viertens behindert das traditionelle Familienmodell den Zugang von Frauen zu Führungspositionen; noch immer entscheiden sich etwa die Hälfte der Haushalte für einen vollzeiterwerbstätigen Vater und eine in Teilzeit erwerbstätige Mutter (Chappuis et al. 2015). Nicht nur aktive Entscheidungen, auch das Fehlen oder die hohen Kosten von externen Kinderbetreuungseinrichtungen führen – trotz vermehrter Massnahmen zur Vereinbarkeit von Beruf und Privatleben (vgl. Kapitel 15 zur Drittbetreuung) – häufig zu einer Reduktion des Beschäftigungsgrads von Müttern (vgl. Kapitel 16 zur Teilzeitarbeit). Fünftens setzt die Steuerpolitik der Schweiz negative Arbeitsanreize für Frauen (vgl. Kapitel 12 zu Steuerfragen).

Angesichts dieser zahlreichen quasi-institutionellen Faktoren des liberalen Schweizer Wirtschaftsmodells und der niedrigen Frauenquote in der Führungsetage von Unternehmen des 21. Jahrhunderts kommen immer mehr Politikerinnen und Politiker zum Schluss, dass die liberale Selbstregulierung der Schweizer Wirtschaft nicht in der Lage ist, die gläserne Decke für Frauen in den Unternehmen zu durchbrechen.

11.4 Von März 2003 bis Juni 2018: Die Frauenquoten als politische Lösung

Zwischen 2003 und dem Tohuwabohu vom 14. Juni 2018 wurden zahlreiche parlamentarische Vorstösse zur Förderung der Vertretung von Frauen im Top-Kader von Unternehmen eingereicht, wobei sich die Urheberinnen und Urheber prinzipiell auf den verfassungsmässigen Auftrag zur Gleichberechtigung (Art. 8, Abs. 3

BV) beriefen. Dieser Gleichstellungsartikel der Bundesverfassung hält fest, dass «Mann und Frau [...] gleichberechtigt [sind]. Das Gesetz sorgt für ihre rechtliche und tatsächliche Gleichstellung, vor allem in Familie, Ausbildung und Arbeit. [...]» (Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft 1999).

Erste politische Angriffe auf die liberale Hochburg der Verwaltungsräte und Geschäftsführungen fanden in den Jahren 2003 und 2004 statt, als drei parlamentarische Initiativen die Notwendigkeit der Einführung von Quoten zur Bekämpfung der ungleichen Vertretung der Geschlechter postulierten. Erstens plädierte Franziska Teuscher (gp, BE) für die Einführung einer Frauenquote von 40 Prozent in Verwaltungsräten und Geschäftsführungen von börsenkotierten Unternehmen (Benteli 2005; Pa.Iv. 03.412). Zweitens empfahl die parlamentarische Initiative von Barbara Haering (sp, ZH; Pa.Iv. 03.440) eine Quote von 30 Prozent für das in den Verwaltungsräten von Unternehmen mit Bundesbeteiligung unterrepräsentierte Geschlecht (Hirter 2006). Schliesslich schlug die Baselbieter Nationalrätin Susanne Leutenegger Oberholzer (sp, BL; Pa.Iv. 04.412) ein *Gender-Reporting* für börsenkotierte Unternehmen vor (Benteli 2007).

Bei allen drei parlamentarischen Initiativen standen ähnliche Argumente im Mittelpunkt der Debatte: Das Anti-Quoten-Lager, angeführt von der liberalen und konservativen Rechten, argumentierte, dass Quoten nicht das richtige Mittel seien, um die ungleiche Vertretung der Geschlechter zu bekämpfen. Für das bürgerliche Lager sollten im Rekrutierungsprozess einzig die unternehmensspezifischen Fähigkeiten berücksichtigt werden. Es befürchtete, dass sich ein Vorrang des Geschlechterkriteriums vor der Qualifikation langfristig negativ auf die Schweizer Wirtschaft auswirken könnte. So werde eine gesetzliche Verpflichtung zur Einstellung von Frauen angesichts der geringen Abschlussquote von Frauen an Fachhochschulen und ihres allgemeinen Fehlens in technischen oder naturwissenschaftlichen Bereichen die Leistungsfähigkeit von Unternehmen beeinträchtigen (vgl. auch Kapitel 8 zur Bildung), wurde angemahnt (z. B. WBK-NR 2013; BJ 2015). Auch liberale Frauen lehnten Quoten ab, da sie befürchteten, dass Quoten ihre Glaubwürdigkeit untergraben und dass sie entgegen ihren eigentlichen Fähigkeiten auf «Quotenfrauen» reduziert würden. Darüber hinaus wurden Quoten als Eingriff in die Autonomie der Unternehmen kritisiert und auf Schwierigkeiten durch fehlende Strafmechanismen bei einer Nichteinhaltung der Quoten hingewiesen. Auf der anderen Seite argumentierten die linken und grünen Parteien, dass Quoten angesichts des Versagens der Selbstregulierung durch die Unternehmen unverzichtbar seien. Weit von sich wiesen sie überdies das Qualifikationsargument – Frauen seien durchaus auch in der Lage, Unternehmen zu führen. Es sei eben gerade wichtig, jungen Frauen eine Perspektive zu bieten. Darüber hinaus hielten die Quoten-Befürwortenden die vorgeschlagenen Zielquoten von 30 oder 40 Prozent für angemessen und verwiesen auf entsprechende Entscheidungen anderer europäischer Staaten, insbesondere von Norwegen.

Das Parlament lehnte alle drei parlamentarischen Initiativen ab. Eines dieser Anliegen entwickelte sich zu Beginn aber erfolgsversprechend: Der Natio-

nalrat gab der Initiative von Barbara Haering (Pa.Iv. 03.440) für eine 30 Prozent-Quote in den Verwaltungsräten von Unternehmen mit Bundesbeteiligung auf Anraten seiner Kommission mit 88 zu 88 Stimmen (bei 2 Enthaltungen) und Stichentscheid von Ratspräsident Claude Janiak (sp, BL) äusserst knapp Folge.⁷ Angenommen wurde die Vorlage von den linken Parteien, unterstützt von 17 Stimmen der CVP, zwei Stimmen der SVP und fünf Stimmen der FDP. Von 46 anwesenden Frauen stimmten 43 für Folgegeben, darunter auch alle weiblichen Mitglieder der CVP sowie drei Frauen der FDP und zwei Frauen der SVP. Einzig zwei FDP-Frauen und ein weibliches Mitglied der SVP lehnten den Vorstoss ab. Die für die Ausarbeitung des Vorentwurfs zuständige RK-NR bat 2007 um eine Fristverlängerung angesichts ihrer grossen Arbeitslast, bevor sie dem Nationalrat 2008 mit zwölf zu elf Stimmen bei zwei Enthaltungen beantragte, die Initiative trotz Vorliegen eines Vorentwurfs abzuschreiben. Die Kommissionmehrheit kritisierte nicht nur den von ihr erstellten Vorentwurf, sondern rief erneut die bei der Abstimmung über die Initiative erfolglosen Gegenargumente in Erinnerung. Hatten den Erfolg der Initiative im Nationalrat zuvor auch zwei weibliche Mitglieder der SVP und drei der FDP ermöglicht, setzte sich nun die aus männlichen Mitgliedern der SVP und FDP bestehende Mehrheit der RK-NR mit zwölf Stimmen durch: Der Nationalrat folgte seiner Kommission mit 105 zu 69 Stimmen. Im Unterschied zur ersten Abstimmung war in der Zwischenzeit auch die Zustimmung innerhalb des Frauenlagers geschrumpft: Von 56 Frauen stimmten 16 für eine Abschreibung (SVP: 7; FDP: 5; CVP: 4), wobei insbesondere die Mehrheit der ablehnenden CVPlernerinnen ihre Meinung gegenüber der ersten Abstimmung geändert hatten; die meisten Ablehnenden waren hingegen bei den letzten Nationalratswahlen neu hinzugekommen. Die Mehrheit der weiblichen CVP-Mitglieder (8) blieb jedoch auf Seiten von SP und Grünen und somit im Lager der Quotenbefürwortenden.

Kurz darauf liess die Wirtschafts- und Finanzkrise von 2008 den Ruf nach Einführung von Quoten in den Verwaltungsräten und Geschäftsführungen von Schweizer Unternehmen erneut laut werden; wiederum wurden verschiedene politische Vorstösse eingereicht. Maria Roth-Bernasconi (sp, GE; Pa.Iv. 08.510; Mosimann 2010) und Katharina Prelicz-Huber (gp, ZH; Mo. 09.3067; Mosimann 2010) verwiesen in ihren Vorstössen auf die Verantwortung der männlichen Unternehmensführer an der Wirtschafts- und Finanzkrise und forderten eine 30-prozentige Frauenquote in den Verwaltungsräten der börsenkotierten Schweizer Unternehmen und Unternehmen mit Bundesbeteiligung respektive eine Frauenquote von 40 Prozent in den Verwaltungsräten von Unternehmen mit über 200 Mitarbeitenden. Dabei hoben die zwei Nationalrätinnen die «weiblichen» Führungskompetenzen als sozialer, nachhaltiger und vor allem als komplementär zum «männlichen» Managementstil hervor. Trotz der neuen wirtschaftlichen Situation bekräftigte das Lager der Quotengegner erfolgreich seine

7 Die anderen zwei Initiativen lehnte der Nationalrat relativ deutlich ab (Pa. Iv. 03.412: abgelehnt mit 92 zu 63 Stimmen; Pa.Iv. 04.412: abgelehnt mit 99 zu 68 Stimmen).

Argumente. Der Nationalrat lehnte die parlamentarische Initiative mit 107 zu 57 Stimmen (bei 9 Enthaltungen) und die Motion mit 102 zu 57 Stimmen (bei 2 Enthaltungen) ab. Zu den befürwortenden Stimmen der Linken und Grünen gesellten sich im Falle der parlamentarischen Initiative lediglich zwei Stimmen der CVP. Erwähnenswert ist die Motion der Zürcher Nationalrätin Katharina Prelicz-Huber (sp, ZH) trotz Ablehnung, weil sie erstmals die Aufnahme von Quoten ins Aktienrecht vorsah und damit quasi die Saat zur Revision des Aktienrechts ausbrachte, die im Juni 2018 durch Annahme des Artikels 734f im Nationalrat aufgehen sollte.⁸

Auch in der Folge blieb das Thema im Rat aktuell. 2012 betonte der Bundesrat in seiner Antwort auf eine Interpellation Fetz (sp, BS; Ip. 12.3790), dass eine Aufnahme von Zielquoten für die Geschlechtervertretung «in den Anforderungsprofilen für die Wahl der obersten Führungsorgane der bundesnahen Einheiten» geprüft werden soll (AB NR, 2012, S. 1045). Im November 2013 konkretisierte er diese Neuausrichtung, nachdem das Parlament entsprechende Quoten für die sprachliche Zusammensetzung der Verwaltungsräte bundesnaher Unternehmen geschaffen hatte (BRG 11.049). In der Folge ergänzte der Bundesrat diese Regelung in Übereinstimmung mit einem Postulat Fetz (Po. 12.4200) um eine Zielquote bis ins Jahr 2020 für eine 30-prozentige Vertretung beider Geschlechter in den Verwaltungsräten bundesnaher Unternehmen, die auf den 1. Januar 2014 in Kraft trat. Zur Erreichung dieser Zielquote sollen die entsprechenden Anteile im jährlichen Kaderlohnreporting des Bundesrates überprüft werden, zudem sollen Abweichungen von der Zielquote bei der Wahl neuer Mitglieder angesprochen und die Anforderungsprofile für die Bewerbenden entsprechend angepasst werden (Bundesrat 2013).

Zwischen 2012 und 2014 hielten die Parlamentarierinnen den Druck in diesem wirtschaftspolitischen Thema mit vier weiteren parlamentarischen Vorstössen aufrecht. Den Anfang machten Yvonne Feri (sp, AG; Po. 12.3802) und Susanne Leutenegger Oberholzer (sp, BS; Pa.Iv. 12.468 und Pa.Iv. 12.469), welche mit einer Motion und zwei parlamentarischen Initiativen die Erarbeitung eines Aktionsplans zur Einführung von 40-Prozent-Quoten in den Verwaltungsräten von Bundesunternehmen oder börsenkotierten Unternehmen respektive die Schaffung einer gesetzlichen Regelung, unter anderem im Börsengesetz, für eine entsprechende Quote verlangten (Guignard 2015). Yvonne Feri zog ihr Postulat 2014 mit Verweis auf die aktuelle Aktienrechtsrevision zurück, die zwei parlamentarischen Initiativen wurden vom Nationalrat mit 111 zu 67 Stimmen

8 Der Bundesrat präsentierte im Dezember 2007 ein Revisionsprojekt für das Aktienrecht (BRG 08.011; Hirter 2009). Das Revisionsbegehren wurde jedoch nach Annahme der Abzockerinitiative (BRG 08.080) durch die Stimmbürgerschaft (Zumbach 2014) vorübergehend zurückgestellt. Im Gegensatz zum neuen Revisionsentwurf, der im November 2016 vorgelegt wurde, enthielt dieser ursprüngliche Entwurf jedoch keine Massnahmen zur Verbesserung der Vertretung von Frauen in den Verwaltungsräten und Geschäftsführungen von Schweizer Unternehmen.

(bei 4 Enthaltungen) und 123 zu 55 Stimmen (bei 3 Enthaltungen) abgelehnt; den Linken und Grünen war es diesmal mit Ausnahme der grünliberalen Partei nicht gelungen, ausserhalb ihres Lagers Stimmen für die Initiativen zu finden.

Im November 2013 reichte die GLP-Fraktion erstmals einen parlamentarischen Vorstoss zu diesem Thema von ausserhalb des links-grünen Lagers ein (Mo. 13.4285). Dabei schlug die Fraktion die Einführung des Prinzips *comply or explain* vor, mit dem börsenkotierte Unternehmen motiviert werden sollten, Massnahmen zur Stärkung der gleichberechtigten Vertretung von Männern und Frauen in Verwaltungsräten und Geschäftsführungen zu treffen. Eine Nichterreicherung der Quoten sollten die Unternehmen begründen müssen, ansonsten hätte eine solche aber keine Konsequenzen. Damit konnte auch die Problematik der Sanktionen umgangen werden, welche zuvor ein Hauptargument gegen die Einführung der Quoten dargestellt hatte. Die Motion wurde jedoch 2015 zwei Jahre nach ihrer Einreichung unbehandelt abgeschlossen.

11.5 Die Revision des Aktienrechts 2016

Angesichts der Häufung von Vorstössen zu diesem Thema unter der Bundeshauskuppel, der Zahlen zur Untervertretung der Frauen in den Schweizer Chefetagen und der im Ausland eingeleiteten entsprechenden politischen Massnahmen entschied der Bundesrat unter der Leitung von SP-Bundesrätin Simonetta Sommaruga, Vorsteherin des EJPD, dem Parlament einen Vorschlag für die gesetzliche Umsetzung von indikativen, also unverbindlichen Quoten für Frauen in Verwaltungsräten (30%) und in Geschäftsführungen (30%) grosser börsenkotierter Unternehmen zu unterbreiten (BRG 16.077). Diese unverbindlichen Quoten sollten bei einer Übergangszeit von fünf Jahren die Unternehmen dazu veranlassen, einen entsprechenden Anteil Frauen auf den Positionen einzusetzen oder eine Nichteinhaltung zu begründen. Dieser Vorentwurf, der am 28. November 2014 in die Vernehmlassung geschickt wurde, nahm die Forderungen aus den parlamentarischen Vorstössen geschickt auf, umging die bisher prominent geäusserten Argumente gegen Quotenregelungen und war strategisch in die neue Aktienrechtsrevision integriert. Bundesrätin Sommaruga hatte damit die Verschiebung der Aktienrechtsrevision von 2008 auf 2016 genutzt, um die entsprechende Regelung nachträglich noch einzubauen.

Der Vorentwurf war insgesamt ziemlich vorsichtig aufgebaut. So schlug das EJPD eine unverbindliche Repräsentationsschwelle von 30 Prozent für Frauen in den Verwaltungsräten und Geschäftsführungen von Schweizer Unternehmen vor und argumentierte dabei nicht nur mit dem langsamen Anstieg der Frauenvertretung in Führungspositionen, sondern auch mit der Einführung von entsprechenden Quoten in mehreren anderen europäischen Staaten. Überdies beschränkte sich der Anwendungsbereich im Vorentwurf in Übereinstimmung mit der Mehrheit der bisher vorgebrachten parlamentarischen Vorstösse auf grosse börsenkotierte Unternehmen, wodurch Auswirkungen auf KMU vermie-

den werden konnten. Das Eidgenössische Justiz- und Polizeidepartement (EJPD) setzte die Zielquote mit 30 Prozent auch niedriger an als verschiedene parlamentarische Vorstösse, die eine 40-Prozent-Quote gefordert hatten. Schliesslich beinhaltete der Vorentwurf keine verpflichtenden, sondern indikative Quoten ohne Sanktionsmechanismen nach dem *comply or explain*-Prinzip.

Doch trotz dieser vorsichtigen Formulierung lehnten die Vernehmlassungsteilnehmenden den Vorschlag zur Einführung von indikativen Quoten mehrheitlich ab. Sie kritisierten den Vorentwurf als übermässige Einmischung in die Wirtschaftsfreiheit, sahen darin eine unzureichende Lösung des Problems und befürchteten Wettbewerbsverzerrungen sowie Schwierigkeiten bei der Rekrutierung kompetenter weiblicher Kandidatinnen für Führungspositionen in vielen, insbesondere aber in technischen und wissenschaftlichen Bereichen. Entsprechend sprachen sich zahlreiche Vernehmlassungsteilnehmende, darunter elf Kantone (AI, BL, FR, GR, NW, SH, SZ, TI, UR, VS, ZG), die FDP, die SVP, die CVP, Economiesuisse, der Gewerbeverband (SGV) und der Schweizerische Arbeitgeberverband für die vollständige Streichung der indikativen Quoten aus dem Entwurf zur Aktienrechtsrevision aus. Umgekehrt unterstützten nur die Frauenverbände und die feministischen Verbände, die SP, Travail.Suisse und der Gewerkschaftsbund den Vorschlag, plädierten aber gleichzeitig für verbindliche Quoten und wirksame Sanktionen (BJ 2015).

SP-Bundesrätin Simonetta Sommaruga hielt hingegen trotz der Kritik in der Vernehmlassung an ihrem Vorhaben fest, indikative Quoten zur Frauenvertretung für grosse börsennotierte Unternehmen einzuführen. Von den vorgebrachten Argumenten nahm sie einzig dasjenige auf, wonach sich das Amt der Geschäftsführung von demjenigen des Verwaltungsrats unterscheidet, und senkte die indikative Quote für die Geschäftsführungen auf 20 Prozent. Zudem schlug sie vor, die Übergangsfrist betreffend die Geschäftsführung von fünf auf zehn Jahre auszudehnen.

Im November 2016 legte der Bundesrat schliesslich die Botschaft zur Revision des Aktienrechts, einschliesslich Art. 734f zur Quotenregelung, dem Parlament zur Beratung vor (Zumofen 2016). Die RK-NR zeigte sich zwar gegenüber den Zielquoten wohlwollend, im Plenarsaal lösten diese jedoch eine hitzige Debatte aus, in der beide Lager noch einmal ihre Hauptargumente präsentierten. Am Ende dieser lebhaften Debatte stand schliesslich die Annahme *in extremis* von Artikel 734f sowie den Übergangsbestimmungen mit 95 zu 94 Stimmen bei 3 Enthaltungen und 7 abwesenden Nationalratsmitgliedern, nachdem eine Minderheit um Natalie Rickli (svp, ZH) dessen Streichung verlangt hatte.

In Anbetracht des knappen Abstimmungsentscheids muss dessen Zustandekommen genauer analysiert werden. Dabei konnte das links-grüne Lager erstens eine maximale Anzahl eigener Stimmen für die indikativen Quoten mobilisieren: 43 Stimmen der SP und 12 Stimmen der Grünen gingen für die Änderung ein, es gab weder Enthaltungen noch Abwesenheiten von Fraktionsmitgliedern. Das rot-grüne Lager zeigte sich somit geeint und diszipliniert. Zweitens überzeugte Artikel 734f auch 22 Mitglieder und damit fast die gesamte

CVP-EVP-Fraktion; nur 3 männliche CVP-Mitglieder stimmten gegen die Quotenregelung. Gerade weil sich auch die CVP in der Vergangenheit gegen die Einführung von Zielquoten gesträubt hatte, war die grosse Unterstützung der Partei für Artikel 734f entscheidend. Dabei zeigte sich die CVP insbesondere von der indikativen Natur der Regelung und dem *comply or explain*-Prinzip überzeugt. Überdies begründete die Partei ihren Positionswechsel mit ökonomischen, nicht mit feministischen Argumenten: Andrea Gmür-Schönenberger (cvp, LU) verwies etwa darauf, dass eine Mischung der Geschlechter in den Unternehmensleitungen gemäss aktueller Studien zu höheren Renditen für die Unternehmen führe (AB NR, 2018, S. 1107). Drittens war auch die Unterstützung der sechs anwesenden Mitglieder der Grünliberalen zentral. Diese scheinen seit der Einreichung ihrer Motion (Mo. 13.4285) zum *comply or explain*-System von indikativen Quoten überzeugt zu sein. Viertens sprachen sich schliesslich auch fünf Mitglieder der FDP-Fraktion, zwei Frauen und drei Männer, gegen die Empfehlung ihrer Partei für die Quotenregelung aus. Darüber hinaus waren drei Waadtländer FDP-Nationalräte bei der Abstimmung abwesend, was der Annahme des Artikels zumindest nicht geschadet, allenfalls gar geholfen hat. Schliesslich enthielt sich Alice Glauser (svp, VD) ihrer Stimme – im Unterschied zu ihrer einstimmig ablehnenden Fraktion –, während Roger Köppel (svp, ZH) abwesend war. Dieser Entscheid zur Enthaltung sorgte in der Partei für einigen Wirbel und führte zu einer Abmahnung für Glauser bei der Publikation der Resultate, wie Zeitungen berichteten (Lenz und Loser 2018). Von 66 Frauen stimmten 45 für die Quotenregelung, einzig die weiblichen Mitglieder der SVP-Fraktion lehnten sie geschlossen ab, die FDP-Frauen stimmten mehrheitlich dagegen und auch eine CVPLerin sprach sich gegen die Regelung aus.

In der Folge hiess im Juni 2019 auch der Ständerat die Aufnahme der Zielquoten von 30 Prozent für den Verwaltungsrat und 20 Prozent für die Geschäftsführung grosser börsenkotierter Unternehmen mit 27 zu 13 Stimmen im Rahmen der Aktienrechtsrevision gut. In der vorgängigen Ständeratsdebatte sprachen sich lediglich Andrea Caroni (fdp, AR) und Beat Rieder (cvp, VS) offen gegen das Anliegen aus, verschiedene Sprechende der SP, der Grünen und der CVP unterstützten das Projekt. Die Aktienrechtsrevision trat somit am 1. Januar 2021 in Kraft, während die indikativen Quoten für Verwaltungsräte ab 2026 und für Geschäftsführungen ab 2031 gelten werden.

Die Erreichung der Zielquoten im Schweizer Aktienrecht stellt einen Gegensatz zum Zitat von Simone de Beauvoir dar, die festhielt: «L'action des femmes n'a jamais été qu'une agitation symbolique ; elles n'ont gagné que ce que les hommes ont bien voulu leur concéder ; elles n'ont rien pris : elles ont reçu» (1949, 21).⁹ Die Zielquoten verdeutlichen den Willen der Frauen, sich nicht damit zufrieden zu geben, was ihnen die Männer zugestehen wollen. Dieser Wille widerspiegelte sich in der Beharrlichkeit der Frauen zur Einreichung immer neuer

9 «Die Handlungen der Frauen waren immer rein symbolisch; sie haben nie etwas gewonnen, das ihnen die Männer vorenthalten wollten; sie haben sich nie etwas genommen; sie haben nur erhalten» [Übersetzung des Autors].

Vorstösse, in der Entscheidung von Simonetta Sommaruga, die Geschlechterquoten trotz mehrheitlich ablehnender Voten in der Vernehmlassung in die Aktienrechtsrevision aufzunehmen, und schliesslich eben auch in der Annahme von Artikel 734f durch zwei Frauen aus der FDP und die mutige Enthaltung einer Frau aus der SVP entgegen den anderslautenden Positionen ihrer Parteien.

11.6 Pausenlärm

Was war nun also der Grund für das Tohuwabohu nach der Abstimmung? Der Abstimmungsentscheid für die Quotenregelung widerspiegelt in seiner Umstrittenheit die vorgängige politische und wirtschaftliche Debatte. Das Gefühl eines politischen Sieges für die Linken, der Frust über eine vermeidbare Niederlage für die Rechten und der Klang des Fortschrittes für die Politikerinnen, die sich seit vielen Jahren für eine gleichberechtigte Vertretung der Geschlechter in der Unternehmenswelt einsetzten, kamen in diesem Moment zusammen und sorgten so für ein Getöse unter der Bundeshauskuppel.

Dieser Lärm hinterlässt den Eindruck, dass die Geschichte der Quotenregelung wohl noch nicht zu Ende ist. Stattdessen ist die Unruhe vergleichbar mit dem markanten Geräusch einer Pause: Die Parlamentarierinnen und Parlamentarier stehen auf, sie teilen ihre Emotionen, sie sprechen über das, was sie gerade gehört und gesehen haben, und vor allem fragen sie sich, was in den nächsten Akten des Stücks passieren wird.

Obwohl noch kein neuer parlamentarischer Vorstoss zu diesem Thema vorliegt, zeichnen sich seit der Verabschiedung von Artikel 734f in der Aktienrechtsrevision zwei Szenarien ab. Einerseits ist es möglich, dass der Frauenanteil in den Verwaltungsräten und in den Geschäftsführungen von Schweizer Unternehmen in den nächsten Jahren deutlich zunehmen wird, was die Linke auf den entscheidenden Einfluss der Quoten zurückführen und diesen Anstieg der Geschlechterrepräsentanz in der Wirtschaft für sich verbuchen könnte. Allerdings könnte die rechte Ratshälfte dies auf Entwicklungen vor 2021 zurückführen und den Erfolg der Selbstregulierung der Wirtschaft betonen, die Ungeduld des Gesetzgebers bei der Festlegung von Quoten kritisieren und die Qualität der Rahmenbedingungen in der Schweiz als Grund für eine Streichung von Art. 734f des Aktienrechts anführen. Andererseits besteht auch die Möglichkeit, dass die Einführung der Quoten wirkungslos bleibt, so zeigen etwa Chappuis et al. (2015), dass die Mehrheit der Staaten, welche unverbindliche Quoten geschaffen haben, später angesichts des Fehlens einer signifikanten Wirkung die Regelung um Sanktionen ergänzt hat. In diesem Fall würden die linken und grünen Parteien erneut Vorstösse einreichen, um die Einführung eines Sanktionsmechanismus zu erreichen, während die bürgerlichen Parteien wiederholen würden, dass Quoten nicht das richtige Instrument seien. Kurzum, die Unruhe vom 14. Juni 2018 ist ein Pausenlärm. Die Debatte über die Vertretung von Frauen in den Ver-

waltungsräten und den Geschäftsführungen von Unternehmen ist sicher noch nicht beendet.

11.7 Literaturverzeichnis

- Benteli, Marianne. 2005. Sozial Gruppen. In Hans Hirter (Hrsg.), *Jahrbuch Schweizerische Politik 2004* (S. 202–217). Bern: Année Politique Suisse, Institut für Politikwissenschaft.
- Benteli, Marianne. 2007. Sozial Gruppen. In Hans Hirter (Hrsg.), *Jahrbuch Schweizerische Politik 2006* (S. 213–226). Bern: Année Politique Suisse, Institut für Politikwissenschaft.
- BFS – Bundesamt für Statistik. 2020a. *Erwerbsbeteiligung*, <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/wirtschaftliche-situation-bevoelkerung/gleichstellung-frau-mann/erwerbstaetigkeit/erwerbsbeteiligung.html> (31.01.2021).
- BFS – Bundesamt für Statistik. 2020b. *Hochschulen: Abschlussquoten*, <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/bildung-wissenschaft/bildungsindikatoren/themen/bildungserfolg/abschlussquote-hs.html> (31.01.2021).
- BJ – Bundesamt für Justiz. 2015. *Bericht zur Vernehmlassung zum Vorentwurf vom 28. November 2014 zur Änderung des Obligationenrechts (Aktienrecht)*.
- Bühlmann, Felix, David Thomas und André Mach. 2013. *Cosmopolitan Capital and the Internationalisation of the Field of Business Elite: Evidence from the Swiss Case*. *Cultural Sociology* 7(2): 211–229.
- Bundesrat. 2013. *Vorgaben für Sprachen- und Geschlechtervertretung im obersten Leitungsorgan der bundesnahen Unternehmen*. Medienmitteilung vom 06.11.2013.
- Chappuis, Benjamin, Andreas Baur, Luca Brunoni, Sandro Fuchs, Mélanie Pauli und Anna Schmitt. 2015. *Analyse d'impact de la réglementation relative à la modernisation du droit de la société anonyme*. Neuchâtel: Haute école de gestion Arc.
- De Beauvoir, Simone. 1949. *Le deuxième sexe I*. Paris: Gallimard.
- Ernst & Young. 2016. *Étude internationale: la Suisse en queue de peloton dans la promotion des cadres dirigeants féminins*. Communiqué de presse du 7 mars 2016.
- Ginalski, Stéphanie. 2015. *Du capitalisme familial au capitalisme financier? Le cas de l'industrie suisse des machines, de l'électrotechnique et de la métallurgie au 20^{ème} siècle*. Neuchâtel: Alphil.
- Ginalski, Stéphanie. 2016. *Les femmes à la tête des grandes entreprises suisses: une analyse historique des inégalités de genre*. *Social Change in Switzerland* 7: 1–12.

- Guignard, Sophie. 2015. Sozial Gruppen. In Marc Bühlmann (Hrsg.), *Jahrbuch Schweizerische Politik 2014* (S. 392–409). Bern: Année Politique Suisse, Institut für Politikwissenschaft.
- Hirter, Hans. 2006. Institutionen und Volksrechte. In Hans Hirter (Hrsg.), *Jahrbuch Schweizerische Politik 2005* (S. 30–40). Bern: Année Politique Suisse, Institut für Politikwissenschaft.
- Hirter, Hans. 2009. Allgemeine Wirtschaftspolitik. In Hans Hirter (Hrsg.), *Jahrbuch Schweizerische Politik 2008* (S. 96–104). Bern: Année Politique Suisse, Institut für Politikwissenschaft.
- Hürlimann, Gisela. 2021. Regiebetriebe. In *Historisches Lexikon der Schweiz (HLS)*, Version vom 13.04.2016, www.hls-dhs-dss.ch (10.03.2021).
- Lenz, Christoph und Philipp Loser. 16.06.2018. Ein hartes Stück Arbeit. *Tages-Anzeiger*, <https://www.tagesanzeiger.ch/schweiz/standard/ein-hartes-stueck-arbeit/story/23354109> (10.03.2021).
- Mosimann, Andrea. 2010. Soziale Gruppen. In Hans Hirter (Hrsg.), *Jahrbuch Schweizerische Politik 2009* (S. 228–241). Bern: Année Politique Suisse, Institut für Politikwissenschaft.
- Schilling Report. 2014. *Transparence au sommet: les organes directeurs de l'économie suisse et du secteur public*. Zürich: Guido Schilling AG.
- Schilling Report. 2020. *Transparence au sommet: les organes directeurs de l'économie suisse et du secteur public*. Zürich: Guido Schilling AG.
- WBK-NR – Nationalrätliche Kommission für Wissenschaft, Bildung und Kultur. 2013. *Unterstützung für lebenslanges Lernen*. Medienmitteilung vom 28.06.2013.
- Zehnder, Egon. 2014. *European Board Diversity Analysis*, Egon Zehnder International, Inc.
- Zumbach, David. 2014. Allgemeine Wirtschaftspolitik. In Marc Bühlmann (Hrsg.), *Jahrbuch Schweizerische Politik 2013* (S. 171–184). Bern: Année Politique Suisse, Institut für Politikwissenschaft.
- Zumofen, Guillaume. 2016. *Ausgewählte Beiträge zur Schweizer Politik: Wirtschaftspolitik 2016*. Bern: Année Politique Suisse, Institut für Politikwissenschaft, Universität Bern, <http://www.anneepolitique.swiss> (09.02.2021).

12 Mit Steuern steuern – Gleichstellung und die steuerliche Begünstigung des präferierten Familienmodells

Isabelle Stadelmann-Steffen und Anja Heidelberger

12.1 Einleitung

Die Bedeutung des Steuerbereichs für die Gleichstellungsbemühungen von Frauen und Männern wird häufig unterschätzt, die «Wechselwirkungen zwischen Einkommen, Steuern, Sozialtransfers und Kinderbetreuungskosten sind in den letzten Jahren [jedoch] verstärkt in den gesellschaftspolitischen Fokus gerückt», wie Derungs et al. (2014, 15) betonen. Problematisch für die Gleichstellung von Frau und Mann ist ein Steuersystem dann, wenn es verstärkt Anreize für ein Geschlecht schafft, auf Erwerbstätigkeit zu verzichten oder diese zu reduzieren – zumal Erwerbstätigkeit eine grosse Bedeutung für die Gleichstellung der Geschlechter hat (Pfau-Effinger 2000, 14; Stadelmann-Steffen 2007, 13). Solche negativen Erwerbsanreize, auch Abhalteeffekte genannt, entstehen zum Beispiel daraus, dass Ehepaare aufgrund einer Addition der Einkommen bei der Besteuerung durch ein Zweiteinkommen in eine höhere Progressionsstufe geraten, wodurch die Grenzsteuerbelastung für das Zweiteinkommen höher ist als für das Ersteinkommen, das Zweiteinkommen also höher besteuert wird. Je nach Ausgestaltung des Steuersystems kann es deshalb gar vorkommen, dass mit einem Zweiteinkommen nach der Besteuerung weniger Geld übrig ist als ohne dieses (vgl. z. B. Bütler 2007). Ein Abhalteeffekt geht überdies von hohen Fremdbetreuungskosten aus; auch diese führen dazu, dass vom Zweiteinkommen weniger übrig bleibt, und stellen somit quasi eine zusätzliche Steuer auf den Zweiteinkommen dar.

Seit der Schaffung der direkten Bundessteuer in der Schweiz, die aus der früheren Wehrsteuer hervorging, gilt in der Schweiz ein Modell der Familienbesteuerung (ESTV 2021). Dabei werden die Einkommen von Ehepartnern addiert. Um der aus der Progression resultierenden Benachteiligung von Ehepaaren entgegenzuwirken, profitieren diese zwar von einem reduzierten Verheiratetentarif (ESTV 2018). Insgesamt zahlen Ehepaare dadurch aber trotzdem in vielen Erwerbskonstellationen mehr Steuern als Konkubinatspaare, die einzeln besteuert werden. Je gleicher die Einkommensanteile der Ehepartner am Einkommen sind, desto grösser ist die sogenannte Heiratsstrafe.

Finanziell am besten fahren in einem Familienbesteuerungsmodell folglich Einverdienendenehepaare, da es bei diesen zu keiner Addition weiterer Einkommen und somit nicht zu einem Anstieg der Progression kommt, gleichzeitig aber trotzdem der Verheiratetentarif zum Tragen kommt. Die Familienbesteue-

zung begünstigt somit das traditionelle Familienmodell eines erwerbstätigen Vaters und einer sich um Haus und Familie kümmernden Mutter. Jedoch gab es auch früher schon immer Familien, welche – gezwungenermassen oder auch freiwillig – ein anderes Familienmodell lebten; seit den 1970er Jahren nahm zudem die Anzahl erwerbstätiger Frauen stetig zu (Stadelmann-Steffen 2007), wodurch die Personen, welche von steuerlichen Abhalteeffekten betroffen waren, zahlreicher wurden.

Aus einer gleichstellungspolitischen Sicht liesse sich die Problematik der unerwünschten Anreize durch das Steuersystem am besten lösen, indem ein Individualbesteuerungssystem eingeführt würde (vgl. z.B. Roth und Schmidheiny 2016, aber auch Ecoplan 2019). Wie bei den Konkubinatspaaren würden entsprechend auch Ehepaare einzeln besteuert. Dies würde Zweitverdienende besserstellen, als sie es in Modellen der Gemeinschaftsbesteuerung sind, da ihre Einkommen dadurch nicht zu einer höheren Progression besteuert würden und sich die Zivilstandsabhängigkeit der Besteuerung reduzieren würde. Aus sozial- und gesellschaftspolitischer sowie aus finanzpolitischer Sicht ist eine solche Revision insofern problematisch, als Ehepaare, welche in vielen Bereichen bereits bessergestellt sind als Alleinstehende oder Konkubinatspaare, dadurch finanziell entlastet würden.¹ Würden nicht gleichzeitig die Steuersätze für Verheiratete erhöht, hätte diese Umstellung einerseits einen höheren durch Alleinstehende und Konkubinatspaare geleisteten Anteil am Steuerbetrag und andererseits weniger Steuererträge insgesamt zur Folge. Hinzu kommt, dass auf Bundesebene nur die einkommensstärksten 54 Prozent der Bevölkerung Bundessteuern bezahlen; eine Änderung des Steuersystems auf Bundesebene würde entsprechend nur diese Personen entlasten, wobei die Entlastung mit zunehmender Einkommensstärke ansteigen würde.

Das hauptsächliche Politikum in der traditionellen Familienbesteuerung stellte indes im 20. Jahrhundert nicht die Ungleichbehandlung der zweitverdienenden Verheirateten gegenüber Einverdienendenehepaaren dar, sondern die stetig steigende Anzahl von doppelverdienenden Konkubinatspaaren, die auf-

1 Denn obwohl immer von einer Schlechterstellung der Ehepaare durch das Steuerrecht gesprochen wird, ist es umstritten, ob das Steuerrecht Konkubinate insgesamt wirklich besser behandelt als Verheiratete. So können etwa verschiedene Abzüge nur von Ehepaaren gemacht werden oder sind für diese grosszügiger (verschiedene Sozialabzüge, höhere Abzüge für Versicherungsprämien, Abzüge für erwerbstätige Ehefrauen). Überdies profitieren Ehepaare stärker von den sozialpolitischen Massnahmen, welche durch den Steuerbetrag finanziert werden, zum Beispiel im sozialen Wohnungsbau. Hinzu kommen beispielsweise Vorteile in der AHV durch den Zugang zu Hinterbliebenenrenten, während jedoch die AHV-Ehepaarrente tiefer ist als zwei Einzelrenten (AB NR, 1987, IV, S. 1127). Sicherlich erhöht jedoch die Progression aufgrund der gemeinsamen Veranlagung bei Ehepaaren deren Steuerbetrag im Vergleich zu Konkubinatspaaren, die einzeln veranlagt werden. Wir sprechen folglich jeweils von einer Benachteiligung der Ehepaare aufgrund der höheren Progression, wie sie das Bundesgericht mehrfach bestätigt hat.

grund der einzelnen Besteuerung und damit der tieferen Progression steuerlich gegenüber Ehepaaren bevorzugt wurden. In einem ersten Schritt wird nun deshalb in diesem Kapitel die vielfach geforderte Abschaffung der Heiratsstrafe beschrieben.

Insofern die Abschaffung der Heiratsstrafe durch eine Überwindung der Ehepaarbesteuerung zustande käme, würde auf diesem Weg auch eine andere gleichstellungspolitische Forderung erfüllt, nämlich die zivilstandsunabhängige Besteuerung. So befürchtete etwa Fux (2006), dass das Verfahren der gemeinsamen Steuerveranlagung der Verheirateten, welches stark auf den Mann ausgerichtet ist, die «rechtliche Abhängigkeit der Frau vom Mann» vergrössere. Die Problematik zeigt etwa die Klage eines Ehepaars vor dem Berner Verwaltungsgericht auf, das sich dagegen wehrte, dass sich «Formulare zur Steuererklärung von Verheirateten im Kanton Bern nur an den Ehemann richteten und dieser somit der alleinige Begründer des Steuerfalls» war, während Frauen lediglich als Zweitpersonen aufgeführt wurden (Heidelberger 2020). Das Formular der Steuererklärung, sämtliche Quittungen über Rückzahlungen und Ratenzahlungen, die Möglichkeiten zur Fristerstreckung oder gar das Konto zur Rückzahlung von Steuerbeträgen richteten sich demnach allesamt nach dem Ehemann (Heidelberger 2020).²

Entsprechend geht die Forderung der Zivilstandsunabhängigkeit der Steuern, wie auch beispielsweise auch bei der AHV (vgl. Kapitel 17 zu den Sozialversicherungen), auf das Verbot der Diskriminierung aufgrund der Lebensform zurück sowie auf den Auftrag in der Bundesverfassung an den Gesetzgeber, für die faktische Gleichstellung der Geschlechter in der Familie zu sorgen (Art. 8 Abs. 3 BV). Im Rahmen der Diskussion über die Familienbesteuerung wurden regelmässig auch Vorschläge für die Schaffung einer Individualbesteuerung diskutiert – entsprechend werden diese beiden Aspekte in der Folge gemeinsam behandelt. Dabei wird gleichzeitig auch auf die administrativ weniger aufwändige Möglichkeit zur Reduktion der Grenzbesteuerung von Zweiteinkommen durch Zweitverdienendenabzüge eingegangen. Diese Abzüge auf das steuerbare Einkommen fanden bisher aufgrund ihrer geringeren Umstellungskosten im Parlament mehr Anklang als ein Systemwechsel, jedoch bleibt mit diesen die Zivilstandsabhängigkeit der Besteuerung bestehen. Ausserdem kann ein solches System in der Praxis nicht die ungleichen Erwerbsanreize innerhalb eines Haushalts für erst- und zweitverdienende Person aufheben (Roth und Schmidheiny 2016).

In einem eigenen Unterkapitel soll auf die Bestrebungen zur Schaffung von Betreuungsgutschriften oder -abzügen eingegangen werden. Diese sind aus einer gleichstellungspolitischen Sicht ebenfalls in der Lage, ähnlich wie die Individualbesteuerung, den Grenzsteuersatz auf dem Zweiteinkommen zu reduzieren (Roth und Schmidheiny 2016). Ungeeignet für diesen Zweck sind hingegen generelle Kinderabzüge, da diese eher die traditionelle Rollenteilung verstärken

2 Bis Ende März 2021 stand das Gerichtsurteil noch aus.

(Stadelmann-Steffen 2011). Entsprechend konfliktreich waren denn auch die entsprechenden Vorstösse für Betreuungsabzüge, da die Parlamentsmehrheit – teilweise ausdrücklich zum Schutz des traditionellen Familienmodells – mehrheitlich Kinderabzüge bevorzugte.

Schliesslich ist zu betonen, dass in diesem Kapitel die Bundesebene und somit Bundessteuern im Zentrum stehen. Diese machen aber lediglich einen kleinen Teil der Steuerbelastung aus. Veränderungen im System auf dieser Ebene haben deshalb nur eine beschränkte isolierte Wirkung auf die Steuerbelastung der Familien in der Schweiz. Allerdings zeigen gerade die nationalen Entwicklungen und Debatten, dass Entscheide auf dieser Ebene durchaus Symbolwirkung haben können für die Kantone. Zudem kann der Bund im Rahmen des Steuerharmonisierungsgesetzes Grundsätze für die Steuergesetzgebung in den Kantonen festlegen.

12.2 Das Steuersystem: Von der Ehepaarbesteuerung zur Individualbesteuerung?

12.2.1 1980–2000: Die Forderung nach einer Reform des Steuerrechts

Ungefähr ab den 1980er Jahren dominierte die Forderung nach einer Korrektur der höheren Besteuerung von Ehepaaren durch die Progression verglichen mit Konkubinatspaaren bei der direkten Bundessteuer die Debatte zur Besteuerung von natürlichen Personen. Diese Forderung nach einer Abschaffung der Heiratsstrafe ging jedoch nicht ausdrücklich mit der Forderung nach einer zivilstands-unabhängigen Besteuerung einher, welche gemäss Fux (2006) eine Erhöhung der Selbstständigkeit der Ehefrauen mit sich bringen würde, sondern bezweckte in erster Linie eine Besserstellung der Ehepaare gegenüber unverheirateten Paaren. Damit wurde sie vor allem von bürgerlichen Parteien unterstützt. Dieses Anliegen wurde jedoch in der Folge immer häufiger durch den Ruf nach einer Individualbesteuerung ergänzt.

Erstmals beschäftigte sich der Bundesrat offiziell im Rahmen der Botschaft über die Steuerharmonisierung 1983 (BRG 83.043) mit der Individualbesteuerung, als er die Frage stellte, ob das Steuersystem von der bisherigen Familienbesteuerung auf eine Individualbesteuerung umgestellt oder aber an der Familienbesteuerung festgehalten werden solle. Kritisiert wurde die Ausgestaltung der Familiensteuer zu diesem Zeitpunkt vor allem aufgrund der unterschiedlichen steuerlichen Belastung von Ehepaaren und Konkubinatspaaren – die negativen Arbeitsanreize für Zweitverdienende thematisierte der Bundesrat hingegen noch nicht (BBl, 1983, III, S. 24). Durch die Individualbesteuerung sollte die Benachteiligung der Ehepaare im Steuerbereich aufgrund der Progression aufgehoben werden. Der Bundesrat argumentierte, dass eine Änderung der bisherigen Steuerordnung aufgrund der gesellschaftlichen Veränderungen, vor allem der Zunahme von Zweiverdienendenehepaaren und von eheähnlichen

und nichtehelichen Lebensgemeinschaften, sowie wegen rechtlichen Änderungen, unter anderem dem Gleichstellungsartikel in der Verfassung (Art. 4 Abs. 2 BV)³, nötig geworden sei (zum Gleichstellungsartikel, vgl. Kapitel 10 zur Lohn-gleichheit). In der Botschaft entschied er sich aber gegen eine Einführung der Individualbesteuerung und für die Beibehaltung der Familienbesteuerung. Ein zentrales Gegenargument war dabei, dass die Individualbesteuerung aufgrund der Progression zu einer stärkeren Besteuerung führen würde, je ungleicher die Einkommen von zwei Eheleuten verteilt sind. Am höchsten wäre somit die Besteuerung für Einverdienendenehepaare und also für das damals dominierende Familienmodell. Zudem würde die Individualbesteuerung «vor allem den oberen Einkommens- und Vermögensschichten zugute kommen» (BBl, 1983, III, S. 27). Stattdessen wollte der Bundesrat dem «Gleichberechtigungsgedanken [...] in verfahrensrechtlicher Hinsicht» Rechnung tragen (BBl, 1983, III, S. 28), indem zukünftig etwa beide Ehepartner die Steuererklärung unterschreiben müssten und gemeinsam steuerlich haftbar sein sollten. «Bei nüchterner Betrachtung genügen diese Bestimmungen vollauf, um den durchaus berechtigten Anliegen der Verfechter einer möglichst weitgehenden Gleichberechtigung von Mann und Frau Rechnung zu tragen; sie sind einer administrativ kaum zu bewältigenden Individualbesteuerung vorzuziehen» (BBl, 1983, III, S. 29).

Zu Beginn der Behandlung des Steuerharmonisierungsgesetzes im Nationalrat reichte Gret Haller (sp, BE) einen Rückweisungsantrag an den Bundesrat mit der Forderung nach einer zivilstandsunabhängigen Regelung der direkten Bundessteuer im Sinne der Individualbesteuerung ein, der jedoch mit 107 zu 46 Stimmen abgelehnt wurde (AB NR, 1987, IV, S. 1710). Auch ein Minderheitsantrag von Walter Biel (ldu, BE) auf getrennte Besteuerung von Ehepaaren und ein Minderheitsantrag von Lilian Uchtenhagen (sp, ZH), der den Kantonen eine getrennte Besteuerung von Ehegatten erlauben wollte, fanden im Nationalrat keine Mehrheit. Stattdessen entschieden sich die Räte, die «Differenz in der steuerlichen Behandlung der [verschiedenen] Gemeinschaftsformen» zu verringern, indem sie die Tarife für die Alleinstehenden leicht erhöhten, diejenigen der Verheirateten mit tiefen und mittleren Einkommen senkten und den Kinderabzug verdoppelten (Meyer 1987).

Ein bis heute nachwirkendes Ereignis in diesem Themenbereich war das Bundesgerichtsurteil vom 13. April 1984, wonach «Ehegatten [...] zur staatsrechtlichen Beschwerde gegen einen Steuererlass legitimiert [sind], der sie im Vergleich zu Konkubinatspaaren benachteiligt» (BGer-Entscheid 110 Ia 7) – jedoch nur bei Steuererlassen auf kantonaler Ebene, weil das Bundesgericht keine Prüfungsbefugnis bei Bundesrecht hat. Ein Ehepaar aus Zürich hatte gegen eine Gesetzesänderung im Kanton Zürich geklagt, welche eine höhere Besteuerung von Verheirateten verglichen mit unverheirateten Paaren ermöglichen sollte. Entscheidend für die späteren Diskussionen war das Urteil darum, weil es erst-

3 In der neuen Bundesverfassung (seit 1999) findet sich der Gleichstellungsartikel unter Art. 8 Abs. 3 BV.

mals Konkubinatspaare in die Belastungsrelationen einbezog; bis zu diesem Zeitpunkt war die Besteuerung von Ehepaaren ausschliesslich mit derjenigen von einer oder zwei alleinstehenden Personen verglichen worden (Kommission Familienbesteuerung 1998, 39). Aus gleichstellungspolitischer Sicht stellte dieses Urteil eher eine Niederlage dar, zumal das Bundesgericht eine Verletzung des Gleichstellungsartikels verneinte. Die Beschwerdeführenden hatten argumentiert, dass durch die im Gesetz vorgesehene stärkere steuerliche Belastung von Ehepaaren die Aufnahme oder Beibehaltung einer Erwerbsarbeit der Ehefrau stärker erschwert würde als diejenige des Ehemanns, weil Frauen faktisch in solchen Fällen häufiger auf Erwerbsarbeit verzichteten als Männer. Dies reichte jedoch für eine Verletzung des Gleichstellungsartikels nicht aus, argumentierte das Gericht, weil unabhängig vom Geschlecht jeweils die geringerverdienende Person im Haushalt benachteiligt würde (BGer-Entscheidung vom 13.4.1984, 110 Ia 7). In seinem Urteil ging das Bundesgericht auch auf die Verfassungskonformität der Individualbesteuerung ein (BGE 110 Ia 7, S. 17) und kam zum Schluss, dass diese Zweiverdienendenehepaare steuerlich begünstige, dabei aber «eine stossende Ungleichheit zwischen Einverdienenden- und Zweiverdienendenehepaaren schaffen» würde. Somit sei die Individualbesteuerung bei Einverdienendenehepaaren nicht in der Lage, die «verfassungsrechtlich gebotene Verbesserung [für Ehepaare im Vergleich zu unverheirateten Paaren]» zu erfüllen. Eine Individualbesteuerung der Ehegatten sei aber «nicht schlechthin ausgeschlossen», Voraussetzung dafür sei, dass «durch geeignete Korrektive (Tarif-Differenzierungen, Verheirateten-Abzüge, usw.) einer Überbelastung namentlich der Einverdiener-Ehepaare» entgegengewirkt werde (BGE 110 Ia 7 S. 18).

In der Folge nahm Leni Robert (gfl, BE; Mo. 84.414) in einer Motion den Ball des Bundesgerichts auf und forderte den Bundesrat ausdrücklich auf, den «Grundsatz der getrennten Veranlagung (Individualbesteuerung) an die Hand [zu] nehmen», um eine steuerliche Gleichbehandlung von Ehe- und Konkubinatspaaren zu erzielen (AB NR, 1984, S. 1918). Der Nationalrat nahm den Vorstoss als Postulat an, schrieb dieses aber sechs Jahre später ab, ohne es umgesetzt zu haben.⁴

Im Jahr 1985 nahm die FDP die Forderung nach einer tieferen Besteuerung für Verheiratete in eine eidgenössische Volksinitiative – ihre erste Initiative auf Bundesebene (Seitz 1986) – «für ehe- und familiengerechtere Bundessteuern» auf, forderte aber überdies eine Erhöhung des Kinderabzugs sowie des Zweitverdienendenabzugs. Nachdem das Parlament 1987 gegen den Willen des Bundesrates Sofortmassnahmen für eine steuerliche Angleichung von Ehe- und Konkubinatspaaren vorgenommen hatte, die insbesondere die Progression für

4 Die Umwandlung in ein Postulat war insofern nichts Aussergewöhnliches, als das Parlament häufig nicht ganz genehme Anliegen als Postulate annahm, da diese «nur» Abklärungen und Berichte zur Folge hatten, nicht aber unmittelbare Revisionen forderten. Auch dass Postulate und Motionen zwar vom Rat angenommen, später jedoch ohne viele Kommentare unerfüllt abgeschrieben wurden, zeigt sich immer wieder.

Einkommen zwischen CHF 50 000 und CHF 100 000 reduzierten und gemäss Bundesrat vor allem den Grossverdienenden zugutekamen (BRG Ad 83.043), zog die FDP ihre Initiative als erfüllt zurück (Meyer 1988).

Damit schien die Forderung für eine Angleichung der Steuern zwischen Ehepaaren und Konkubinatspaaren soweit erfüllt – in den nächsten Jahren blieb es ruhig um dieses Thema. Stattdessen erschien 1997 der Schlussbericht einer vom Eidgenössischen Büro für die Gleichstellung von Frau und Mann in Auftrag gegebenen Studie «Auswirkungen des Steuer- und Abgabensystems auf die Frauen». Der Bericht verdeutlichte erstmals ausführlich die Problematik des Abhalteeffekts für Ehefrauen. Dabei wurde auch festgehalten, dass der Abhalteeffekt «die Bestrebungen nach ihrer materiellen und sozialen Unabhängigkeit» hemme (98.3103). In der Folge und beruhend auf diesem Bericht und dieser Argumentation reichte Ruedi Baumann (gp, BE) eine Motion (Mo. 98.3103) ein, mit der er eine zivilstandsunabhängige Besteuerung forderte. Der Bundesrat verwies in seiner Antwort auf die Expert*innenkommission Locher, welche «das System der Familienbesteuerung grundlegend zu überprüfen» und ihren Bericht bis Ende Juni 1998 dem Eidgenössischen Finanzdepartement vorzulegen habe (AB NR, 1998, IV, S. 1514). Der Nationalrat nahm die Motion als Postulat an.

Der entsprechende Expertenbericht erschien im März 1999 (Kommission Familienbesteuerung 1998). Die Kommission hatte zehn verschiedene Steuervarianten geprüft und dem Bundesrat drei davon als mögliche zukünftige Modelle empfohlen. Dazu gehörte auch ein Modell einer modifizierten Individualbesteuerung, welches einen Einverdienendenabzug, eine Übertragung von gewissen Abzügen zwischen Ehe- sowie Konkubinatspartnerinnen und -partnern sowie einen Kinderabzug für die Person mit dem höheren Einkommen enthielt. Bei mittleren und tiefen Einkommensbereichen habe diese Regelung merkliche Belastungsunterschiede zwischen Alleinstehenden und Paarhaushalten sowie eine stärkere Belastung von Einverdienenden- gegenüber Zweiverdienendenpaaren zur Folge. Die Kommission verwies auch darauf, dass ein solches Modell Anreize schaffen könnte, die Progression durch eine «günstige Aufteilung des Einkommens» zu umgehen (Kommission Familienbesteuerung 1998, 4). Der Bericht widmete den verschiedenen Aspekten der Familienbesteuerung ein eigenes Kapitel, unter anderem dem Abhalteeffekt. Einen solchen gebe es in einem reinen Individualbesteuerungsmodell nicht, betonte die Kommission.⁵

Neben dem modifizierten Individualbesteuerungsmodell zog die Expert*innenkommission auch ein Vollsplitting-Modell mit Wahlrecht in Betracht, das zu den Gemeinschaftsbesteuerungsmodellen gehört. Dabei sollen die Einkommen des Ehepaares addiert und «zum Satze des halben Gesamteinkom-

5 Könne hingegen der lebensnotwendige Bedarf einer nichterwerbstätigen Person vom Einkommen abgezogen werden, sei der Abhalteeffekt «unter Umständen sogar noch schärfer als bei der heutigen Gemeinschaftsbesteuerung», weil dann bereits kleinste Einkommen zu einem Verlust dieser Abzugsmöglichkeit führen könnten (Kommission Familienbesteuerung, 1998, S. 48). Dies lasse sich aber durch eine geeignete Ausgestaltung des Abzugs verhindern.

mens besteuert» werden (Kommission Familienbesteuerung 1998, 69). Konkubinatspaare hätten mit der vorgeschlagenen Variante die Möglichkeit, freiwillig ein solches Vollsplitting zu wählen. Mit diesem Modell würden Alleinstehende benachteiligt, was durch einen entsprechenden Abzug reduziert werden sollte. Dies gelinge jedoch nur für niedrige und mittlere Einkommen auf relevante Weise, betonte die Kommission (Kommission Familienbesteuerung, 1998, S. 71). Bevorzugt würden hingegen Einverdienendenpaare, da die Progression für sie am stärksten reduziert würde. Alternativ sollte auch ein Familiensplitting-Modell weiterverfolgt werden, das eine Mischform zwischen Gemeinschaftsbesteuerung und Individualbesteuerung darstellte. Demnach sollten ausschliesslich Ehepaare und Konkubinatspaare mit minderjährigen Kindern gemeinschaftlich, alle anderen Personen individuell besteuert werden. Als Grund für dieses Modell nannte die Kommission die spezielle Organisation des Erwerbslebens von Personen mit Kindern (Kommission Familienbesteuerung, 1998, S. 77). Der Splitting-Aspekt des Modells bevorzuge Einverdienendenpaare, aber eben nur dort, «wo effektiv, d.h. kinderbedingt, grosse Haus- und Betreuungsarbeit anfällt» (Kommission Familienbesteuerung, 1998, S. 81). Keine der drei Optionen sei in der Lage, sämtliche an das neue Modell gestellten Voraussetzungen zu erfüllen, fasste die Kommission zusammen.

Trotz der Sofortmassnahmen 1987 und der Änderung im Rahmen des Steuerharmonisierungsgesetzes (BRG 83.043) bestanden weiterhin steuerliche Unterschiede zwischen Ehepaaren und Konkubinatspaaren. Diese wurden nach 1995 erneut das zentrale Thema im Bereich der Besteuerung natürlicher Personen. Eine Verbesserung für Ehepaare über eine Senkung der direkten Bundessteuer und einer Erhöhung der Mehrwertsteuer forderte etwa die ständerätliche Wirtschafts- und Abgabekommission (WAK-SR) in einer parlamentarischen Initiative (Pa.Iv. 95.423). Die Kommission hatte diese parlamentarische Initiative aus «einer gewissen Sympathie» (Christoffel Brändli, svp, GR; AB NR, 1999, S. 876) für die 1992 unter anderem vom Gewerbeverband lancierte Volksinitiative zur Abschaffung der direkten Bundessteuer und zur Erhöhung der indirekten Steuern eingereicht (Rinderknecht 1993). Mit seiner Volksinitiative wollte das Initiativkomitee der in seinen Augen ungerechten Situation begegnen, wonach die 72 Prozent der Bevölkerung, welche weniger als CHF 50000 im Jahr verdienen, 14 Prozent der direkten Bundessteuern bezahlen müssten, während die 5 Prozent, welche mehr als CHF 100000 verdienen, 59 Prozent der Steuern übernehmen (Jean Cavadini, lp, NE; AB SR, 1996, I, S. 114). Gleichzeitig könne mit dieser Änderung auch die Diskriminierung der Zweiverdienendenehepaare gegenüber Konkubinatspaaren beendet werden, hatte Maximilian Reimann (svp, AG; AB SR, 1996, I, S. 117) ergänzt.⁶ Diesen zwei Aspekten wollte die WAK-SR ebenfalls begegnen und forderte die Umlagerung von 25 bis 30 Prozent der Einnahmen der direkten Bundessteuer auf die Mehrwertsteuer, eine Milderung der Progression

6 Nachdem sich Bundesrat und Parlament gegen die Initiative ausgesprochen hatten, zog das Initiativkomitee die Initiative mangels Erfolgsaussichten zurück (Rinderknecht 1993).

sowie eine Angleichung der Besteuerung von Ehepaaren und Konkubinatspaaren. Drei weitere parlamentarische Vorstösse (Mo. 98.3330: Samuel Schmid, svp, BE; Mo. 96.3297: Joseph Deiss, cvp, FR; Po. 99.3203: Vreni Spoerry, fdp, ZH) enthielten ähnliche Forderungen. Der Bundesrat lehnte eine entsprechende Regelung jedoch ab, da dies zu einer Mehrbelastung der Personen mit niedrigen und mittleren Einkommen sowie von Alleinstehenden führen würde (Müller 1997). Besonders stark entlastet würden hingegen Ehepaare ab einem Jahresbruttoeinkommen von CHF 150000 (Müller 1997). Das Parlament nahm die Vorstösse von Samuel Schmid und Vreni Spoerry als Postulate an und behandelte diese im Rahmen des Steuerpakets 2001 (Brändli 2000).

Auch unabhängig von der Mehrwertsteuer wurde die Forderung nach einer Reduktion der Benachteiligung der Ehepaare bei der Besteuerung aufgenommen, etwa in Motionen der WAK-NR (Mo. 96.3186) und von Bruno Frick (cvp, SZ; Mo. 93.3586), beide machten jedoch keine Vorgaben zur Art der Reduktion. Dorle Vallender (fdp, AR) forderte hingegen 1998 in einer parlamentarischen Initiative (Pa.Iv. 98.448) eine zivilstandsunabhängige Besteuerung durch Vollsplitting – wie es die Expert*innenkommission Locher vorgeschlagen hatte –, um die Schlechterstellung von Ehepaaren gegenüber Konkubinatspaaren zu reduzieren (AB NR, 1999, V, S. 1959). Die FK-NR verwies in ihrer Beurteilung denn auch auf den Bericht der Expert*innenkommission, welche eine entsprechende Splittinglösung abgelehnt hatte, weil sie eben gerade nicht zivilstandsunabhängig sei, da insbesondere Einverdienendenehepaare mit hohem Einkommen gegenüber Alleinstehenden und Konkubinatspaaren zu stark entlastet würden. Dennoch sprach sich eine Kommissionsmehrheit gegen den Widerstand einer Minderheit von Christine Goll (frap, ZH) für Folgegeben aus (mit 70 zu 59 Stimmen bei 4 Enthaltungen). Dabei zeigten sich die Frauen deutlich nach Parteien gespalten: Die Frauen der SVP-, FDP- und LP-Fraktionen stimmten für Folgegeben, die Frauen der SP- und der Grünen-Fraktion lehnten das Anliegen ab und die Frauen der CVP-Fraktion waren gespalten: drei stimmten der parlamentarischen Initiative zu, drei lehnten sie ab (AB NR, 1999, V, S. 1964). Zudem forderte die CVP-Fraktion in einer Motion die Einführung eines Familiensplittingmodells, bei dem «Ehepaare mit minderjährigen und/oder in Ausbildung befindlichen Kindern zum Satz des hälftigen Gesamteinkommens besteuert werden» sollten (Mo. 99.3549). Auch diese Forderung überwies der Nationalrat als Postulat.

12.2.2 Das Steuerpaket 2001 – ein umfassendes Steuerreformvorhaben

In seiner Botschaft zum Steuerpaket 2001 (01.021) stellte der Bundesrat die Individualbesteuerung als eines von drei Modellen – den drei Modellen der Expertenkommission Locher – zur Reform der Ehepaar- und Familienbesteuerung zur Debatte. Wie von der Kommission vorgeschlagen sah er eine «modifizierte Individualbesteuerung» mit einem Einverdienendenabzug, ein Vollsplitting für Ehepaare und wahlweise Konkubinatspaare sowie eine Mischvariante zwischen Gemeinschafts- und Individualbesteuerung («Familiensplitting») vor. Alle drei Modelle

nahmen die Urteile des Bundesgerichts zur steuerlichen Benachteiligung von Ehepaaren gegenüber Konkubinatspaaren aufgrund der Progression auf und sollten einer solchen entgegenwirken. Dabei verwies der Bundesrat auch darauf, dass die meisten europäischen Staaten bis Anfang der 2000er Jahre ihre Steuermodelle zugunsten einer Individualbesteuerung reformiert hatten.

Die Vernehmlassung⁷ zeigte, dass sich die überwiegende Mehrheit der Kantone für ein Splittingmodell aussprach. Eine Individualbesteuerung befürworteten lediglich die Kantone Basel-Landschaft und Genf, mittelfristig auch der Kanton Tessin. Von Seiten der Parteien bevorzugte nur die SP die Individualbesteuerung. Die CVP und die meisten Organisationen gaben dem Familiensplitting am meisten Zuspruch. Das Hauptargument gegen die Individualbesteuerung war der mit diesem Modell verbundene grosse Verwaltungsmehraufwand. Auch wurde festgehalten, dass eine Individualbesteuerung in Reinform nicht in Frage komme, weil berücksichtigt werden müsse, dass eine Person für andere Personen finanziell aufkomme. Deshalb sei nur eine modifizierte Version denkbar, was aber das Modell relativ komplex und aufwändig mache.

Vor allem angesichts des grossen Widerstands der Kantone, welche für die Umsetzung des Modells jedoch von grosser Bedeutung sind, wurde das Modell der Individualbesteuerung auf Basis der Vernehmlassung nicht mehr weiterverfolgt. Gleiches galt für das Modell «Familiensplitting», welches eine Individualbesteuerung für Ehepaare und Konkubinatspaare ohne minderjährige Kinder und eine gemeinschaftliche Besteuerung für Paare mit minderjährigen Kindern vorsah. Stattdessen sprach sich der Bundesrat für ein Teilsplitting ohne Wahlrecht aus.⁸ Den Hauptvorteil dieser Variante sah er darin, dass sie einfach mit einer Erhöhung des Kinderabzugs kombinierbar sei. Dies entsprach dem Hauptziel des Bundesrates, v. a. Verheiratete und Familien weiter zu entlasten. Entsprechend bot der bundesrätliche Vorschlag aus gleichstellungspolitischer Sicht keinen Fortschritt, weil das Teilsplitting ähnlich negative Erwerbsanreize setzt wie die gemeinsame Besteuerung (Roth und Schmidheiny 2016).⁹

Die parlamentarischen Verhandlungen zum Steuerpaket verliefen zäh und langwierig, wobei die wesentlichen Streitpunkte weniger die Reform der Ehepaar- und Familienbesteuerung betrafen als die anderen Elemente des

7 In die Vernehmlassung kamen noch zwei weitere Modelle hinzu. Einerseits das Vollsplitting ohne Wahlrecht sowie ein Modell der WAK-SR, welches zum Ziel hatte, die steile Progression bei der direkten Bundessteuer abzuschwächen, jedoch die Benachteiligung von Ehepaaren nicht durchwegs eliminiert hätte. Alle fünf Modelle sahen einen Minderertrag bei der direkten Bundessteuer vor.

8 «Anstelle des Vollsplittings, bei welchem das steuerbare Gesamteinkommen der Ehegatten für die Satzbestimmung durch den Divisor 2 geteilt wird, spricht sich der Bundesrat indes für ein Teilsplitting mit dem Divisor 1.9 aus» (BBl 2001, S. 2986).

9 Während das Einkommen des Erstverdienenden durch das Splitting mit einem geringeren Steuersatz belastet wird als bei der gemeinsamen Besteuerung ohne Splitting, liegt der Steuersatz der Zweitverdienenden nach wie vor höher, als wenn dieses Einkommen individuell besteuert würde.

Steuerpakets 2001, insbesondere die Neuregelung der Wohneigentumsbesteuerung sowie die Frage der Stempelabgaben. Ein Komitee vor allem bestehend aus Mitgliedern der Grünen Partei ergriff das Referendum gegen das vom Parlament verabschiedete Steuerpaket, welches Steuereinbussen von gut CHF 2 Mrd. vorsah (davon CHF 500 Mio. zulasten der Kantone). Zudem kam es zum ersten Mal in der Geschichte zu einem Kantonsreferendum durch elf Kantone¹⁰ – nötig gewesen wären im Minimum acht Kantone (Dubach 2010; Bundesrat 2004). Das Steuerpaket wurde 2004 an der Urne mit lediglich 34,1 Prozent Ja-Stimmen deutlich abgelehnt (BBl, 2004, S. 3943 ff.).

12.2.3 Neuere Projekte zur Abschaffung der Heiratsstrafe

Nach der Ablehnung des Steuerpakets gab es weitreichenden Konsens, dass die Ehegatten- und Familienbesteuerung möglichst rasch reformiert werden sollte, v. a. um die genannte Benachteiligung von verheirateten Paaren durch die Progression aufzuheben und die steuerliche Entlastung von Familien voranzutreiben. Dabei blieb auch die Individualbesteuerung Thema. So reichte Hans Lauri (svp, BE) 2002 ein Postulat ein (Po. 02.3549), welches die Regierung beauftragen sollte, dem Parlament bis Ende 2004 einen Bericht über die Möglichkeit zur Einführung der Individualbesteuerung auf Bundes- und Kantonsebene zu unterbreiten. Er begründete sein Postulat damit, dass es an von konkreten Gesetzesvorlagen losgelösten Informationen insbesondere zur Individualbesteuerung fehle und deshalb eine breite politische Diskussion über verschiedene Alternativen der Besteuerung gar nicht möglich sei. Die entsprechende 2004 vorgestellte Studie kam zum Schluss, dass ein Wechsel hin zur Individualbesteuerung aufgrund des grossen Aufwands für die Kantone, aber auch aus steuersystematischen Gründen kurzfristig nicht machbar sei (Arbeitsgruppe Individualbesteuerung 2004, 159).

In den Folgejahren widmeten sich verschiedene parlamentarische Vorstösse der Abschaffung der Heiratsstrafe sowie der Umstellung auf eine Individualbesteuerung. Auf eine Verbesserung der Ehepaarbesteuerung konzentrierten sich etwa eine Motion von Walter Donzé (evp, BE; Mo. 04.3263) sowie eine Motion der CVP-Fraktion (Mo. 04.3380), die sich am im Rahmen des Steuerpakets 2001 vorgesehenen (Teil-)Splittingmodell und der Erhöhung des Kinderabzugs orientierten.

Zwei Motionen der FDP-Fraktion (Mo. 04.3276, 05.3299) forderten hingegen einen Wechsel zur Individualbesteuerung. In seinen Antworten zu den Vorstössen berief sich der Bundesrat jedoch einerseits auf die laufenden Abklärungen im Rahmen des Postulats Lauri und erklärte andererseits, dass diese Frage keine Priorität geniesse. Somit durfte das Parlament nicht auf eine schnelle Erarbeitung einer entsprechenden Vorlage hoffen. Dies machte auch insofern

10 Für das Referendum sprachen sich die Kantone Basel-Stadt, Bern, Glarus, Graubünden, Jura, Obwalden, Schaffhausen, Solothurn, St.Gallen, Waadt und Wallis aus (BBl 2003, S. 7056).

Sinn, als das Parlament sich selbst nicht sicher war, wie es zu der Individualbesteuerung steht: So lehnte der Nationalrat vier weitere Vorstösse für eine Individualbesteuerung – eine Motion von Ruedi Aeschbacher (evp, ZH; Mo. 04.3262) sowie drei Standesinitiativen aus den Kantonen Zürich (Kt.Iv. 06.302), Bern (Kt. Iv. 07.305) und Basel-Stadt (Kt.Iv. 08.318) – ab.

Aufgrund der fehlenden Entwicklung im Bereich der Systemumstellung entschied sich das Parlament 2006, eine weitere Besserstellung verheirateter Paare erneut durch Sofortmassnahmen im Rahmen der Revision des Bundesgesetzes über die direkten Steuern vorzunehmen (BRG 06.037): Mit der Erhöhung des Zweitverdienendenabzugs auf maximal CHF 11 500 wurde die sogenannte «Heiratsstrafe» für einen Teil der verheirateten Paare ab 2008 abgeschafft, hingegen wurden dadurch die Alleinstehenden steuerlich vergleichsweise stärker belastet (Bernath 2006).

2014 hiess der Nationalrat ein Postulat (Po. 14.3005) seiner Finanzkommission gut, welches den Bundesrat beauftragte, konkrete Modelle der Individualbesteuerung zu erarbeiten. Unterstützt von SVP, CVP und BDP, sprach sich der Bundesrat gegen den Vorstoss aus und verwies dabei darauf, dass die Auswirkungen einer Einführung der Individualbesteuerung in den vergangenen Jahren wiederholt untersucht worden sei und die Befunde immer noch Gültigkeit besässen. Der Bericht zur Erfüllung des Postulats bekräftigt denn auch in erster Linie bereits Bekanntes. Einerseits wurde einmal mehr festgestellt, dass im internationalen Vergleich praktisch überall ein Modell der Individualbesteuerung existierte und dass mit einer modifizierten Version der Individualbesteuerung der Benachteiligung von Einverdienendenhaushalten entgegengewirkt werden könne. Umgekehrt wurde erneut auf die höheren Verwaltungskosten hingewiesen. Zusätzlich erwähnte der Bericht des Bundesrats explizit, dass der Individualbesteuerung «im Vergleich zu anderen Modellen positive Arbeitsmarkt- und Wachstumseffekte zu[kommen], da der Abhalteeffekt verringert wird» (Bundesrat 2015).

Bereits 2012 hatte die CVP eine Initiative «Für Ehe und Familie – gegen die Heiratsstrafe» lanciert, welche die noch verbliebene Benachteiligung von Ehepaaren aufheben sollte. Während das Anliegen generell auf grosse Zustimmung stiess und sich der Bundesrat zunächst für die Volksinitiative aussprach, regte sich Widerstand gegen die Definition des Ehebegriffs, der einerseits gleichgeschlechtliche Paare diskriminierte und andererseits mit einer Verankerung der gemeinsamen Besteuerung in der Bundesverfassung einherging – und somit einen Systemwechsel zur Individualbesteuerung verunmöglicht hätte. Im Abstimmungskampf unterstützten schliesslich nur CVP, SVP, EVP sowie kleinere rechts-konservative Parteien die Vorlage. Sie scheiterte 2016 an der Urne nur knapp mit 50,8% Nein-Stimmen, aber 18 zustimmenden Kantonen (Burger und Schaub 2019). 2019 entschied das Bundesgericht, nachdem das EFD 2018 bekannt gegeben hatte, dass die vor der Abstimmung im Bundesbüchlein ausgewiesene Zahl der betroffenen Ehepaare zu niedrig gewesen sei, und die CVP in der Folge Abstimmungsbeschwerden eingereicht hatte, die entsprechende Abstimmung

zu annullieren (Heidelberger 2020). Allerdings machte die CVP nicht von ihrem Recht Gebrauch, die Initiative erneut vors Volks zu bringen, sondern zog sie im Januar 2020 zurück und stellte stattdessen die Lancierung einer neuen Initiative mit ähnlichem Anliegen, aber ohne Ehedefinition in Aussicht (BBl, 2020, S. 1284; Heidelberger 2020).¹¹

Im Kontext der Abstimmung über die CVP-Initiative zur Abschaffung der Heiratsstrafe lancierte die Finanzkommission des Nationalrats (FK-NR) eine weitere Motion zur Individualbesteuerung (Mo. 16.3006). Damit wollte sie den Bundesrat beauftragen, dem Parlament im Falle einer Ablehnung der Initiative so rasch wie möglich eine Gesetzesvorlage für die Individualbesteuerung vorzulegen. Im Parlament wurde zudem ein Gegenvorschlag zur Initiative diskutiert, welcher den von der Initiative faktisch vorgesehene Ausschluss der Möglichkeit, zukünftig eine Individualbesteuerung einzuführen, verhindern wollte. Der Gegenvorschlag scheiterte jedoch knapp in der Schlussabstimmung und die Motion der Finanzkommission im Ständerat.

2018 startete der Bundesrat in seiner Botschaft zu einer ausgewogenen Paar- und Familienbesteuerung (BRG 18.034) einen weiteren Versuch, die noch bestehende Ungleichbehandlung von verheirateten Paaren und Konkubinatspaaren bei den Paaren mit zwei Verdiensten¹² aufzuheben und nahm darin auch auf die angenommenen Motionen der FDP aus den Jahren 2004 und 2005 für eine Individualbesteuerung Bezug (BBl, 2018, S. 2133). In der Zwischenzeit hatten auch die BDP (Po. 11.3545)¹³ und die FK-NR (Po. 14.3005) weitere Vorschläge und Abklärungen zu einer Individualbesteuerung gefordert, welche der Bundesrat ebenfalls in seinen Bericht aufnahm. Er schlug schliesslich jedoch ein neues Modell der «alternativen Steuerberechnung» vor. Dabei sollten die Steuerbeträge von Ehepaaren mit einem alternativen Betrag in Anlehnung an die Besteuerung von Konkubinatspaaren verglichen werden, wobei jeweils der niedrigere dem Ehepaar in Rechnung gestellt worden wäre. Konkret könnten die Ehepaare also entweder unverändert Steuern bezahlen oder gleich viel, wie sie als unverheiratetes Paar bezahlen würden – je nachdem was für sie besser wäre. Allerdings wies das Parlament Ende 2019 das Geschäft an den Bundesrat zurück mit dem Auftrag, einmal mehr alternative Modelle in Erwägung zu ziehen, unter anderem auch die Individualbesteuerung.

Der jüngste parlamentarische Vorstoss wurde von Christa Markwalder (fdp, BE) 2019 mit dem Hinweis eingereicht, dass man mit der Forderung nach

- 11 Der Verein Human Life legte wiederum Beschwerde gegen den Rückzug ein, da er der Meinung war, die Vorlage müsse den Stimmbürgerinnen und Stimmbürgern zwingend noch einmal zur Abstimmung vorgelegt werden. Das Bundesgericht lehnte die Beschwerde jedoch ab (Heidelberger 2020).
- 12 Die Finanzverwaltung schätzt die Zahl der betroffenen Ehepaare, die von einer verfassungswidrigen Mehrbelastung betroffen sind (also mindestens 10 Prozent mehr Steuern bezahlen als vergleichbare Konkubinatspaare) auf rund 450000 Zweiverdienendenehepaare und 250000 Rentnerehepaare (EFD 2021).
- 13 Die BDP kritisierte in ihrem Postulat insbesondere die Zivilstandsabhängigkeit der aktuellen Besteuerungsform.

der Einführung der Individualbesteuerung noch immer nicht weitergekommen sei. Mit ihrer Motion (Mo. 19.3630) soll der Bundesrat deshalb beauftragt werden, einen Gesetzentwurf für die Einführung einer zivilstandsunabhängigen Individualbesteuerung vorzulegen. Die Motion wurde im Parlament bis Ende März 2021 noch nicht beraten. Der Bundesrat empfahl jedoch in seiner Stellungnahme die Ablehnung der Motion und verwies auf die zahlreichen Berichte und Diskussionen der letzten Jahre – insbesondere auf seine Botschaft zur ausgewogenen Paar- und Familienbesteuerung (BRG 18.034) –, in welchen sich jeweils andere Modelle im Vergleich zur Individualbesteuerung als vorteilhafter erwiesen hätten.

Der nächste Schritt stellt nun eine eidgenössische Volksinitiative mit der Forderung nach Einführung der Individualbesteuerung dar: Es formierte sich ein Komitee bestehend vor allem aus FDP-Frauen (und Männern), aber auch unter Einbezug von Altbundesrätin Ruth Metzler (cvp, AI) und Personen anderer Parteien (BBl, 2021, S. 459). Dabei werden explizit ökonomische und gleichstellungspolitische Argumente in den Vordergrund gestellt, insbesondere soll die Individualbesteuerung die Bevorteilung der «Ein-Ernährer-Familie» aufheben und damit Müttern und Vätern mehr Freiheit in der Wahl ihrer Familienmodelle erlauben. Gleichzeitig hebt die Initiative aber auch die wirtschaftlichen Vorteile einer stärkeren Erwerbsbeteiligung (gut gebildeter) Frauen hervor, welche dem Fachkräftemangel entgegenwirken soll. Die Unterschriftensammlung startete am 8. März, dem internationalen Tag der Frau – bis Ende März 2021 hatte sich – im Unterschied zu verschiedenen Männerorganisationen – noch keine Frauenorganisation zum Unterstützungskomitee der Initiative gesellt.¹⁴

Zusammenfassend lässt sich also festhalten, dass ein Systemwechsel bei der direkten Bundessteuer hin zu einer Individualbesteuerung aus gleichstellungspolitischen Gründen seit langem gefordert wird. Noch älter ist die Forderung nach einer Änderung des bisherigen Systems der gemeinsamen Besteuerung, weil sie Ehepaare aufgrund der Progression steuerlich stärker belastet als Konkubinatspaare. Bisher waren beide Bemühungen nur bedingt erfolgreich – eine teilweise Reduktion der sogenannten Heiratsstrafe wurde nur im Rahmen von Sofortmassnahmen und einer Erhöhung des Zweitverdienendenabzugs vorgenommen; systematische Änderungen gab es hingegen noch keine. Hatte der Bundesrat die Einführung der Individualbesteuerung bisher vor allem wegen hoher administrativer Hürden abgelehnt, wurden die Forderungen von Seiten der linken und liberalen Parteien immer lauter. Aktuell ist erneut der Bundesrat am Zug, sein Projekt für eine ausgewogene Paar- und Familienbesteuerung (BRG 18.034) so auszuarbeiten, dass nicht nur die Heiratsstrafe reduziert wird, sondern auch die steuerrechtliche Stellung der Frauen verbessert wird. Gleichzeitig liegt eine Volksinitiative der FDP vor, mit welcher ebenfalls eine Einheitsbesteuerung eingeführt werden soll.

14 Vgl. www.individualbesteuerung.ch.

12.3 Kinderbetreuungsabzüge

Neben der höheren Grenzbesteuerung von Zweitverdiensten durch das aktuelle Modell der Familienbesteuerung stellen auch die Kosten für Fremdbetreuung der Kinder einen Abhalteeffekt für Zweitverdienende dar. Fremdbetreuungskosten können somit als zusätzliche Steuer auf Zweitverdienste betrachtet werden (Bütler 2007). Eine solche Steuer kann reduziert werden, indem die Fremdbetreuung der Kinder entweder staatlich unterstützt und damit vergünstigt wird, ihre Kosten durch entsprechende Zulagen vom Staat (teilweise) übernommen werden oder indem die entsprechenden Kosten von den Steuern abgezogen werden können. Während die staatliche Unterstützung für Fremdbetreuungsinstitutionen im Kapitel 15 behandelt wird, sollen hier in der Folge die Vorstösse für Fremdbetreuungszulagen oder -abzüge aufgeführt werden.

Solche findet man aber zumindest zu Beginn des Untersuchungszeitraums kaum. Stattdessen sah das Steuersystem jedoch seit Beginn des Untersuchungszeitraums Kinderabzüge vor, deren Erhöhung immer wieder beantragt wurde. Kinderabzüge sind zwar wie die Fremdbetreuungsabzüge ebenfalls in der Lage, Familien zu entlasten, dienen aber nicht einer Reduktion des Abhalteeffekts. Vielmehr stellen sie eine Umverteilung zwischen Haushalten mit und ohne Kinder dar (Gauthier 2002, 457; Stadelmann-Steffen 2011).

Die Erhöhung der Kinderabzüge stellte entsprechend eine beliebte Massnahme dar, wenn es darum ging, Familien finanziell zu entlasten (Stadelmann-Steffen 2011). Im Rahmen des Steuerharmonisierungsgesetzes (BRG 83.043), als die Individualbesteuerung das erste Mal diskutiert und abgelehnt worden war, entschied sich das Parlament, die höhere Belastung der Ehepaare im Vergleich zu den Konkubinatspaaren unter anderem durch eine Verdoppelung des Kinderabzugs zu reduzieren (Seitz 1987). Kurz darauf wurden höhere Kinderabzüge etwa auch von der FDP in ihrer Volksinitiative «für ehe- und familiengerechtere Bundessteuern» gefordert, als sie neben einer tieferen Besteuerung der Ehepaare auch eine Erhöhung des Kinderabzugs vorschlug.

Der erste Vorstoss für einen Betreuungskostenabzug lancierte Vreni Spoerry (fdp, ZH; Mo. 94.3037) 1994, als sie in einer Motion vorschlug, Kinderbetreuungskosten in der Steuererklärung als Gewinnungskosten zu deklarieren und somit vom Einkommen abziehbar zu machen; schliesslich stellten diese eine «zwingende Folge der Erwerbstätigkeit» dar. Zudem seien im DBG «die übrigen für die Ausübung des Berufes erforderlichen Kosten» (AB NR, 1995, S. 614), welche als Berufskosten vom Einkommen abzugsfähig sind, nicht abschliessend aufgezählt. Diese Meinung teilte der Bundesrat nicht; eine entsprechende Änderung gefährde die klare Abgrenzung der Gewinnungskosten von den Lebenshaltungskosten – so würden heute zum Beispiel Haushaltshilfen zu den Lebenshaltungskosten gezählt und seien somit ausdrücklich nicht abziehbar, erklärte er. Nach einem Verweis auf die hohen Kosten einer solchen Lösung schlug der Bundesrat vor, stattdessen die Kinderabzüge zu erhöhen – zum Ärger von Vreni Spoerry, die darauf verwies, dass dies noch viel höhere Kosten mit sich bringen

würde, weil ein Kinderabzug alle Eltern betreffen würde, ein Kinderbetreuungsabzug jedoch auf tatsächliche Kosten der Kinderbetreuung beschränkt wäre. Die Kinderabzüge hätten gemäss Bundesrat aber den Vorteil, dass sie «allen Familien – unabhängig von einer Eigen- oder Fremdbetreuung der Kinder – unterschiedslos zugutekämen. So vorab auch jenen Familien, die sich bewusst dafür entscheiden, dass einer der beiden Elternteile – allein oder alternierend – sich persönlich der Kinderbetreuung widmet und damit während einer gewissen Zeit ganz oder teilweise auf die Berufsausübung verzichtet» (AB NR, 1995, II, S. 614). Mit 87 zu 16 Stimmen sprach sich der Nationalrat für eine Überweisung der Motion aus. Der Ständerat überwies die Motion im Anschluss hingegen als Postulat (AB SR, 1995, V, S. 1283).

1999 verlangte auch Rosmarie Simmen (cvp, SO; Mo. 99.3378) in einer Motion unter anderem die Schaffung eines Abzugs für die Kinderdrittbetreuung, jedoch nur beschränkt auf «gemeinsam steuerpflichtige Doppelverdienerpaare», also für Ehepaare mit zwei Verdiensten (AB SR, 1999, S. 879). Zusätzlich forderte sie auch eine Erhöhung der Kinderabzüge sowie der Abzüge für Kinder in Ausbildung. Der Nationalrat überwies den Vorstoss als Postulat, um dieses im Rahmen des Steuerpakets 2001 (BRG 01.021) zu behandeln.

In der Folge dominierten jedoch wieder die Forderungen nach Kinderabzügen, so begründete zum Beispiel der Bundesrat im Rahmen des Steuerpakets 2001 (BRG 01.021) seine Präferenz für Teilsplitting ohne Wahlrecht damit, dass dieses Modell mit einer Erhöhung des Kinderabzugs kombinierbar sei und damit dem Hauptziel des Bundesrates entspreche – der Entlastung von Verheirateten und Familien. Dieselbe Forderung nahm auch die CVP-Fraktion in ihrer Motion auf (Mo. 04.3380), die sich am im Rahmen des Steuerpakets 2001 vorgesehenen (Teil-)Splittingmodell und der Erhöhung des Kinderabzugs orientierte. Auch die SP legte den Fokus in der Folge in erster Linie auf die Entlastung der Familien und forderte in einer Motion bei den Kinderabzügen einen Systemwechsel hin zum Abzug vom Steuerbetrag, wodurch alle Personen unabhängig von ihrem Steuerbetrag und somit unabhängig von ihrem Einkommen dieselben Abzüge machen könnten (Mo. 03.3616).

Kinderbetreuungsabzüge kamen erst 2009 in der Bundesratsvorlage für eine steuerliche Entlastung von Familien mit Kindern (BRG 09.045) wieder vermehrt zur Sprache. Während das Anliegen der finanziellen Entlastung von Familien weitgehend unbestritten war, prägten die parteipolitischen Vorstellungen über das zu fördernde Familienmodell die Debatte über die Ausgestaltung und Höhe der kinderbezogenen Steuerabzüge. So befürchtete die bürgerliche Seite, dass ein hoher Abzug für die Kinderbetreuung, wie sie der Bundesrat plante, jene Familien benachteilige, die ihre Kinder zu Hause beziehungsweise durch ein Elternteil betreuen. Von Seiten der Grünen Partei hingegen wurden die hohen Steueraufschläge kritisiert. Der schliesslich mehrheitsfähige Kompromiss, der 2011 in Kraft trat, sah die Schaffung eines neuen Abzugs für die Kinderbetreuung von CHF 10000 sowie eine Erhöhung des Rabatts auf den Steuerbetrag von CHF 170 auf CHF 250 pro Kind vor. Diese Ausgestaltung der Abzüge richtete

die Steuerreform stärker auf eine Umverteilung zu Gunsten niedriger Einkommen aus, indem keine progressiven Steuerabzüge gewährt wurden, sondern für alle Steuerzahlenden gleich hohe Reduktionen des Steuerbetrags vorgesehen waren, und wurde deshalb von den Linken und der CVP unterstützt.

Als Reaktion auf das Bundesgesetz von 2009 lancierte die SVP ihre «Familieninitiative», weil sie das Bundesgesetz als diskriminierend für Familien erachtete, die ihre Kinder durch einen Elternteil zu Hause betreuen. Entsprechend sah die Initiative vor, Letztere steuerlich zu entlasten, und forderte konkret, dass Eltern, die ihre Kinder selbst zu Hause betreuen, einen mindestens gleich hohen Steuerabzug erhalten wie Eltern, die auf familienexterne Kinderbetreuung zurückgreifen. Im Zentrum stand damit die Bewahrung des traditionellen Familienmodells, während familienextern betreute Kinder als «Staatskinder» bezeichnet wurden. Neben der SVP unterstützten auch die EVP und die EDU das Anliegen. Die CVP war gespalten: Während die Mehrheit der Fraktion die Vorlage unterstützte und einige Parteimitglieder im Initiativkomitee vertreten waren, fassten die Delegierten die Nein-Parole. Die Initiative scheitert 2013 in der Volksabstimmung deutlich (Schweizer 2019).

Ihren bisherigen Höhepunkt erreichte die Debatte um die Betreuungsabzüge und die Kinderabzüge 2018 mit dem Vorschlag des Bundesrates für eine beschränkte Revision des Bundesgesetzes über die Direkte Bundessteuer (18.050). Darin schlug er eine Erhöhung der abzugsfähigen Kosten für externe Kinderbetreuung vor, mit denen ausdrücklich die negativen Erwerbsanreize im Steuersystem vor allem für einkommensstarke Haushalte mit hohem Erwerbsumfang beider Elternteile verringert und die Vereinbarkeit von Familie und Beruf gefördert werden sollten. In der parlamentarischen Debatte kam Kritik von links und rechts auf, welche (unterschiedliche) Ungleichheiten zwischen verschiedenen Familien monierten. Ein Antrag von Philipp Kutter (cvp, ZH), der eine gleichzeitige Erhöhung des allgemeinen Kinderabzugs vorsah, fand trotz hohen damit verbundenen Steuerausfällen eine Mehrheit. Die SP ergriff gegen das Bundesgesetz das Referendum, v. a. mit dem Argument, dass der höhere Kinderabzug einem «Reichenbonus» gleichkomme, da nur diejenigen Personen von Steuererleichterungen profitieren könnten, welche direkte Bundessteuern bezahlen – und unter jenen insbesondere diejenigen Personen mit den höchsten Einkommen. Zusätzlich bildete sich ein liberales Nein-Komitee, mehrheitlich aus Mitgliedern der GLP und der Jungfreisinnigen, die kritisierten, dass der Gesetzesvorschlag mit dem allgemeinen Steuerabzug seines ursprünglichen Ziels, der Verringerung der negativen Erwerbsanreize, beraubt werde. In der wegen der Corona-Pandemie auf September 2020 verschobenen Abstimmung wurde die Vorlage überraschend deutlich mit 63,2% Nein-Stimmen abgelehnt. Damit wurde nicht nur der umstrittene Kinderabzug, sondern auch der mehrheitlich anerkannte Betreuungsabzug verworfen; letzteres Anliegen sollte jedoch mit einer parlamentarischen Initiative von Christa Markwalder (fdp, BE; Pa.Iv. 20.455) zeitnah wiederaufgenommen werden, nachdem die beiden Kommissionen für

Wirtschaft und Abgaben des National- und Ständerats der Initiative bis Januar 2021 bereits Folge gegeben hatten.

12.4 Fazit

Zusammenfassend lässt sich feststellen, dass der Reformbedarf der Ehegatten- und Familienbesteuerung in der Schweiz, insbesondere die Abschaffung der Heiratsstrafe sowie die steuerliche Entlastung von Familien seit langem relativ breit akzeptiert ist. Die Frage der konkreten Umsetzung scheiterte jedoch immer wieder an unterschiedlichen Vorstellungen darüber, welche Familien genau entlastet und welche Art von Ungleichbehandlung aufgehoben werden sollen. Bis Ende 2020 war es vor dem Hintergrund dieser Uneinigkeit nicht gelungen, die durch die Progression entstehende Benachteiligung von Ehepaaren gegenüber Konkubinatspaaren – deren Beseitigung schon 1984 vom Bundesgericht verlangt worden war – vollständig zu eliminieren. Erste Schritte dazu wurden denn auch mittels Erhöhung des Zweitverdienendenabzugs und der Kinderabzüge wahrgenommen, welche administrativ einfacher zu bewerkstelligen sind als ein Systemwechsel. Gleichzeitig fehlte es an politischen Mehrheiten insbesondere für Massnahmen, welche eine egalitäre Rollenteilung fördern und die Zivilstandsabhängigkeit der Besteuerung beenden. Zwar ist die Forderung nach einem Systemwechsel hin zur Individualbesteuerung ebenso alt wie die Bestrebung, die genannten Benachteiligungen aufzuheben. Konkrete Schritte scheiterten jedoch auch hier an der Frage, welches Familienmodell gefördert werden soll.

Der Blick auf die steuerpolitischen Diskussionen im Bereich der Ehegatten- und Familienbesteuerung macht klar, dass dieses Politikfeld bisher nur selten mit gleichstellungspolitischen Zielen verbunden wurde. Der Fokus der steuerpolitischen Bestrebungen lag – nicht zuletzt geprägt durch die bundesgerichtliche Rechtsprechung – eher auf der Abschaffung der Heiratsstrafe und der steuerlichen Erleichterung von Familien im Allgemeinen, während gleichstellungspolitische Anliegen nicht im Zentrum standen und vor allem keine politischen Mehrheiten fanden. Gerade die Linken finden sich in einer schwierigen Situation: Einerseits befürworten sie eine Individualbesteuerung als Instrument zur Gleichstellung der Frauen, andererseits fürchten sie Steuerausfälle und eine Benachteiligung von einkommensschwächeren Haushalten, da die Individualbesteuerung insbesondere Personen mit hohem Einkommen zugutekommen würde. Am häufigsten brachte die FDP das Thema der Individualbesteuerung ein, welche eine stärkere Einbindung der Frauen in die Arbeitswelt auch aus wirtschaftlicher Sicht befürwortete. Sie ist es denn auch, welche die aktuelle Volksinitiative für eine Individualbesteuerung lancierte. Diese steht jedoch vor ähnlichen Schwierigkeiten wie frühere parlamentarische Reformen: Die politische Mehrheit fehlt nicht nur im Parlament, sondern ebenso auf der Ebene der Kantone – wie sich zum Beispiel im Rahmen der Vernehmlassung zum Steuerpa-

ket 2001 gezeigt hatte. Letztere wären nicht nur für den Entscheid zu Gunsten einer solchen Reform, sondern vor allem auch für deren Umsetzung unabdingbar.

Abschliessend lässt sich festhalten, dass ein Systemwechsel von der gemeinsamen Besteuerung zur Individualbesteuerung im Schweizer Kontext ein schwieriges Unterfangen darstellt. Zum einen liegen den aufgezeigten politischen Hürden strukturell tiefverankerte Zielkonflikte zu Grunde. Reformen des Steuersystems generieren Gewinner und Verlierer. Während Zweitverdienendenhaushalte deutlich weniger Steuern bezahlen müssten, hätten Einverdienendenhaushalte in der reinen Individualbesteuerung mit deutlich höheren Steuerrechnungen zu kämpfen. Gleichzeitig würden vor allem Personen mit hohem Einkommen von einer Individualbesteuerung profitieren, während Personen mit niedrigerem Einkommen in erster Linie durch die Steuerausfälle betroffen wären. Die Wahl des Steuersystems entspricht damit auch einem Gegenüberstellen unterschiedlicher gleichstellungs-, familien- und gesellschaftspolitischer Ideale, welche nicht gleichzeitig verfolgt werden können. Zum anderen werden diese politischen Widersprüche durch den institutionellen Kontext verstärkt. So gibt es neben dem nationalen Steuersystem 26 weitere kantonale Steuersysteme, die allesamt und möglichst gleichzeitig reformiert werden müssten – dies aus praktischen Gründen, aber auch, um die gleichstellungspolitischen Ziele eines Systemwechsels auch tatsächlich zu realisieren. Die föderalistische und direkt-demokratische Struktur, insbesondere das Ständemehr, gibt aber gerade den reformkritischen Kräften ein starkes Vetoinstrument in die Hand, um eine solch fundamentale Reform des Schweizer Steuersystems zu verhindern.

12.5 Literaturverzeichnis

- Arbeitsgruppe Individualbesteuerung. 2004. *Studie der Arbeitsgruppe Individualbesteuerung zu einer Einführung der Individualbesteuerung im Bund und in den Kantonen*. Bern: ESTV.
- Bernath, Magdalena. 2006. Öffentliche Finanzen. In Hans Hirter (Hrsg.), *Jahrbuch Schweizerische Politik 2005*. Bern: Année Politique Suisse, Institut für Politikwissenschaft.
- Bundesrat. 2004. *Volksabstimmungen vom 16. Mai 2004. Erläuterungen des Bundesrates*.
- Bundesrat. 2015. *Auswirkungen einer Einführung der Individualbesteuerung. Bericht in Erfüllung des Postulats der Finanzkommission des Nationalrates «Volkswirtschaftliche und fiskalpolitische Folgen von konkreten Modellen der Individualbesteuerung» (14.3005)*.
- Burger, Rudolf, und Hans-Peter Schaub. 2019. «Ohrfeige» für den Bundesrat – nicht an der Urne, aber vor Gericht. *Swissvotes – die Datenbank der eidgenössischen Volksabstimmungen*, www.swissvotes.ch (20.03.2021).

- Bütler, Monika. 2007. Arbeiten Lohnt Sich Nicht – Ein Zweites Kind Noch Weniger. Zu Den Auswirkungen einkommensabhängiger Tarife auf das (Arbeitsmarkt-)Verhalten der Frauen. *Perspektiven der Wirtschaftspolitik* 8(1): 1–19.
- Derungs, Flurina, Janine Lüthi, Brigitte Schnegg, Nadine Wenger, Miriam Ganzfried. 2014. Gleichstellung von Frau und Mann. Aktionsplan der Schweiz-Bilanz 1999–2014.
- Dubach, Roswitha. 2010. Allianz von Kantonen und der Linken versenkt das «Steuerpaket 2001». In: Wolf Linder, Christian Bolliger und Yvan Rielle (Hrsg.): *Handbuch der eidgenössischen Volksabstimmungen 1848–2007* (S. 646–647). Bern: Haupt.
- Ecoplan. 2019. *Auswirkungen Einer Individualbesteuerung Vergleich Verschiedener Steuersysteme in Der Schweiz. Im Auftrag Der Müller-Möhl Foundation*. Bern, www.ecoplan.ch (26.03.2021).
- EFD – Eidgenössisches Finanzdepartement. 2021. *Reform der Ehe- und Familienbesteuerung* (20.03.2021).
- Fux, Beat. 2006. Familienpolitik in späteren Lebensphasen. EKFF – Eidgenössische Koordinationskommission für Familienfrage: Pflegen, betreuen und bezahlen (S. 11–12).
- Heidelberger, Anja. 2020. *Ausgewählte Beiträge zur Schweizer Politik: Öffentliche Finanzen 2020*. Bern: Année Politique Suisse, Institut für Politikwissenschaft, Universität Bern, www.anneepolitique.swiss (09.02.2021).
- Kommission Familienbesteuerung. 1998. *Bericht der Expertenkommission zur Überprüfung des schweizerischen Systems der Familienbesteuerung*. Bern.
- Meyer, Luzius. 1987. Öffentliche Finanzen. In Peter Gilg und Hans Hirter (Hrsg.), *Jahrbuch Schweizerische Politik 1986* (S. 96–106). Bern: Année Politique Suisse, Forschungszentrum für schweizerische Politik.
- Meyer, Luzius. 1988. Öffentliche Finanzen. In Hans Hirter (Hrsg.), *Jahrbuch Schweizerische Politik 1987* (S. 123–131). Bern: Année Politique Suisse, Forschungszentrum für schweizerische Politik.
- Pfau-Effinger, Birgit. 2000. *Kultur und Frauenerwerbstätigkeit in Europa. Theorie und Empirie des internationalen Vergleichs*. Leske und Budrich: Opladen.
- Rinderknecht, Matthias. 1993. Öffentliche Finanzen. In Hans Hirter (Hrsg.), *Jahrbuch Schweizerische Politik 1992* (S. 131–141). Bern: Année Politique Suisse, Forschungszentrum für schweizerische Politik.
- Roth, Anja und Kurt Schmidheiny. 2016. Individualbesteuerung bietet grössere Arbeitsanreize für Zweitverdiener. *Die Volkswirtschaft* 10/2016.
- Schweizer, Silas. 2019. Eltern können mit eigener Kinderbetreuung weiter keine Steuern sparen. *Swissvotes – die Datenbank der eidgenössischen Volksabstimmungen*, www.swissvotes.ch (20.03.2021).

- Seitz, Werner. 1987. Öffentliche Finanzen. In Peter Gilg und Hans Hirter (Hrsg.), *Jahrbuch Schweizerische Politik 1986*. Bern: Année Politique Suisse, Forschungszentrum für schweizerische Politik.
- Stadelmann-Steffen, Isabelle. 2007. *Policies, Frauen und der Arbeitsmarkt. Die Frauenerwerbstätigkeit in der Schweiz im internationalen und interkantonalen Vergleich*. Münster: LIT Verlag.
- Stadelmann-Steffen, Isabelle. 2011. Dimensions of family policy and female labour market participation: Analysing group-specific policy effects, *Governance* 24(2): 331–357.

Teil V

Vereinbarkeit von Familie und Beruf

13 Die Geschichte einer Zangengeburt: die Mutterschaftsversicherung

Marlène Gerber

13.1 Einleitung

Im vorletzten Jahrhundert bezeichnete sich die Schweiz noch als Vorreiterin in Sachen Mutterschutz: 1864 führte Glarus in seinem kantonalen Fabrikgesetz ein sechswöchiges Beschäftigungsverbot für Frauen nach der Geburt ein. Mit dem eidgenössischen Fabrikgesetz von 1877 folgte bald darauf eine entsprechende Regelung auf nationaler Ebene, die ein Arbeitsverbot für (werdende) Mütter von acht Wochen vorsah, wobei mindestens sechs davon auf die Zeit nach der Geburt zu entfallen hatten (EKF 2001, 3).¹ Diese Regelungen verboten den Frauen für den erwähnten Zeitraum, einer Erwerbstätigkeit nachzugehen, entschädigten sie jedoch nicht für den damit einhergehenden Einkommensverlust. Mit dem 1918 in Kraft getretenen Kranken- und Unfallversicherungsgesetz (KUVG) erhielten Frauen die Option, eine freiwillige Taggeldversicherung abzuschliessen, die den Erwerbsausfall zwar mindern, aber bei Weitem nicht kompensieren konnte. Darüber hinaus konnten sich gerade diejenigen, die die Kompensation des Erwerbsausfalls am dringendsten nötig gehabt hätten, eine solche Versicherung am wenigsten leisten (Studer et al. 1998). Regelungen zur Lohnfortzahlungspflicht fanden sich schliesslich auch im Obligationenrecht, das seit 1972 die Schwangerschaft und Niederkunft von Arbeitnehmerinnen explizit als unverschuldete Arbeitsverhinderung aufführte und den Arbeitgebenden zu einer Lohnfortzahlung verpflichtete (BBl, 1967, II, S. 332 f.). Hier variierte die Dauer der Lohnfortzahlungspflicht jedoch in Abhängigkeit von der Dauer des Anstellungsverhältnisses, zudem bestand dieser Anspruch nicht unabhängig von anderen unverschuldeten Arbeitsverhinderungen (BBl, 1997, IV, S. 990 f.). Konnte etwa eine Arbeitnehmerin im zweiten Dienstjahr ihrer Arbeit wegen Krankheit während zweier Wochen nicht nachgehen, betrug ihr Anspruch auf Lohnfortzahlung bei Mutterschaft im selben Jahr gerade noch zwei Wochen.²

1 Mit der Revision des Fabrikgesetzes 1914/1915 wurde das Arbeitsverbot auf sechs Wochen verkürzt (eine zweiwöchige Verlängerung blieb auf Wunsch möglich). Für die Dauer der «Schonzeit» galt ein Kündigungsverbot (EKF 2001, 4).

2 Das OR sah im 1. Dienstjahr eine Mindestdauer der Lohnfortzahlungspflicht von drei Wochen vor, danach wurden unterschiedliche Richtlinien angewendet, um die Zeit einer angemessenen Lohnfortzahlung zu definieren. Das oben erwähnte Beispiel stützt sich auf die Berner Skala, die am weitesten verbreitet war und die im 2. Dienstjahr eine Lohnfortzahlung für einen Monat vorsah (3. und 4. Dienstjahr: 2 Monate, 5. bis 9. Dienstjahr: 3 Monate; 10. bis 14. Dienstjahr: 4 Monate). Mit der alten Zürcher Skala, die bis wenige Jahre vor der bundesrätlichen Botschaft zur Schaffung einer Mutterschaftsversicherung (Vorlage 1999)

1945 schufen das damals rein männliche Parlament und die Schweizer Stimmbürger die Verfassungsgrundlage zur Einrichtung einer Mutterschaftsversicherung. Es brauchte jedoch fünf Versuche an der Urne, bis die Mutterschaftsversicherung schliesslich 2004, und somit beinahe 60 Jahre nach dem gefassten Verfassungsauftrag, eingeführt werden konnte und damit für alle Frauen, die einer bezahlten Erwerbsarbeit nachgingen, allgemeingültige Mindeststandards geschaffen werden konnten. Dies führte im Vergleich zu den bestehenden Regeln auch zu einer deutlichen Verlängerung der Mutterschaftsleistungen (vgl. BBl, 1997, IV, S. 1024). Die Schweiz war damit das letzte Land in Europa, das die Mutterschaftsversicherung einführt (EKF 2001, 1).

Dieses Kapitel beschreibt die Zangengeburt der Mutterschaftsversicherung in mehreren, chronologischen Akten. Sie beginnt mit den Beratungen zu den ersten Übereinkommen der Internationalen Arbeitsorganisation (IAO) und endet mit Forderungen, die auch nach der Schaffung der Mutterschaftsversicherung bestehen blieben.

13.2 Die Ausgangslage

Auch wenn die oben genannten Fabrikgesetze auf den ersten Blick fortschrittlich anmuten, muss diese Ansicht rasch relativiert werden. Keines dieser Gesetze sah eine Lohnfortzahlung während des Arbeitsverbots vor, womit dieses zum «Zwangsurlaub» für Mütter verkam (Studer et al. 1998, 95).

Unmittelbar nach dem Ersten Weltkrieg entwarf die Internationale Arbeitsorganisation (IAO) – unter Mitwirkung und mit einhelliger Zustimmung einer Schweizer Delegation – mehrere Konventionen, wobei insbesondere drei hier von Bedeutung sind (Studer und Wecker 2001): Die Übereinkommen betreffend die Nachtarbeit der Frauen (Nr. 6), den Schutz der Frauen und Jugendlicher gegen Bleivergiftung (Nr. 8) und betreffend die Beschäftigung der Frauen vor und nach der Niederkunft (Nr. 3). Während es bei den beiden ersten Konventionen darum ging, die Frauen vor schädlichen Einflüssen zu schützen, indem man für sie ein Nachtarbeitsverbot und bei Vorliegen der Gefahr einer Bleivergiftung ein Arbeitsverbot verhängte, enthielt die Konvention zum Mutterschutz (Nr. 3) redistributive Bestimmungen. Diese sah neben einem sechswöchigen Arbeitsverbot nach der Geburt und der Möglichkeit, bei Vorliegen eines ärztlichen Zeugnisses den Arbeitsplatz bis sechs Wochen vor dem geplanten Geburtstermin zu verlassen, eine finanzielle Unterstützung vor, «die ausreicht, um sie [die Mutter] und ihr Kind in guten gesundheitlichen Verhältnissen zu erhalten» (Art. 3c). Nicht zuletzt sah die Konvention vor, den Frauen während der Arbeitszeit zweimal täglich eine halbe Stunde zum Stillen des Kindes freizugeben, und verbot es den

gültig war, konnte die Lohnfortzahlung für die gesamte Dauer des gesetzlichen Arbeitsverbots von 8 Wochen erst im 6. Dienstjahr erreicht werden (BBl 1997, IV, S. 990f.).

Arbeitgebenden, Frauen während der Dauer der schwanger- oder mutterschaftsbedingten Abwesenheit zu kündigen.

Während Bundesrat und Parlament die Ratifikation der beiden Konventionen zum Schutz aller Frauen befürworteten – hier ging es in erster Linie darum, die bereits im Fabrikgesetz enthaltenen Bestimmungen auf das Gewerbe auszudehnen – lehnten sie den Beitritt zur Konvention zum Mutterschutz deutlich ab. Eine im Vorfeld durchgeführte Vernehmlassung hatte gezeigt, dass die Etablierung einer Mutterschaftsversicherung in den Krisenjahren nach dem ersten Weltkrieg als finanziell nicht tragbar erachtet wurde. Dies war denn auch ein wichtiges Argument, das von Bundesrat und Parlamentariern gegen die Konvention vorgebracht worden war (Studer und Wecker 2001). Nicht zuletzt wären die im internationalen Übereinkommen vorgesehenen Unterstützungsleistungen auch nur den unselbstständig erwerbstätigen Frauen in Industrie, Gewerbe und Handel offen gestanden; eine «einseitige Berücksichtigung einzelner sozialer Frauengruppen» wollte man in der Schweiz jedoch vermeiden (Schwarz-Gagg 1938, 141). Die Ablehnung erfolgte damals auch im Wissen um die geplante Totalrevision des Krankenversicherungsgesetzes, in der die Mutterschaftsversicherung über ein Krankenversicherungsobligatorium hätte eingeführt werden sollen, das allen Frauen zu Gute gekommen wäre (Schwarz-Gagg 1938, 141). Die Möglichkeit, die Arbeit bereits kurz vor der Geburt niederzulegen, wurde abgetan mit dem Argument, dass dies einen Anreiz zum Missbrauch schaffe (Studer und Wecker 2001, 120). Nicht zuletzt vertraten einige Volksvertreter in der Ratsdebatte auch die Ansicht, dass die Frau ein Naturwesen sei und die Konstitution der Frau es zulasse – respektive dass es ihr sogar guttue –, bis zur Geburt zu arbeiten (Studer und Wecker 2001, 121f.). In dieser Argumentation entstand somit ein Widerspruch zu derjenigen bei der Befürwortung der Konventionen Nr. 6 und 8, wo argumentiert worden war, dass Frauen eine schwächere Disposition hätten (vgl. Wecker 1996, 319f.). Somit kam es zur Situation, vor der bereits das Internationale Arbeitsamt im Jahr 1919 gewarnt hatte: Würden die Schutzmassnahmen ohne Bereitstellung von Leistungen umgesetzt, würde das Ziel des Vertragswerkes verpasst, da es nicht die Idee sei, die Frauen zur Ruhe zu zwingen, sondern «ihnen die erforderliche Ruhezeit und gleichzeitig den notwendigen Lebensunterhalt sicherzustellen, sowie die Gewissheit, ihren Arbeitsposten nicht zu verlieren» (vgl. Studer und Wecker 2011, 134).

Die Situation, die sich in der Schweiz in der ersten Hälfte des 20. Jahrhunderts zeigte, war somit die folgende: 1912 hatte das Schweizer Stimmvolk das eidgenössische Kranken- und Unfallversicherungsgesetz (KUVG) angenommen, das 1918 in Kraft trat. Dieses sah von einem Krankenversicherungsobligatorium ab, überliess es jedoch den Kantonen und Gemeinden, ein solches einzuführen. Gemäss Artikel 14 des damaligen KUVG war das Wochenbett einer Krankheit gleichgestellt worden. Versicherte Frauen, sofern sie eine Taggeldversicherung besaßen, hatten somit während einer Dauer von sechs Wochen nach der Niederkunft Anspruch auf Leistungen in Form eines Taggeldes – unabhängig davon,

ob sie vor der Geburt erwerbstätig waren oder nicht (EKF 2001, 4; Schwarz-Gagg 1938).

Eine Untersuchung der Staatswissenschaftlerin und Nationalökonomin Marie Schwarz-Gagg (1938, 106 ff., 130 f.) brachte in den 1930er Jahren zu Tage, dass 1935 etwas über 20000 Wöchnerinnen für Taggeld versichert waren, was etwa einen Drittel aller Geburtsfälle abdeckte. Was die Höhe der Leistungen angeht beschränkten die Krankenkassen vor allem das Taggeld verheirateter Frauen – unabhängig davon, ob sie erwerbstätig waren oder nicht – und generell konnten erwerbstätige Frauen ihren Lohnausfall mit einer Versicherung erst zur Hälfte kompensieren (Schwarz-Gagg 1938, 108; EKF 2001, 4). Da viele der auf Taggeld, Krankengeld oder beides versicherten Wöchnerinnen aus Arbeiterfamilien und Bauernfamilien stammten, die auf eine Existenzsicherung angewiesen waren, erachtete die Autorin die damalige Versicherungslage als klar ungenügend (Schwarz-Gagg 1938, 130 f.). Schon zu Beginn des 20. Jahrhunderts war von Fabrikinspektoren und Frauenverbänden erkannt worden, dass Schwangere und Wöchnerinnen wegen des unbezahlten Arbeitsverbots aus finanziellen Gründen gezwungen seien, während der vorgesehenen Ruhezeit einer anderen Arbeit nachzugehen (Studer et al. 1998, 96). Eine vom Eidgenössischen Fabrikinspektorat durchgeführte Erhebung ergab, dass 40 Prozent der Frauen erst sechs Tage oder noch weniger vor der Geburt ihre Arbeit in der Fabrik niederlegten. Ebenfalls 40 Prozent der befragten Frauen nahmen ihre Arbeit bereits sechs bis acht Wochen nach der Niederkunft wieder auf. Nicht selten kam es zudem vor, dass Frauen den Arbeitgeber überredeten, sie aufgrund materieller Notlage vor Ablauf des gesetzlich vorgeschriebenen Arbeitsverbots wieder zu beschäftigen (Schwarz-Gagg 1938, 66 f.).

Die Untersuchung von Schwarz-Gagg löste eine öffentliche Diskussion aus und der Tenor der Behörden sowie sozialpolitischer Organisationen, Frauenverbänden und Gewerkschaften war, dass die existierende Lösung unzureichend sei (Studer und Wecker 2001). Sie forderten die Schaffung einer Mutterschaftsversicherung auf Basis des IAO-Übereinkommens aus dem Jahr 1919 (EKF 2001, 5). Denn bis zu diesem Zeitpunkt hatte sich noch keine KUVG-Revisionsvorlage, die ein Versicherungsobligatorium eingeführt hätte, als mehrheitsfähig erwiesen. Kurz darauf schlug das Konkordat schweizerischer Krankenkassen vor, eine Wöchnerinnenversicherung einzuführen, die nur von Frauen finanziert würde. Dies war für Frauenorganisationen und Gewerkschaften ein unannehmbarer Vorschlag und widersprach auch den Vorstellungen des Bundesamts für Sozialversicherungen (Studer und Wecker 2001). Auch Margarita Schwarz-Gagg, die lange als einziges weibliches Mitglied in der eidgenössischen Fabrikkommission einsass und in diversen eidgenössischen Expert*innenkommissionen zur Sozialgesetzgebung mitgewirkt hatte, äusserte sich in ihrer Studie für die Schweizerische Vereinigung für Sozialpolitik folgendermassen zu diesem Vorschlag:

«[...] [D]ie Mutterschaftsversicherung ist, wie nicht genug hervor-
gehoben werden kann, keineswegs eine Angelegenheit, die nur
Frauen angeht. Der Mann ist als Ehegatte und Vater ebenso stark
daran interessiert. Auch für ihn ist es in genau dem gleichen Mas-
se wichtig, dass dem Kind die bestmöglichen Entwicklungsbedin-
gungen vor und nach der Niederkunft gesichert sind und die Mut-
ter dadurch, dass sie sich schonen und pflegen kann, als gesunde,
leistungsfähige Hausfrau der ganzen Familie erhalten bleibt.»
(Schwarz-Gagg 1938, 144)

Die Reformidee des Konkordats schweizerischer Krankenkassen wurde in der Folge aufgrund grosser Differenzen nicht weiterverfolgt.

13.3 1945: Der Verfassungsauftrag

Kurz nach dem Zweiten Weltkrieg schien das Projekt Mutterschaftsversiche-
rung zwischenzeitlich um einen bedeutenden Schritt weiterzukommen: Ende
November 1945 schufen die Schweizer Männer an der Urne mit einem Ja-Anteil
von 76,3 Prozent den Verfassungsauftrag zur Einrichtung einer Mutterschafts-
versicherung. Von den Kantonen hatte sich einzig Appenzell Ausserrhoden da-
gegen ausgesprochen. Sowohl die SP, die Freisinnigen, die Konservative Volks-
partei (Vorvorgängerin der CVP) und die Bauern-, Gewerbe- und Bürgerpartei
(Vorgängerin der SVP) unterstützten die Vorlage; der Landesring der Unabhän-
gigen stellte sich neutral zu ihr. Der Gewerkschaftsbund, der Bauernverband und
der Gewerbeverband hatten ebenfalls die Ja-Parole gefasst. Economiesuisse und
der Arbeitgeberverband beschlossen Stimmfreigabe (Swissvotes 2021). «Beinahe
lückenlos und selten einmütig» (Tages-Anzeiger 23.11.45, zit. in Rielle 2010a) mu-
tete die Front der offiziellen Befürworter an, die ihre Abstimmungskampagne
mit dem Slogan «Hilf der Familie!» einläutete.³

Es waren indes nicht gleichstellungspolitische Argumente, die den Zu-
spruch zu der entsprechenden Vorlage befeuerten. Diese war als Gegenentwurf
zur 1941 von der Konservativen Volkspartei (KVP) lancierten Volksinitiative «für
die Familie» geschaffen worden, die sich um die wirtschaftliche Situation von
kinderreichen Familien in den Kriegsjahren sorgte und deswegen für den Bund
eine verfassungsmässige Kompetenz zum Schutz der Familie etablieren wollte.
Das Volksbegehren bezweckte unter anderem die Schaffung von Familienkassen
und die Pflicht zur Berücksichtigung familienpolitischer Belange in der Finanz-,
Wirtschafts- und Sozialpolitik (BBl, 1942, I, 433ff.). Der Bundesrat begrüsst
zwar die Stossrichtung der Initiative, erachtete die dem Bund zuzuschreibenden
Kompetenzen jedoch als zu weitgehend (Rielle 2010a). Er erarbeitete daraufhin
einen direkten und wertneutraleren Gegenvorschlag, der die Kernanliegen der

3 Französisch: «Pour la famille» Italienisch: «Per la famiglia» www.emuseum.ch,
Objekte 59663, 98572 und 233156.

Initianten aufnahm und diese darüber hinaus noch um eine entscheidende weitere Forderung ergänzte: Um den Auftrag zur Einrichtung einer Mutterschaftsversicherung (BRG 4596; BBl, 1944, I, S. 865 ff.). In seiner Botschaft begründete der Bundesrat die Einrichtung einer Mutterschaftsversicherung nicht nur mit gesundheitspolitischen und sozialpolitischen, sondern auch mit bevölkerungspolitischen Überlegungen: Eine solche Versicherung könne helfen, «den Gebärdwillen [zu] fördern» (BBl, 1944, I, S. 1022). Die Vorlage war in beiden Kammern gänzlich unbestritten.

Im Unterschied zur Nachkriegszeit in den frühen 1920er Jahren führten die Ratsmitglieder in diesen Diskussionen nach unmittelbarem Ende des Zweiten Weltkriegs keine finanziellen Bedenken gegen eine Mutterschaftsversicherung ins Feld. Vielmehr schien die Einsicht, dass Frauen während des Zweiten Weltkriegs vermehrt in den Arbeitsmarkt eingetreten waren – und dies nicht nur als Ersatz für die Aktivdienst leistenden Männer, sondern auch um neue, als Frauenarbeit ausgestaltete Positionen einzunehmen – sowie die Angst vor Arbeitslosigkeit einhergehend mit der Überlegung, dass Frauen auch nach der Geburt auf den Verdienst angewiesen wären, massgebend für die Unterstützung der Mutterschaftsversicherung zu sein (Studer und Wecker 2001, 144 f.). Generell wurde die Mutterschaftsversicherung in der Ratsdebatte kaum thematisiert. Die Diskussionen um die Familienausgleichskassen machen indes deutlich, dass die Vorlage eher darauf abzielte «die Mutter den Kindern zurückzugeben», als dass die verheiratete Frau im Arbeitsmarkt verbleiben sollte (Jakob Kägi, sp, ZH; AB NR, 1944, IV, S. 534). Mit der Aufnahme des gewerkschaftlichen Anliegens zur Schaffung einer Mutterschaftsversicherung hatte sich der damalige Bundesrat Walther Stampfli (fdp) dennoch die Stimmen der Sozialdemokraten gesichert, die dem Familienschutzartikel ansonsten eher kritisch gegenüber standen (Studer et al. 1998, 105). Der Freisinnige vertrat gegenüber dem Parlament nicht zuletzt die Ansicht, dass die Mutterschaftsversicherung prioritär verwirklicht werden sollte und die Arbeiten dazu auch schon weit fortgeschritten seien (AB SR, 1945, I, S. 30).

13.4 Es tut sich was in den 1970ern

Doch es kam anders. So geeint die Meinungen der Parteien zum Grundsatz der Mutterschaftsversicherung bei der Schaffung des Verfassungsauftrags auch waren, so unterschiedlich waren die Ansichten bezüglich deren konkreten Ausgestaltung. Erste Anzeichen, dass es so kommen könnte, hatten bereits die gescheiterten Krankenversicherungsrevisionen der Zwischenkriegszeit geliefert, die die Mutterschaftsversicherung über ein Versicherungsobligatorium hatten einführen wollen. In den 1950er Jahren konkretisierte sich ein Entwurf, der die Einführung einer Mutterschaftsversicherung erneut via Revision der Krankenversicherung vornehmen wollte. Eine obligatorische Mutterschaftsversicherung wäre mit diesem Entwurf nur für die Krankenpflegeleistungen für Frauen in be-

scheidenen finanziellen Verhältnissen vorgesehen gewesen; eine Lohnausfallentschädigung enthielt diese nicht (EKf 2001, 6). Die Expertengruppe, die den Entwurf vorgelegt hatte, argumentierte, dass eine Lohnfortzahlungspflicht in Gesamtarbeitsverträgen (GAV) festgelegt werden könne.⁴ Während bürgerliche Kreise und die Ärztesgesellschaft die Lösung ablehnten, weil sie befürchteten, dass ein Teilobligatorium ein allgemeines Krankenversicherungsobligatorium nach sich ziehen könnte, lehnten Frauenverbände den Entwurf aufgrund fehlender Lohnausfallentschädigungen ab, worauf das Gesetzgebungsprojekt nicht weiter verfolgt wurde (Studer et al. 1998, 109 ff.). Unterdessen hatte die IAO bereits eine Neufassung des Übereinkommens zum Mutterschaftsschutz ausgearbeitet, das einen Mutterschaftsurlaub mit Anspruch auf Geld- und ärztliche Leistungen von mindestens zwölf Wochen vorsah, wovon im Minimum sechs Wochen auf die Zeit nach der Geburt zu entfallen hatten (IAO-Übereinkommen Nr. 103, Neufassung aus dem Jahr 1952).

Mit einer Teilrevision des Krankenversicherungsgesetzes aus dem Jahr 1964 wurden schliesslich die Wochenbettleistungen stark ausgebaut, von einem Versicherungsobligatorium oder von einer Lohnausfallentschädigung sah man jedoch aufgrund starker inhaltlicher Differenzen weiterhin ab (Studer et al. 1998, 111). Unter anderem verlängerte sich mit der Revision der Anspruch auf Wochenbettleistungen von versicherten Frauen von sechs auf zehn Wochen.⁵ Nach wie vor war die Mutterschaft aus versicherungsrechtlicher Sicht zudem einer Krankheit gleichgestellt (Senti 1994, 263). 1964 war etwa die Hälfte aller Frauen für Taggeld versichert (Studer et al. 1998, 111). Damit die Taggeldversicherung den Erwerbsausfall zu kompensieren vermochte, mussten sich die versicherten Frauen jedoch zu den höchsten Taggeldansätzen versichern lassen, was hohe Prämien mit sich brachte. Ergo konnten sich gerade Frauen der unteren Schichten, die am dringendsten auf eine Kompensation des Erwerbsausfalls angewiesen waren, dies am wenigsten leisten (Studer et al. 1998, 111).

Aus verschiedenen Gründen nahm das Projekt einer Mutterschaftsversicherung in den 1970er Jahren erneut an Fahrt auf. Einerseits veranlassten zahlreiche Vorstösse den Bundesrat, eine Neuordnung der Krankenversicherung anzugehen und die Frage eines Versicherungsobligatoriums erneut zu prüfen, und andererseits befeuerte im Jahr 1969 auch eine von den Sozialdemokraten mit Unterstützung des Gewerkschaftsbunds erfolgreich lancierte Volksinitiative «Soziale Krankenversicherung» den Druck, in dieser Sache tätig zu werden (BRG 11572). Die Frage der Entschädigung von erwerbstätigen Müttern nach der

4 Obwohl in einzelnen GAV eine Lohnfortzahlungspflicht existierte, waren längst nicht alle Berufe gesamtarbeitsvertraglich geregelt, wobei insbesondere typische Frauenberufe gewerkschaftlich schlecht organisiert waren (Studer et al. 1998, 109).

5 Weitere Neuerungen betrafen höhere Taggelder für Frauen, resp. die Möglichkeit, sich zum gleichen Taggeld versichern zu lassen wie die Männer, sowie verbesserte Entschädigung von Arzt-, Spital und Hebammenkosten (Studer et al. 1998, 111).

Niederkunft fand bei diesen Revisionsbestrebungen auf einem Nebenschauplatz statt. Klar im Zentrum der Diskussion stand erneut die Frage zur Einführung eines Krankenversicherungsobligatoriums, wie es die SP mit ihrer Initiative generell für die Krankenpflege und bei grossen Risiken auch für die Krankentaggeldversicherung forderte (AB NR, 1973, IV, S. 1427 ff.; AB SR, 1973, III, S. 528 ff.). Da die Mutterschaft nach wie vor versicherungsrechtlich eine Krankheit war, hätte das Obligatorium auch dazu geführt, dass die Versicherung bei Muttergenschaft die volle Kostendeckung übernommen hätte und den erwerbstätigen Müttern als Erwerbsersatz für die Zeit des Mutterschaftsurlaubs ein Krankengeld von mindestens 80 Prozent des bisherigen Einkommens ausgerichtet hätte (BBl, 1973, I, S. 940 ff.; EKF 2001, 6).⁶

Der im Parlament von Ärzten und Krankenversicherungen eingebrachte Gegenvorschlag bestand indes auf einer obligatorischen Lösung einer Taggeldversicherung für Arbeitnehmende, wollte jedoch im Unterschied zur Initiative betreffend Pflegeversicherung bei einer freiwilligen Lösung bleiben. Als zweiter Unterschied bedeutete die im Gegenvorschlag vorgesehene Krankenpflegeversicherung durch Prämien, Selbstbehalte und Lohnprozente eine starke finanzielle Belastung der Versicherten, was den Interessen der Initianten zuwiderlief und was sie dazu bewegte, an ihrem Volksbegehren festzuhalten (Zosso 1975). Im Abstimmungskampf gesellte sich auch die Junge CVP Schweiz und der Verband Schweizer Medizinstudenten zu den Sozialdemokraten und Gewerkschaften und befürworteten die Initiative. Ihnen standen die bürgerlichen Parteien und die Wirtschaftsverbände entgegen. Die meisten bürgerlichen Parteien sowie die Ärzteschaft und die Krankenversicherungen schlugen sich hinter den Gegenvorschlag, wobei nicht weniger als elf Kantonalsektionen der FDP, zwei der SVP und eine der CVP für ein doppeltes Nein einstanden (Zosso 1975). Dass mit Annahme der Entwürfe auch Leistungen für die Mutterschaft eingeführt worden wären, schien im Abstimmungskampf kaum thematisiert worden zu sein (vgl. Dubach 2010; Zosso 1975). An der Volksabstimmung im Dezember 1974 erlitten beide Vorschläge deutlich Schiffbruch; die Initiative mit einem Ja-Stimmenanteil von 26,7 Prozent und der direkte Gegenentwurf mit 31,8 Prozent (BBl, 1975, I, S. 480 ff.). Auch wenn diese Zustimmungsraten gering anmuten, sind sie auch den damaligen Abstimmungsmodalitäten geschuldet: Zum gegebenen Zeitpunkt war es den Stimmbürgerinnen und Stimmbürgern untersagt, ein doppeltes Ja an der Urne einzulegen.⁷ Werden die Ja-Stimmen addiert und den geschätzten doppelten Nein-Voten gegenübergestellt, zeigt sich in der Theorie eine deutliche Mehrheit, die durchaus Reformbedarf ortete (Zosso 1975).

6 Nichterwerbstätigen wäre ein Taggeld mindestens in der Höhe desjenigen der IV ausbezahlt worden.

7 Die Frage, ob der Abstimmungsmodus revidiert werden sollte, wurde nach diesen Vorkommnissen verstärkt diskutiert (Zosso 1975). 1987 nahmen Stimmbewölkerung und Stände eine Vorlage zur Einführung des doppelten Ja bei Volksinitiativen an (BRG 84.033; BBl 1987, II, S. 817 ff.).

Nach Ablehnung dieser beiden Vorlagen und auch mit den ersten Frauen im Parlament nahm die Dringlichkeit zur Schaffung einer Mutterschaftsversicherung zu, was sich in einer Zunahme an eingereichten und überwiesenen parlamentarischen Vorstössen äusserte, insbesondere aus der Feder von Frauen. Die Vorstösse, die die Einrichtung einer Mutterschaftsversicherung erreichen wollten, stammten in den späten 1970er Jahren hauptsächlich aus zwei verschiedenen Lagern, wobei den Anliegen unterschiedliche Motive zugrunde lagen. Neben der SP und anderen linken Parteien setzte sich auch die CVP für das Anliegen ein. Während die Ratslinke in ihren Vorstössen die Mutterschaftsversicherung vorwiegend mit dem Schutz der erwerbstätigen Frau begründete⁸, war die Mutterschaftsversicherung bei den Forderungen aus den Reihen der CVP eine unter weiteren Forderungen zum Schutze der Familie. In einer Motion der CVP-Fraktion aus dem Jahr 1977 begründete diese die Mutterschaftsversicherung als Massnahme im Kampf gegen den Schwangerschaftsabbruch. Eine Mutterschaftsversicherung und weitere Massnahmen der Sozial- und Familienpolitik seien ins Auge zu fassen «afin qu'elle [la jeune mère] ne soit pas incitée à l'avortement à cause d'éventuelles difficultés sociales et économiques»⁹, führte Laurent Butty (cvp, FR; AB NR, 1978, V, S. 1326) im Nationalrat aus und Parteikollegin Josi Meier (cvp, LU; AB NR, 1978, V, S. 1327) belegte ihren eigenen Vorstoss zur Schaffung einer Mutterschaftsversicherung, der am Abend nach Ablehnung der Fristenlösungs-Initiative (vgl. Kapitel 7 zum Schwangerschaftsabbruch) eingereicht worden war, mit ähnlichen Worten: «Die Furcht vor materiellen Unsicherheiten führt nach wie vor zu vielen Schwangerschaftsabbrüchen».

Auch wenn sich die Motive der beiden Parteien kaum stärker unterscheiden konnten – das Ziel der Linken war auch eine Verbesserung der Vereinbarkeit von Mutterschaft und Erwerbstätigkeit –, waren sich doch beide einig, dass das Fehlen eines bezahlten Mutterschaftsurlaubes gewisse Frauen und Familien in ernsthafte finanzielle Schwierigkeiten brachte. Um das finanzielle Risiko zu minimieren, enthielten viele dieser Vorstösse auch weitere Forderungen zur Stärkung der Arbeitsplatzsicherheit und verlangten insbesondere einen ausgebauten Kündigungsschutz für die Dauer der Schwangerschaft und des Mutterschaftsurlaubs.¹⁰ Ebenso waren sich die beiden Parteien in ihren Vorstössen einig, dass es aufgrund der gesellschaftlichen Bedeutung der Sache für den Mutterschutz einer eigenen Gesetzgebung bedürfe und die zum gegebenen Zeitpunkt sehr verzettelte Gesetzgebung im Krankenversicherungs- und Arbeits-

8 AB NR, 1974, S. 1353f. (Mo. Nelly Wicky 12029); AB NR, 1976, IV, S. 1700f. (Mo. SP-Fraktion 75.495); AB NR, 1978, V, S. 1323ff. (Mo. Werner Carobbio 77.454).

9 «damit sie [die junge Mutter] nicht wegen möglicher sozialer und wirtschaftlicher Schwierigkeiten zu einer Abtreibung veranlasst wird» [Übersetzung der Autorin].

10 AB NR, 1974, S. 1353f. (Mo. Wicky 12029); AB NR, 1978, V, S. 1323ff. (Mo. Carobbio 77.454; Mo. CVP-Fraktion 77.428; Mo. Meier 77.429); AB NR, 1983, II, S. 439ff. (Pa. Iv. Gabrielle Nanchen 77.231).

gesetz sowie im Obligationenrecht abzulehnen sei.¹¹ Mehrfach betonten die Motionärinnen und Motionäre in diesem Zusammenhang während den Ratsdebatten zu ihren Vorstössen, dass die Mutterschaft keine Krankheit sei und deswegen auch nicht entsprechend behandelt werden sollte. Der Bundesrat zeigte sich skeptisch gegenüber eines Versicherungsobligatoriums, da er keine Unterschiede zur Krankenversicherung machen und sich eine Regelung innerhalb der Krankenversicherung offenlassen wollte, zumal ein neues Revisionsvorhaben bereits in Angriff genommen worden war (vgl. nachfolgend). «Ich habe den festen Eindruck gewonnen, dass die Bereitschaft zur solidarischen Mitfinanzierung der Mutterschaftsversicherung für Frauen aller Einkommens- und Vermögensschichten über lohn- und einkommensprozentuale Abzüge heute bei stagnierenden Löhnen, bei Angst vor Verlust des Arbeitsplatzes nicht sehr gross ist», liess der zuständige Bundesrat Hans Hürlimann (cvp) nicht zuletzt verlauten (AB NR, 1978, V, S. 1330). Aus diesen Gründen beantragte der Bundesrat, die Motionen ganz oder teilweise als Postulate entgegenzunehmen, womit er keinen konkreten Gesetzgebungsauftrag erhalten würde. Mit Ausnahme eines Punktes folgten die Räte diesem Antrag. Mit Hedi Lang (sp, ZH), Cornelia Füg (fdp, SO) und Monique Bauer (lp, GE) wehrten sich neben der Motionärin Meier (cvp, LU) im Nationalrat jedoch gleich drei Frauen unterschiedlicher politischer Couleur erfolgreich dagegen, die Forderung für einen ausgebauten Kündigungsschutz lediglich als Postulat zu überweisen (AB NR, V, S. 1323 ff.); hingegen schwächte der Ständerat die Forderung durch einen Verzicht auf eine Spezifizierung der Dauer des Kündigungsschutzes ab (AB SR, 1979, I, S. 94 ff.).¹²

13.5 Wenn das Fuder überladen wird: Die grossen Revisionsvorhaben in den 1980er Jahren

In den späten 1970er Jahren brachten politische Vorstösse auch erstmals das Thema eines Elternurlaubs aufs Parkett und zwar mit Forderungen, die in der

- 11 Wicky zitierte während der Debatte zu ihrem Vorstoss etwa Mugny, der im Rahmen einer OR-Revision folgendes gesagt hatte: «je ne crois pas qu'on puisse régler la question de la femme près d'accoucher dans le contrat de travail car elle fait partie d'un contexte beaucoup plus vaste qui est celui de la politique en matière de protection de la famille, celle de la femme, des enfants, des mineurs et elle intéresse la communauté nationale dans son ensemble» (AB NR, 1974, IV, S. 1356). «Ich denke nicht, dass man die Frage der vor der Geburt stehenden Frau im Arbeitsvertrag regeln kann, denn diese ist Teil eines viel grösseren Kontextes und das ist jener der Politik zum Schutze der Familie sowie der Frauen-, Kinder- und Jugendpolitik und dies betrifft die nationale Gemeinschaft als Ganzes» [Übersetzung der Autorin].
- 12 Die Mo. 77.429 von Josi Meier verlangte die Ausdehnung des Kündigungsschutzes für die Zeit der gesamten Schwangerschaft bis zum Ende des Mutterschaftsurlaubes. Die damals bestehende Regelung im OR sah einen Kündigungsschutz von acht Wochen vor bis acht Wochen nach der Niederkunft vor (BBl 1984, II, S. 877).

Schweiz noch heute als äusserst mutig und weitreichend bezeichnet werden dürften: 1977 forderte Gabrielle Nanchen (sp, VS) mit einer parlamentarischen Initiative «zur Schaffung eines wirksamen Familienschutzes» unter anderem folgenden Punkt:

«Ist der Mutterschaftsurlaub abgelaufen [gemäss ihren Forderungen nach 16 Wochen] oder wird ein Kleinkind zur späteren Adoption in Pflege genommen, so kann, wenn beide Eltern erwerbstätig sind, der Mutter oder dem Vater ein Elternurlaub gewährt werden. Dieser Urlaub dauert höchstens neun Monate und gibt Anspruch auf eine Entschädigung, die grundsätzlich 80 Prozent des entgangenen Lohns ausmacht.» (Pa.Iv. 77.231)

Eine ebensolche Forderung brachte die Organisation für die Sache der Frau (Ofra) mit Unterstützung der linken Parteien und Gewerkschaften 1978 durch die Lancierung einer Volksinitiative «für einen wirksamen Schutz der Mutterschaft» ein. Darüber hinaus verlangte diese die vollständige Deckung aller durch Schwangerschaft und Geburt entstehenden Arzt-, Spital- und Pflegekosten, einen Mutterschaftsurlaub mit Lohnersatz zu 100 Prozent für die Dauer von 16 Wochen (davon mindestens zehn Wochen nach der Niederkunft) und einen umfassenden Kündigungsschutz, der mit der Schwangerschaft beginnt und mit dem Elternurlaub endet (BRG 82.074). Finanziert werden sollte die Mutterschaftsversicherung nach dem Modell der AHV-Gesetzgebung durch Beiträge von Bund und Kantonen sowie über Lohnprozente, die hälftig auf Arbeitnehmende und Arbeitgebende aufgeteilt würden. Mit dem Elternurlaub wollten die Initiantinnen und Initianten eine neue Rollenverteilung innerhalb der Familie fördern, womit die Väter vermehrt in Erziehungs- und Betreuungsarbeiten und umgekehrt die Mütter stärker ins Erwerbsleben eingebunden werden könnten und was zum Ziel hätte, die Chancengleichheit von Frauen und Männern im Arbeitsleben zu erhöhen (BBl, 1982, III, S. 845 ff.).

Bundesrat und Parlament kritisierten die Initiative in erster Linie aufgrund des geforderten Elternurlaubs als weder massvoll noch politisch realisierbar. Klar war sowohl für Bundesrat als auch für die Kommissionsmehrheit ebenso, dass es vor allem die Mütter wären, die vom Elternurlaub Gebrauch machen würden (BBl, 1982, III, S. 845 ff.; AB NR, 1983, II, S. 439 ff.). «Es ist daher nicht auszuschliessen, dass mit einem Elternurlaub, zumindest in wirtschaftlich schlechteren Zeiten und in anspruchsvolleren Berufsgruppen, die Frauen auf dem Arbeitsmarkt benachteiligt würden, dass also der Elternurlaub die Erwerbstätigkeit der Frau nicht fördern, sondern behindern könnte», folgerte der Bundesrat in seiner Botschaft zur Initiative (BBl, 1982, III, S. 888). Aus familienpolitischer Sicht und zum Wohle des Kindes begrüsst der Bundesrat die ständige Betreuung desselben durch die Eltern, wie es ein Elternurlaub erlauben würde, vertrat jedoch die Ansicht, dass sich durch Wiederaufnahme der Erwerbstätigkeit nach Ablauf des Betreuungsurlaubs «die intensive Beziehung der Eltern zum Kind wieder lockert» (BBl, 1982, III, S. 889). Als Alternative schlug

er den Ausbau des Familienzulagensystems vor. Die Stellungnahme des Bundesrates passt somit ins Bild einer liberal-konservativen Familienpolitik, der die Schweiz nach wie vor zugeordnet wird (Häusermann und Zollinger 2017): Liberal ist dabei in dem Sinne zu verstehen, dass staatliche Interventionen nur mit äusserster Zurückhaltung getätigt werden. Als konservativ werden Transferleistungen wie die Familienzulagen verstanden, die «auf eine teilweise Kompensation des Erwerbsausfalls der Eltern (in der Regel der Mütter) abzielt, anstatt auf eine Förderung der Erwerbstätigkeit beider Elternteile» (Häusermann und Zollinger 2017, 913).

Dass sich Bundesrat und Parlament in erster Linie gegen die Forderung des Elternurlaubs wendeten und die anderen Punkte der Initiative wie die Mutterschaftsversicherung kaum bekämpften, hatte auch damit zu tun, dass auf Druck der diversen parlamentarischen Vorstösse aus den 1970er Jahren, der durch die Ofra-Initiative noch verstärkt worden war, neue Arbeiten zur Einrichtung einer Mutterschaftsversicherung an die Hand genommen worden waren, die den Forderungen der Initiative mit Ausnahme des Elternurlaubs in wesentlichen Punkten nachkamen. Bereits 1978 hatte der Bundesrat den Vorentwurf einer Expert*innenkommission in die Vernehmlassung geschickt, der eine obligatorische Krankengeldversicherung für Arbeitnehmende vorsah, wobei auch ein Lohnersatz bei Mutterschaft im Umfang von 80 Prozent für eine Dauer von 16 Wochen ausgerichtet werden sollte. Für nichterwerbstätige Mütter war ein minimales Taggeld vorgesehen (CHF 5). Während sich auch die bürgerlichen Parteien grundsätzlich hinter die Ausdehnung der Leistungen auf 16 Wochen stellten – die SVP bezeichnete diese etwa als «dringendes Bedürfnis» – erachteten die Wirtschaftsverbände diese als zu grosszügig (Senti 1994, 266). Als noch umstrittener entpuppte sich die Abkehr vom Versicherungsprinzip: Sowohl der Arbeitgeber- und Gewerbeverband als auch die FDP und die SVP stellten sich gegen die Leistungen bei Mutterschaft für nichterwerbstätige Mütter, was die geringen Chancen einer sozial finanzierten Mutterschaftsversicherung verdeutlichte (Senti 1994, 293). Angesichts der hängigen Ofra-Initiative beschloss der Bundesrat jedoch, an seinen Eckwerten festzuhalten und diese der Initiative als indirekten Gegenvorschlag gegenüberzustellen. Er erweiterte seinen Vorschlag in seiner im Jahr 1981 präsentierten Botschaft sogar noch um einen Kündigungsschutz für die Dauer der gesamten Schwangerschaft und des Mutterschaftsurlaubs (BRG 81.044; BBl, 1981, II, S. 1117 ff.).

Die bürgerlichen Frauen standen der Initiative skeptisch gegenüber und wiesen sowohl im National- als auch im Ständerat auf die anstehende Teilrevision der Krankenversicherung hin (Senti 1994, 295). Beide Räte empfahlen die Volksinitiative deutlich zur Ablehnung. Auf etwas mehr Zuspruch bei den bürgerlichen Frauen stiess die zeitgleich beratene und oben erwähnte parlamentarische Initiative Nanchen (sp, VS), deren Forderungen über die Initiative hinausgingen. In zwei weiteren Punkten verlangte die Walliser Sozialdemokratin die Schaffung einer eidgenössischen Familienzulagenordnung und Massnahmen zur Unterstützung der beruflichen Wiedereingliederung von Müttern, womit sie

sich neben den linken Parteien auch die Unterstützung der CVP sicherte (Senti 1994, 294). Der Nationalrat überwies diese beiden Punkte zur Behandlung an seine Kommission (AB NR, 1983, S. 439ff.).¹³

Da Bundesrat und Parlament dem Initiativkomitee in punkto Elternurlaub nicht entgegengekommen waren, hielt dieses an seinem Anliegen fest. Abgesehen von den linken Parteien stiess die Initiative auf keine Zustimmung. Auch die kurz zuvor gegründete Föderation der grünen Parteien der Schweiz (ab 1986: Grüne Partei Schweiz) empfahl ein Nein (Senti 1994, 274). Auf Seiten der Verbände beschloss neben dem Schweizerischen Gewerkschaftsbund lediglich der Christlichnationale Gewerkschaftsbund (CNG) die Ja-Parole. Auch die Genfer und Tessiner Sektion der CVP empfahlen ein Ja (Senti 1994, 274). Im Abstimmungskampf sorgte ebenfalls der Elternurlaub für die grössten Diskussionen. Während die Befürwortenden für eine neue Rollenverteilung im Familien- und Berufsleben plädierten, sahen die Gegnerinnen und Gegner der Volksinitiative die traditionellen Familienstrukturen bedroht (Rielle 2010b). Die Mutterschaftsinitiative erlitt an der Urnenabstimmung vom 2. Dezember 1984 ein Debakel. Lediglich 15,8 Prozent Ja-Stimmen konnte sie auf sich vereinen; nur an neun anderen von beinahe 660 Abstimmungsvorlagen seit 1900 hatte die Schweizer Stimmbevölkerung noch weniger deutlich «Ja» gesagt (BBl, 1985, I, S. 273ff.; Swissvotes 2020). Die VOX-Nachbefragung ergab, dass nur die äussere Linke geschlossen für die Initiative eingetreten war; Sympathisantinnen und Sympathisanten der SP gaben sich gespalten. Frauen hatten dem Anliegen zudem wider Erwarten nicht stärker zugestimmt als die Männer (VOX 1985).

Zwei Monate vor der Volksabstimmung über die Mutterschaftsinitiative nahm das Parlament im Oktober 1984 die Beratungen über die Krankenversicherungsrevision in Angriff.¹⁴ Tatsächlich entpuppte sich die Einrichtung eines Obligatoriums in der Krankenkasse nach den gemachten Erfahrungen zu den eingerichteten Obligatorien im Unfallversicherungsgesetz (UVG) und im Gesetz über die berufliche Vorsorge (BVG) im Parlament als wenig aussichtsreich.

13 Die Wirkung der Pa.Iv. blieb allerdings beschränkt: Nach der Vorberatung kam die zuständige Kommission zum Schluss, dass die vorhandene Gesetzgebung (Arbeitsvermittlungsgesetz, Arbeitslosenversicherungsgesetz, Berufsbildungsgesetz) ausreichen und es keine geschlechterspezifischen Regelungen bezüglich der Förderung des beruflichen Wiedereinstiegs brauche. «Auch männliche Wiedereinsteiger und Teilzeitarbeiter sollten entsprechend gefördert werden», befand die Kommission, die daraufhin zwei Postulate vorschlug, um Verbesserungen der Situation der Frau im Falle eines beruflichen Wiedereinstiegs zu prüfen (AB NR, 1987, I, S. 215f.). Aufgrund negativer Stellungnahmen im Vernehmlassungsverfahren beantragte die Kommission 1986, dem Punkt 4 betreffend die eidgenössischen Familienzulagen keine Folge zu geben und es bei kantonalen Regelungen zu belassen. Der Nationalrat kam diesem Antrag nach (AB NR, 1986, I, S. 138ff.).

14 Dass zwischen der bundesrätlichen Botschaft und der Beratung drei Jahre lagen, war darin begründet, dass Bundesrat Hürlimann im November 1981 eine «Sparkonferenz» einberufen hatte, um einer Kostenexplosion im Gesundheitswesen entgegenzuwirken (Senti 1994, 275).

Angesichts der zu erwartenden Opposition für die Schaffung einer obligatorischen Krankengeldversicherung und weil die Mutterschaftsinitiative gezeigt habe, dass eine Finanzierung über Lohnprozente keine Mehrheit finden könnte, schlug der Arbeitgebervertreter Heinz Allenspach (fdp, ZH) dem Nationalrat in der Wintersession 1984 vor, die Mutterschaftsleistungen im Obligationenrecht (OR) zu regeln, was einer 80-prozentigen Lohnfortzahlungspflicht der Arbeitgeber für die Dauer von 16 Wochen entsprechen hätte. «Muss man wirklich über 2,5 Millionen Arbeitnehmer einem Versicherungsobligatorium unterstellen, nur damit die Auszahlung der vorgesehenen Mutterschaftstaggelder an etwa 25000 bis 30000 erwerbstätige Mütter möglich wäre?», lautete die rhetorische Frage Allenspachs zur Begründung, wieso eine Finanzierung über Lohnprozente beim Volk nicht mehrheitsfähig sei (AB NR, 1984, V, S. 1827). Neben der FDP stiess dieser Vorschlag lediglich bei der SVP auf Zustimmung. Die Argumente der Gegnerschaft waren breitgefächert (AB NR, 1984, V, S. 1827 ff.): Der Gewerkschaftsvertreter Reimann (sp, BE) fürchtete, dass die Hürden, Frauen in gebärfähigem Alter anzustellen, dadurch noch erhöht würden, da nichtversicherte Betriebe das Risiko, eine junge Frau einzustellen, als zu hoch einstufen könnten. Der liberale André Gautier (GE) stützte diese Argumentation und dachte auch an die nichtversicherten KMU, die erheblich finanziell belastet würden. Nicht zuletzt liess er in diesem Vorschlag auch jegliche Solidarität zwischen den Geschlechtern vermissen, wie sie etwa von Seiten der Frauen gegenüber den Männern gelte, da Erstere seit 1939 Beiträge an die Erwerbsersatzordnung (EO) entrichteten, die Verdienstaufschläge bei Wehrmännern und Zivildienstpflichtigen kompensierten. Der Sprecher der Nationalen Aktion (NA), der Zürcher Jean-Jacques Hegg, befürwortete eine obligatorische Mutterschaftsversicherung als notwendiges soziales Sicherungsnetz, das auch helfen könnte, die Geburtenziffer anzukurbeln und Schwangerschaftsabbrüche zu verhindern. Für die CVP erinnerte Eva Segmüller (cvp, SG) auf ihr Plädoyer zum Schutze der Familie im Rahmen der Beratung der Mutterschaftsinitiative und stellte sich auch gegen den Antrag Allenspach, der somit chancenlos blieb.

Der zweitberatende Ständerat zeigte sich während der Debatte zur Krankenversicherungsrevision in der Frage der Mutterschaftsversicherung zum ersten Mal innovationsfördernd. Die ständerätliche Kommission schlug ihrem Rat die Rettung der Mutterschafts-Taggeldversicherung über eine Änderung der Erwerbsersatzordnung (EO) vor (AB SR, 1986, IV, S. 703 ff.). Im Gegensatz zur im Nationalrat vorgeschlagenen Lösung über das OR bot dieser Vorschlag den Vorteil, dass nicht nur die Arbeitgeber (oder deren Versicherungen) für die Leistungen aufkommen müssten: Vorgesehen war eine Finanzierung über Lohnprozente, mit je hälftiger Beteiligung der Arbeitgebenden und Arbeitnehmenden. Diese Lösung bestach. Nicht nur führe diese im Unterschied zum OR-Modell zu keiner weiteren Diskriminierung der Frau auf dem Arbeitsmarkt, sondern sie entpuppte sich auch als administrativ einfach, da sie auf Erweiterung einer bestehenden Einrichtung beruhte, argumentierte Kommissionsberichterstatte

Hänsenberger (fdp, BE) mit Unterstützung der gesamten Kommission. Nicht zuletzt betonte er:

«Unsere Lösung stützt sich auf dieselbe Solidarität wie die Erwerbsersatzordnung seit Jahrzehnten, eine Solidarität, die von den nicht Militärdienst leistenden Frauen immer akzeptiert worden ist. Es dürfte schwierig sein zu beweisen, dass das Kinderkriegen nicht ebenso sehr im Interesse des ganzen Volkes liegt wie der Militärdienst.» (AB SR, 1986, IV, S. 703)

Auch die ständerätliche Lösung sah ein Taggeld für nichterwerbstätige Frauen vor, um den Wert der Arbeit im Haushalt wertzuschätzen und für einen erlittenen Erwerbsausfall durch die bewusste Entscheidung, für die Familie tätig zu sein, zu kompensieren (AB SR, 1986, IV, S. 703 ff.). Mit 35 zu 3 Stimmen stützte der Ständerat diesen Vorschlag. Im Nationalrat stiess dieser auf mehr Widerstand. Hans-Rudolf Früh (fdp, AR) wehrte sich mit einem Minderheitsantrag gegen den Vorschlag und auch dagegen, die «klassische kollektive Aufgabe» der Landesverteidigung mit der Familie zu vergleichen; letztere sei Privatsache (AB NR, 1987, I, S. 51). Nicht zuletzt stemmte er sich gegen das Gieskannenprinzip, da die wirtschaftlichen Verhältnisse bei der Entrichtung der Taggelder nicht berücksichtigt würden und so etwa auch gut verdienende Mütter Leistungen erhielten, die wirtschaftlich gesehen gar nicht notwendig wären.¹⁵ Der Antrag des Gewerbevertreters vermochte jedoch auch die eigene Fraktion nicht zu überzeugen und so befürwortete auch der Nationalrat mit 124 zu 17 Stimmen die vorgeschlagene Lösung über die Erwerbsersatzordnung (AB NR, 1987, I, S. 60).

Bemerkenswert war dieses Umschwenken allemal, waren doch alle früheren Lösungsvorschläge mit den Sozialpartnern besprochen und die Wichtigkeit der Konsultation dieser Akteure regelmässig hervorgehoben worden. Anzumerken ist, dass die Ratsdebatte kurz vor den eidgenössischen Wahlen im Oktober 1987 stattfand und einige bürgerliche Repräsentanten dem Gesetz womöglich eher zähneknirschend zugestimmt hatten, um nicht als Bremse zu wirken (Senti 1994, 282).

Mit dem vom Parlament erarbeiteten «Kompromisswerk» (Senti 1994, 296), das die Revision der Krankenpflegeversicherung mit der Schaffung einer Mutterschaftsversicherung verknüpfte, wobei neben der EO-Änderung auch Bestimmungen im OR angepasst werden sollten, um einen Kündigungsschutz für die gesamte Dauer der Schwangerschaft und bis zum Ende des Mutterschaftsurlaubs einzuführen, bot man hingegen auch ausserhalb des Parlaments einiges an Angriffsfläche. Zum Schluss entpuppte sich der Entscheid, die verschiedenen Revisionspunkte miteinander zu verknüpfen, als taktischer Fehler. Gleich zwei Akteure ergriffen das Referendum: Die Schweizerische Gesellschaft für freiheitliche Medizin (SGFM) bildete zusammen mit dem Centre Patronal Vau-

15 Auch die Wehrdienstleistenden erhalten unabhängig von ihrem Einkommen Erwerbsersatz.

dois ein Referendumskomitee, dass sich gegen die Krankenversicherungsrevision stellte, konkret gegen das Aufsichtsrecht der Kassen und deren Kompetenz, die Zweckmässigkeit und Wirtschaftlichkeit einer Behandlung zu beurteilen (Senti 1994, 281). Das um den Schweizerischen Gewerbeverband (SGV) gebildete Referendumskomitee richtete sich auf der anderen Seite gegen das Mutterschaftstaggeld und dessen Finanzierung über Lohnpromille sowie gegen den Ausbau des Kündigungsschutzes. Der SGV bemängelte, dass mit dieser Vorlage nach dem Giesskannenprinzip auch Gelder an Frauen ausgeschüttet würden, die finanziell nicht darauf angewiesen seien. Darüber hinaus sei es unverständlich, dass Arbeitgebende und Arbeitnehmende Beiträge für nichterwerbstätige Frauen entrichten müssten. Den Kündigungsschutz lehnte das Referendumskomitee aus dem Grund ab, dass dies kleinere Unternehmen davon abhalten könnte, Frauen einzustellen (Hofmann 1988). Im Gegensatz zur Abstimmung über die Mutterschutzinitiative bildete sich ein nationales Frauenkomitee für ein Ja zur Mutterschaftsversicherung, das sich aus den grossen Frauenverbänden sowie aus diversen Frauensektionen politischer Parteien und Gewerkschaften zusammensetzte. Das Komitee erinnerte an den seit über 40 Jahren bestehenden Verfassungsauftrag sowie an das im Vorfeld der Abstimmung über die Mutterschutzinitiative gemachte Versprechen, mit der laufenden Krankenversicherungsrevision eine Mutterschaftsversicherung einzuführen (Hofmann 1988). Auch wenn die grossen Parteien die Vorlage alle unterstützten, wichen etliche Kantonalsektionen bürgerlicher Parteien von dieser Parole ab, vier bei der CVP, zehn bei der SVP und mit 16 (plus zweimal Stimmfreigabe) bei der FDP gar die überwiegende Mehrheit – ein Umstand, der angesichts der deutlichen Befürwortung der Vorlage im Parlament erstaunen mag. Auch Vorort unterstützte die Nein-Kampagne des SGV (Senti 1994: 283). An der Volksabstimmung vom 6. Dezember 1987 scheiterte die Vorlage mit lediglich 28,7 Prozent Ja-Stimmen (BBl, 1988, I, S. 569 ff.). Die Vox-Nachbefragung ergab, dass Frauen der Vorlage überdurchschnittlich häufig zugestimmt hatten. Auch die politische Ausrichtung war für den Stimmentscheid entscheidend, wobei Sympathisantinnen und Sympathisanten bürgerlicher Parteien entgegen der Parteiparole mehrheitlich ein Nein eingelegt hatten. Nicht zuletzt zeigte die Nachbefragung auch, dass sich viele Gegnerinnen und Gegner der Vorlage vor zusätzlichen Kosten fürchteten, was die Grenzen einer solidarisch finanzierten Mutterschaftsversicherung verdeutlichte (VOX 1988; Hofmann 1988).

Schon kurz darauf gelang es immerhin, einen Teil der langjährigen Forderungen auf anderem und relativ ungewöhnlichem Wege einzuführen. 1988 hiess das Parlament eine Teilrevision des Obligationenrechts (OR) gut, die unter anderem einen Kündigungsschutz für die Dauer der Schwangerschaft und bis 16 Wochen nach der Geburt beinhaltete (BBl, 1988 I, S. 1434 ff.). Die bereits vor der Abstimmung zur Revision des Krankenversicherungsgesetzes als indirekter Gegenvorschlag zu einer Volksinitiative des Christlichnationalen Gewerkschaftsbunds (CNG) in Angriff genommene Arbeitsrechtsrevision hatte – im Wissen um die vorgesehenen Bestimmungen zur Revision des OR im Rahmen der Debatte

zur Teilrevision der Krankenversicherung – ursprünglich auf Diskussionen zum Kündigungsschutz bei Schwanger- und Mutterschaft verzichtet.¹⁶ So kam es, dass die nationalrätliche Kommission die Bestimmungen erst nach Scheitern der Krankenversicherungsrevision an der Urne wiederaufnahm. Damals befand sich die Arbeitsrechtsrevision bereits im Differenzbereinigungsverfahren, als die Forderung von der Kommission ohne eigentliche Vorberatung wieder in die Teilrevision eingebracht wurde.¹⁷ Françoise Pitteloud (sp, VD) anerkannte die von Seiten des Arbeitgeberverbandesdirektors Heinz Allenspach (fdp, ZH) und des späteren Gewerbeverbandespräsidenten Hans-Rudolf Früh (fdp, AG) eingebrachten juristischen Gegenargumente, erinnerte jedoch daran, dass die Diskussion um ebendiese Bestimmungen im OR bereits im Rahmen der Beratungen zur Teilrevision der Krankenversicherung stattgefunden habe und dass sich unmöglich sagen liesse, welche der diversen Revisionspunkte die Abstimmungsvorlage zu Fall gebracht habe (AB NR, 1988, I, S. 5). Allenspach und Früh hatten nicht zuletzt auch vorgebracht, dass der erneute Einführungsversuch einer Missachtung des Volkswillens gleichkomme. Mit 109 zu 70 Stimmen und gegen den Willen der Fraktionen der SVP und der Freisinnigen lehnte der Nationalrat einen entsprechenden Ordnungsantrag und einen Antrag auf Rückweisung ab (AB NR, 1988, I, S. 1 ff.). Während die zwei SVP-Vertreterinnen mit ihrer Fraktion stimmten, zeigten sich die vier FDP-Nationalrätinnen gespalten; zwei stellten sich hinter ihre Fraktion und zwei unterstützten mit der Ratslinken und der CVP den Ausbau des Kündigungsschutzes (Senti 1994, 298 f.). Die anderen 21 Frauen sprachen sich ebenfalls für den Kündigungsschutz für die Dauer der Schwangerschaft und bis 16 Wochen nach der Geburt aus. Der Ständerat befürwortete seiner Kommission folgend die nationalrätliche Version stillschweigend (AB SR, 1988, I, S. 57 ff.). Die Referendumsfrist zur Arbeitsrechtsrevision verstrich unbenutzt, damit war also ein erster Schritt auf dem Weg zu einem verbesserten Mutterschutz erzielt worden.

16 Die CNG-Initiative «Kündigungsschutz im Arbeitsvertragsrecht» verlangte die generelle Verbesserung des Kündigungsschutzes und wollte ein Kündigungsverbot während einer Arbeitsunfähigkeit wegen Krankheit oder Unfall (für 6 Monate), während dem Bezug von Taggeldleistungen der Krankheits-, Unfall- oder Militärversicherung und während der Schwangerschaft und bis zu zehn Wochen nach der Geburt. Nach Beschluss der OR-Revision zog der CNG sein Volksbegehren zurück (BBl 1981, III, S. 954 f.; BBl 1988, II, S. 618).

17 Gemäss Art. 16, Abs. 3 des Geschäftsverkehrsgesetzes aus dem Jahr 1962 kann während des Differenzbereinigungsverfahrens nur auf andere Fragen zurückgekommen werden, «wenn dies als Folge der neuen Beschlüsse nötig wird oder wenn die Kommissionen beider Räte einen übereinstimmenden Antrag stellen» (AS 1962, S. 773 ff.).

13.6 Die 1990er und die ungeklärte Frage der Finanzierung

In den 1990er Jahren wurde die Dringlichkeit zur Schaffung einer Mutterschaftsversicherung verstärkt, was verschiedene Gründe hatte. Einer davon war die zunehmende wirtschaftliche Verflechtung der Schweiz mit Europa, womit die Frage der Anschlussfähigkeit an Europa an Bedeutung gewann. Eine Motion von Eva Segmüller (cvp, SG), die eine eigene Regelung der Lohnfortzahlungspflicht bei Mutterschaft im Obligationenrecht verankern wollte, um die Dauer der Lohnfortzahlungspflicht nicht mehr länger von der Anzahl Dienstjahre abhängig zu machen, begründete ihren Vorstoss unter anderem mit dem Blick ins Ausland: «Es gibt in Europa nur ein Land, die Schweiz, welche zwar das Arbeitsverbot, nicht aber die Lohnfortzahlungspflicht kennt» (Mo. 91.3039: AB NR, 1991, IV, S. 1967). Bereits in früheren Jahren hatten Urheberinnen und Urheber in ihren Vorstössen darauf aufmerksam gemacht, dass die Schweiz im Vergleich zu anderen europäischen Ländern in Sachen Mutterschaftsversicherung abgeschlagen auf dem letzten Platz verharre (vgl. etwa Mo. 12029 Nelly Wicky, pda, GE; AB NR, 1974, S. 1353f.). Mit der zunehmenden Vernetzung mit Europa – 1991 stand die Schweiz kurz vor der EWR-Abstimmung und sollte dabei ihre Gesetzgebung in verschiedenen Revisionen dem europäischen Recht anpassen – gewann das Argument jedoch an Bedeutung. In seiner Stellungnahme zur Motion verwies der Bundesrat denn auch auf einen EG-Richtlinienentwurf, der einen Erwerbsersatz von 14 Wochen garantieren wollte und aufgrund dessen der Bundesrat Vorbereitungen für ein neues Gesetzgebungsprojekt in Angriff genommen hätte. Der Nationalrat überwies die Motion Segmüller auf Antrag des Bundesrates als Postulat; die Regierung wollte sich grundsätzliche Fragen der Finanzierung und Dauer noch offenlassen (AB NR, 1991, IV, S. 1967).

Zusätzlicher Druck zur Erfüllung gleichstellungspolitischer Forderungen kam von Seiten der Frauen, die während des Frauenstreiks von 1991 und der Proteste rund um die Nichtwahl von Christiane Brunner 1993 eindrücklich demonstrierten, dass sie für ihre Interessen die Massen zu mobilisieren vermochten (Amlinger 2020). Mit der 1993 in den Bundesrat gewählten Ruth Dreifuss (sp) erhielten die Frauen darüber hinaus eine Innenministerin, die ihnen in der Sache der Mutterschaftsversicherung verstärkt Gehör verschaffte. Nicht zuletzt setzten die linken Parteien und Gewerkschaften bei zwei weiteren Gesetzgebungsverfahren der 1990er Jahre zusätzlichen Druck zur Schaffung einer Mutterschaftsversicherung auf. Zum einen weckte die Mitte der 1990er Jahre vom Parlament beschlossene, stark deregulierende Teilrevision des Arbeitsgesetzes, die unter anderem das Nacht- und Sonntagsarbeitsverbot für Frauen in der Industrie mit dem Verweis auf die Gleichstellung der Geschlechter aufheben wollte (BRG 94.013), Widerstand bei Frauenorganisationen, linken Parteien und Gewerkschaften. Diese forderten nicht lediglich eine formelle, sondern eine zeitgemässe und differenzierte Gleichstellungspolitik in der Arbeitswelt, insbesondere in Form eines griffigen Gleichstellungsgesetzes und einer Mut-

terschaftsversicherung (Benteli 1996).¹⁸ Diese Akteure ergriffen zusammen mit Gegnerinnen und Gegnern aus kirchlichen Kreisen – Letztere stellten sich hauptsächlich gegen die Liberalisierung der Sonntagsarbeit – erfolgreich das Referendum (Bolliger 2010). Mit einem Ja-Anteil von 33 Prozent scheiterte die Arbeitsgesetzrevision im Dezember 1996 deutlich an der Urne. Der zuständige freisinnige Bundesrat Delamuraz (fdp) sah dies für das Parlament, das die Vorlage während der parlamentarischen Beratung stark dereguliert hatte, als Lehre, in Zukunft stärker zwischen den Sozialpartnern abgesprochene Lösungen zu suchen (Benteli 1996).

Zum anderen war nicht zuletzt auch die in der ersten Hälfte der 1990er Jahre erarbeitete Totalrevision des Krankenversicherungsgesetzes entscheidend, mit der nach jahrzehntelangen Forderungen endlich ein Versicherungsobligatorium in der Grundversicherung geschaffen worden war (BRG 91.071). Ein altes Argument gegen die Einrichtung einer obligatorischen Mutterschaftsversicherung – da dadurch eine Ungleichbehandlung mit der Krankenversicherung geschaffen würde – entfiel somit. Mit der Totalrevision des Krankenversicherungsgesetzes (KVG), das im Dezember 1994 von den Stimmbürgerinnen und Stimmbürgern angenommen worden war, wurden auch die medizinischen Leistungen während und nach der Schwangerschaft sowie für die Stillberatung allen Frauen vollständig vergütet, zudem wurde die Dauer der freiwilligen Taggeldversicherung von zehn auf 16 Wochen ausgedehnt (BBl, 1994 II, S. 236 ff.).

1994 gab Bundesrätin Ruth Dreifuss als Vorsteherin des Innendepartements einen Entwurf für eine Mutterschaftsversicherung in die Vernehmlassung. Zum ersten Mal war diese Forderung nun nicht in eine Revision des Krankenversicherungsgesetzes eingebunden, was als Lehre aus der 1987 gescheiterten Abstimmung verstanden werden kann. Aufgrund möglicher Vetopunkte war die ursprüngliche Version auch bewusst schlank gehalten worden und sah lediglich einen 16-wöchigen Mutterschaftsurlaub für selbstständig und unselbstständig erwerbstätige Mütter vor, denen Lohnersatzzahlungen im Umfang von 100 Prozent ausbezahlt werden sollten (BRG 97.055; BBl, 1997, IV, S. 981 ff.). Die linken Parteien, die EVP und der LdU begrüßten den Entwurf. Die bürgerlichen Parteien begrüßten zwar den erneuten Versuch, den Verfassungsauftrag endlich zu erfüllen, stiessen sich jedoch wie auch weitere Vernehmlassungsteilnehmende vor allem an zwei Punkten (Benteli 1999): Am Verzicht von Leistungen an nichterwerbstätige Mütter und an der vorgeschlagenen Finanzierung über Lohnprozente (je +0,2% für Arbeitgebende und Arbeitnehmende). Die drei Spitzenverbände der Wirtschaft, der Gewerbeverband, der Zentralverband Schweizerischer Arbeitgeberorganisationen und der Schweizer Handels-

18 Die geplante Teilrevision ändere nichts an der faktischen Mehrfachbelastung der Frau, argumentierte etwa Christiane Brunner (sp, GE) im Parlament. Die Möglichkeit der Nacharbeit hätte gar zusätzliche negative Auswirkungen auf die Gesundheit der Frau, da diese nach der Nacharbeit die Kinderbetreuung übernehmen würde und ihr somit kaum Ruhezeit gegönnt wäre (AB NR, 1995, II, S. 823 ff.).

und Industrieverein, lehnten den Entwurf ab (Benteli 1999). Der Zentralverband Schweizerischer Arbeitgeberorganisationen verlangte zu prüfen, ob der Verfassungsauftrag mit der gegebenen Rechtslage – inklusive mit der jüngst beschlossenen Krankengesetzrevision – nicht bereits erfüllt sei (Benteli 1999). Für den Bundesrat war Handlungsbedarf indes klar gegeben. Aufgrund der gewichtigen Vorbehalte beantragte er das Innendepartement, einen Vorschlag auszuarbeiten, der ebenfalls Leistungen für nichterwerbstätige Mütter beinhaltete.

Das Risiko eines erneuten Scheiterns einer Mutterschaftsvorlage rief die Frauen auf den Plan. Nach einem ersten Versuch der bürgerlichen Parteien in Eigenregie erarbeiteten die Präsidentinnen der Frauengruppen der Bundesratsparteien unter der Leitung von Bundesrätin Dreifuss schliesslich einen weiteren Vorschlag; ein ihrer Meinung nach konsensfähiges Modell (Benteli 1999). Dieses sah eine 100-prozentige Erwerbsausfallentschädigung für die Dauer von 16 Wochen vor. Nichterwerbstätige Frauen sollten während vier Monaten die AHV-Minimalrente erhalten (total für vier Monate CHF 3880). Um sich gegen den Vorwurf einer Ausschüttung der Gelder nach dem Giesskannenprinzip zu wehren, sollten die Leistungen beschränkt werden: Erwerbstätige Frauen erhielten das maximal rentenbildende AHV-Einkommen (damals knapp CHF 70000 pro Jahr) und die Mutterschaftsleistungen an nichterwerbstätige Frauen würden nur erfolgen, wenn das Haushaltseinkommen das maximal rentenbildende AHV-Einkommen nicht erreicht. Da die Parteivertreterinnen eine Finanzierung über Lohnprozente nicht als konsensfähig erachteten, schlugen sie eine Finanzierung aller Leistungen über die Erhöhung des Mehrwertsteuersatzes vor (BBl, 1997, IV, S. 1017).

Am 50. Jahrestag der Volksabstimmung, mit der der Verfassungsauftrag zur Einrichtung einer Mutterschaftsversicherung geschaffen worden war, empfing die Bundesrätin an die 100 Vertreterinnen von verschiedenen Parteien, Organisationen und Verbänden, um sie über das Revisionsvorhaben in Kenntnis zu setzen. Eine Mehrwertsteuererhöhung, wie von den Bundesparlamentarierinnen vorgeschlagen, erachtete sie als zu riskant, da dies einer Verfassungsänderung bedürfte und somit nicht nur die Zustimmung durch das Volk, sondern auch diejenige der Mehrheit der Kantone notwendig wäre (Benteli 1999). Die Diskussionen um die Finanzierung einer Mutterschaftsversicherung wurden 1996 im Rahmen einer Frauenplattform der Bundesratsparteien fortgeführt. Dabei wurde eine hälftige Finanzierung aus Arbeitgebendenbeiträgen und allgemeinen Bundesmitteln sowie eine Finanzierung über Steuern diskutiert und im Rahmen der anstehenden IV- und EO-Revisionen war kurzzeitig auch eine Koppelung der Mutterschaftsversicherung mit diesen beiden Varianten im Gespräch (Benteli 1999).

1997 präsentierte der Bundesrat schliesslich seine Botschaft für ein Bundesgesetz über die Mutterschaftsversicherung (BRG 97.055; BBl, 1997 IV, S. 981 ff.). Darin sah er für eine Dauer von 14 Wochen einen Erwerbsersatzanspruch von 80 Prozent vor, der maximal den für die Unfallversicherung geltenden Höchstbetrag des versicherten Einkommens abdeckte (CHF 97 200). Auch Leistungen an

nichterwerbstätige Frauen sah der Entwurf vor, in dem er eine Grundleistung für alle Mütter einführen wollte, deren Höhe gestaffelt nach Jahreseinkommen ausfallen und ganz entfallen würde, sofern dieses den sechsfachen Mindestbetrag der jährlichen Altersrente übersteigt (damals CHF 71640). Bundesrätin Dreifuss war jedoch bei der Finanzierung über Lohnprozente geblieben, welche sie bereits in der Vernehmlassung vorgeschlagen hatte. Die im Vergleich zum Vernehmlassungsentwurf reduzierten Erwerbsersatzleistungen sollten durch Zuschläge auf den AHV-Beiträgen von 0,2 Prozent, paritätisch auf Arbeitgebende und Arbeitnehmende aufgeteilt, finanziert werden. Laut bundesrätlicher Botschaft würden die Arbeitgebenden im Vergleich zu den bestehenden Lösungen in den Gesamtarbeitsverträgen gesamthaft gesehen finanziell gar entlastet. Gemäss einer kurz zuvor durchgeführten Auswertung des Büros für arbeits- und sozialpolitische Studien (BASS) war in den Gesamtarbeitsverträgen durchschnittlich eine Lohnfortzahlungspflicht von acht Wochen nach der Geburt vereinbart gewesen (vgl. BBl, 1997, IV, S. 1024). Neu müssten die Arbeitgebenden durch die gemeinsame Finanzierung mit den Arbeitnehmenden für die Hälfte des 14-Wöchigen Urlaubs, also für sieben Wochen, und anstelle von 100 Prozent nur noch für 80 Prozent des ausgefallenen Lohns aufkommen (BBl, 1997, IV, S. 981 ff.).

Im Parlament wurde die Ausdehnung der Leistungen auf nichterwerbstätige Mütter nicht von allen Seiten begrüsst, aber auch nicht ernsthaft gefährdet. Im erstberatenden Ständerat stellte Christine Beerli (fdp, BE) einen Antrag auf Streichung der Grundleistungen; sie betrachtete die «Geburtenprämie» als Abweichung vom Versicherungsprinzip. Für die Vergütung von Leistungen an nichterwerbstätige Frauen setzte sich etwa die CVP ein und verstand dies als Wertschätzung der Haus-, Erziehungs- und Betreuungsarbeit, womit der Gesellschaft einen Dienst erwiesen werde. Nicht zuletzt würden so auch Frauen, die im partnerschaftlichen Gewerbe oder in der Landwirtschaft ohne Lohn tätig sind, ebenfalls in den Genuss von Leistungen kommen.¹⁹ Der Antrag Beerli unterlag mit 25 zu 8 Stimmen (AB SR, 1998, IV, S. 742 ff.). Das Parlament verzichtete jedoch in Abweichung der bundesrätlichen Botschaft auf eine Finanzierung über Lohnprozente. Hier setzte sich ein Finanzierungsmodell der ständerätlichen Kommission durch, gemäss welchem Leistungen für erwerbstätige und nichterwerbstätige Mütter aus einem Fonds bezahlt werden sollten, der in einer ersten Phase mit Überschüssen aus der Erwerbsersatzordnung gespeisen werden sollte. In einer zweiten Phase sollte – sofern die Stimmberechtigten dem in einer späteren Abstimmung zustimmten – die Mehrwertsteuer um 0,25 Prozentpunkte erhöht werden. Die Junge SVP ergriff das Referendum und fand dabei nicht nur Unterstützung beim Arbeitgeber- und Gewerbeverband, sondern auch bei bürgerlichen Politikerinnen. Neben dem Argument der Mogelpackung – hier werde eine Versicherung eingeführt, deren Finanzierung noch nicht gesichert sei – wehrte sich das Referendumskomitee gegen Subventionen nach dem Giess-

19 Siehe etwa Begründung zur Mo. 94.3290 (AB NR, 1994, III, S. 1900). Siehe auch Delalay (cvp, VS) im Rahmen der vorliegenden Debatte (AB SR, 1998, IV, S. 747 f).

kannenzusatzprinzip, so etwa auch gegen den «unnötigen Luxus wie Adoptionsurlaube für Adoptivväter» (Bundesrat 1999). Sie verwiesen auf die Finanzierungsprobleme bestehender Sozialwerke und stellten sich gegen einen weiteren Ausbau des Sozialstaates. Darüber hinaus stellten sie sich auf den Standpunkt, dass der Verfassungsauftrag faktisch längst erfüllt sei. Im Abstimmungsbüchlein bestritt der Bundesrat Letzteres, da die Taggeldversicherung nach wie vor freiwillig sei und nur niedrige Tagelder angeboten würden, die den Erwerbsausfall nicht genügend abdeckten. Ebenfalls hob er hervor, dass die Leistungen an die Dauer der Erwerbsarbeit im Betrieb gekoppelt seien und gerade junge Frauen selten eine hohe Anzahl an Dienstjahren ausweisen könnten. Nicht zuletzt sei die Vorlage massvoll, die Leistungen gezielt und bedeuteten eine Entlastung für die Wirtschaft (Bundesrat 1999). Während sich die Grünen, die SP und die CVP klar für ein Ja und die SVP klar für ein Nein einsetzten, zeigte sich die FDP erneut gespalten. Aufgrund des Widerstands der Wirtschaftsverbände an der Delegiertenversammlung fasste die Partei mit 85 zu 73 Stimmen die Nein-Parole. Die welschen Kantonssektionen stellten sich gegen diesen Entscheid und portierten ein Ja. Auch die FDP Frauen setzten sich für ein Ja ein, auch sie agierten jedoch nicht geschlossen: Während sich die FDP-Parlamentarierinnen der Romandie zusammen mit der Zürcherin Lili Nabholz im befürwortenden Komitee engagierten, zeigten sich Christine Egerszegi-Obrist und die liberale Marguerite Florio im gegnerischen Komitee präsent. Zudem bröckelte der Widerstand unter den Arbeitgebenden, da immer mehr realisierten, dass sie eher entlastet würden (Benteli 1999). Das klare Volks-Nein von 61 Prozent der Stimmenden kam demnach recht überraschend. Die VOX-Nachbefragung zeigte einen tiefen Abstimmungsgraben zwischen der Deutschschweiz und der Westschweiz; Letztere hätte der Vorlage gar grossmehrheitlich zugestimmt. Sympathisantinnen und Sympathisanten der CVP legten trotz der klar befürwortenden Haltung der Partei in nur 42 Prozent der Fälle und somit ähnlich häufig wie Anhängerinnen und Anhänger der FDP (38%) ein Ja ein (Kriesi et al. 1999).

13.7 2004: Die Erfüllung des Verfassungsauftrags mit der Minimalvariante

Nach dem Scheitern der Mutterschaftsversicherung an der Urne im Jahr 1999 wurden einmal mehr zahlreiche politische Vorstösse lanciert, um die bestehende Gesetzeslücke zu schliessen. So forderte eine parlamentarische Initiative von Christine Egerszegi-Obrist (fdp, AG) eine Revision des Obligationenrechts, um allen erwerbstätigen Frauen einen vollen Erwerbsschutz für die ersten acht Wochen nach der Geburt zu gewährleisten (Pa.Iv. 99.429). Ebendies verlangten Standesinitiativen aus dem Kanton Genf und Jura, jedoch für eine Dauer von 14 Wochen (Kt.Iv. 99.303, Kt.Iv. 00.302). Die Festschreibung einer Lohnfortzahlung für acht Wochen im Obligationenrecht bezweckte auch eine Motion der nationalrätlichen Kommission für soziale Sicherheit und Gesundheit (SGK-NR), sie

verlangte im Sinne einer Mischfinanzierung darüber hinaus sechs weitere, von der EO-Kasse bezahlte Urlaubswochen (Mo. 00.3182).

Schliesslich war es jedoch eine breit abgestützte parlamentarische Initiative (Pa.Iv. 01.426), die eine konsensfähige Lösung anbot. Motiviert worden war die Initiative durch die vom Bundesrat aufgrund Überweisung der Motion der SGK-NR in Angriff genommenen Arbeiten für einen obligationenrechtlich geregelten Mutterschaftsurlaub. Ein Lastenausgleich für Betriebe mit einem hohen Frauenanteil war im Entwurf nicht vorgesehen. Der durch Zusammenarbeit von Parlamentsmitgliedern der vier Bundesratsparteien präsentierte und von 108 Ratsmitgliedern unterzeichnete Vorschlag sah eine für die Arbeitgebenden günstigere Lösung über eine EO-Finanzierung vor. Die vom Gewerbeverbandsdirektor Pierre Triponez (fdp, BE) eingereichte und unter Mitarbeit von Jacqueline Fehr (sp, ZH), Thérèse Meyer-Kälin (cvp, FR) und Ursula Haller (svp, BE) entstandene parlamentarische Initiative wollte selbstständig und unselbstständig erwerbstätigen Müttern während 14 Wochen eine über die EO finanzierte Lohnausfallentschädigung von 80 Prozent entrichten (Benteli 2004). Im Gegenzug würde die Grundentschädigung für alle Armeedienstleistenden mit Ausnahme der Rekruten ebenfalls auf 80 Prozent des Erwerbsausfalls erhöht (bisher: 65%). Erst auf mittlere Frist sei, angesichts der beträchtlichen Reserven, mit einer moderaten Erhöhung des Erwerbsersatz-Beitragssatzes von 0,3 bis 0,4 Prozentpunkten zu rechnen.

Verschiedene Argumente brachten die Initiantinnen und Initianten vor, die allesamt bereits im Rahmen der Diskussionen um die Vorlage zur Teilrevision der Krankenversicherung in den 1980er Jahren aufgetaucht waren: Neben der Erfüllung des Verfassungsauftrags schaffe diese Lösung auch Gerechtigkeit zwischen den Branchen, da Branchen mit einem höheren Anteil an jungen Frauen nicht mehr mit überdurchschnittlich hohen Kosten rechnen müssten. Dies wiederum verbessere auch die Beschäftigungsaussichten junger Frauen auf dem Arbeitsmarkt, da ihre Anstellung für einen Betrieb nicht mehr länger mit einem finanziellen Risiko verbunden sei. Nicht zuletzt entrichteten Frauen bereits Beiträge an die Erwerbsersatzordnung und könnten nur in Ausnahmefällen – sofern sie Dienst in der Armee oder im Zivilschutz leisteten – von den Beiträgen profitieren. «Da auch die Leistungen der Mütter der ganzen Gesellschaft zugute kommen, ist es systemkonform, wenn ebenfalls der Erwerbsausfall, der ihnen während der Dauer ihres Mutterschaftsurlaubs erwächst, über Entschädigungsleistungen der Erwerbsersatzordnung abgegolten wird», hiess es in der Begründung zur erwähnten parlamentarischen Initiative (Pa.Iv. 01.426). Zum Schluss lasse sich der administrative Mehraufwand durch Rückgriff auf eine bestehende Institution möglichst gering halten.

Bei der FDP stiessen diese Vorschläge zuerst auf Gegenwind. Diese präsentierte im Sommer 2001 eine auf dem Obligationenrecht beruhende Lösung, die einen bezahlten Mutterschaftsurlaub von acht bis 14 Wochen für unselbstständig erwerbstätige Mütter, abhängig von der Dauer des Anstellungsverhältnisses, vorsah und als Kompensation für die Arbeitgebendenseite eine Reduktion

des EO-Beitragssatzes um 0,1 Prozentpunkte vorschlug (NZZ 2001). Ein Antrag der Parteileitung, die parlamentarische Initiative abzulehnen, scheiterte an der Delegiertenversammlung jedoch klar mit 176 zu 27 Stimmen, nachdem fast die Hälfte der Fraktion diese bereits mitunterzeichnet und die FDP Frauen offiziell ihre Unterstützung für den Vorschlag Triponez bekundet hatten (Benteli 2004). Nach dieser Wendung verlief die Parlamentsdebatte relativ reibungslos (AB SR, 2003, S. 529 ff.; AB NR, 2003, S. 1337 ff.; AB SR, 2003, S. 834 ff. und 1033). Nichteintretensanträge von Seiten der SVP, unterstützt durch vereinzelte FDP-Vertreter, fanden kein Gehör im Parlament. Ebenso blieben Anträge von Seiten der Linken, die zusätzlich einen Adoptionsurlaub forderten oder die Leistungen bei Mutterschaft ausdehnen wollten, chancenlos.²⁰ Auch ein Antrag von Kurt Wasserfallen (fdp, BE), der Leistungen für nichterwerbstätige Mütter in die Vorlage mit aufnehmen wollte, fand nur vereinzelt Zustimmung und der Antragssteller musste sich den Vorwurf gefallen lassen, bewusst eine Leistung in die Gesetzesvorlage aufnehmen zu wollen, die an einer Volksabstimmung nicht mehrheitsfähig wäre. Auch die CVP-Fraktion, die die Leistungen für nichterwerbstätige Mütter zu früheren Zeitpunkten stets stark befürwortet hatte, stellte sich gegen den Antrag, um die Vorlage nicht zu gefährden. Abgelehnt wurde nicht zuletzt auch ein Antrag Stahl (svp, ZH), der Mutterschaftsleistungen auf Frauen ausweiten wollte, die im Betrieb des Mannes arbeiteten, ohne einen Lohn zu erhalten (AB NR, 2002, S. 1925 ff.). In der Schlussabstimmung befürwortete der Ständerat die Vorlage mit 31 zu 6 und der Nationalrat mit 146 zu 41 Stimmen. Zur SVP-Fraktion, die sich grossmehrheitlich gegen das Geschäft stellte, gesellten sich einzelne Vertreter der FDP. Die drei Nationalrätinnen der SVP, Ursula Haller (BE), Lisbeth Fehr (ZH) und Brigitta Gadiant (GR), befürworteten die Vorlage (AB NR, 2003, S. 1747 ff.).²¹ Somit sprachen sich sämtliche bei der Abstimmung anwesenden Frauen im Nationalrat für die Vorlage aus. Trotz fehlender Unterstützung der Wirtschaftsverbände lancierte die SVP Schweiz mit 70000 Unterschriften erfolgreich das Referendum, womit sich die Schweizer Stimmbevölkerung bereits zum fünften Mal mit der Frage einer Mutterschaftsversicherung zu befassen hatte.

Die Kampagne der Befürwortenden betonte, dass viele Familien aus wirtschaftlichen Gründen auf die Lohnfortzahlung nach der Geburt angewiesen seien (Benteli 2004): Ein Ja für das Gesetz bedeute also auch ein Ja für die Familie und für die Kinder, argumentierte das Ja-Komitee weiter. Die Mütter sollen nicht gezwungen sein, aus finanziellen Gründen so rasch als möglich wieder in den Beruf einsteigen zu müssen. Die Mutter solle sich ohne Sorgen dem Kind zuwenden können. Nicht zuletzt handle es sich um einen fairen Kompromiss, der allen

20 Die Einführung eines Adoptionsurlaubs, wie dies in der letzten Gesetzesrevision vorgesehen gewesen wäre, wurde vom Ständerat eingangs zwar befürwortet, im Differenzbereinungsverfahren schloss sich dieser jedoch dem Nationalrat an, der den Einbezug dieses Punktes vehement bekämpfte, um keine zusätzlichen, möglichen Vetopunkte zu schaffen.

21 Für die SVP sass bis heute (Stand März 2021) noch nie eine Frau im Ständerat.

nütze; neben Frauen, Kindern und Familien auch den Militärdienstleistenden, da der Erwerbsersatz auch für diese erhöht werde, und auch den KMU, da diese den Mutterschaftsurlaub nicht mehr aus eigener Kasse finanzieren müssten. Auch das Argument der Vereinbarkeit von Beruf und Familie brachten die Befürwortenden ins Feld. Auf ihren Abstimmungsplakaten begründeten sie dieses jedoch mit dem Wohle der Familie, da ohne die Möglichkeit eines Erwerbsersatzes Paare immer öfter auf Kinder verzichten würden.²² Somit verbanden sie das Argument des Mutterschutzes ebenso mit der Geburtenpolitik, wie dies der Bundesrat und die CVP bei früheren Gelegenheiten getan hatten. Auf der gegnerischen Seite argumentierte die SVP mit einem unschuldig dreinblickenden Baby und dem Slogan «Kein Sozialausbau, keine Staatskinder!» für ein Nein; Kinder seien Privatsache. Mit den mittlerweile bestehenden Regelungen sei der Verfassungsauftrag bereits erfüllt. Das Zurückkommen auf die Frage nach mehrmaligem Volks-Nein sei ferner eine Zwängerei und missachte den Volkswillen.

Geändert hatte sich im Unterschied zur Abstimmung fünf Jahre zuvor die Haltung der Wirtschaft. Der Direktor des Gewerbeverbandes, Pierre Triponez, der als Urheber der erfolgreichen Gesetzesvorlage galt, setzte sich mit dem SGV-Vorstand für ein Ja ein, überzeugte aber nicht die gesamte Basis (Benteli 2004). Von den drei grossen Wirtschaftsverbänden positionierte sich Economiesuisse am ablehnendsten, wollte sich jedoch nicht exponieren und beschloss Stimmfreigabe. Ebenso beschloss der Arbeitgeberverband Stimmfreigabe, jedoch nicht ohne anzuerkennen, dass die Wirtschaft mit dieser Vorlage im Vergleich zur aktuellen Regelung und zu alternativen Modellen unter dem Strich eher entlastet würde (Benteli 2004). Erstmals gesellte sich auch die FDP zu der befürwortenden Seite. Von den Bundesratsparteien verblieb somit lediglich die SVP auf der Gegenseite. Prominent für die Vorlage setzten sich mit Ruth Dreifuss (sp), Elisabeth Kopp (fdp) und Ruth Metzler (cvp) auch die drei ehemaligen Bundesrätinnen sowie über 60 ehemalige Parlamentarierinnen ein (Benteli 2004). Dieser Versuch zur Schaffung einer Mutterschaftsversicherung nahm schliesslich auch die Hürde an der Urne: Die Stimmbevölkerung stimmte der Änderung des Erwerbsersatzgesetzes (für Dienstleistende und bei Mutterschaft) mit 55,5 Prozent zu. Wie bereits 1999 zeigte sich eine überdurchschnittlich starke Zustimmung bei den jüngeren Generationen. Die Kluft zwischen der West- und Deutschschweiz hatte sich im Vergleich zur Abstimmung von 1999 verringert, mit lediglich 49 Prozent Ja-Anteil hätte die Deutschschweiz die Mutterschaftsversicherung aber erneut verworfen. Interessanterweise stimmten die Männer mit 61 Prozent der Vorlage deutlicher zu als die Frauen (52%). Die Sympathisantinnen und Sympathisanten der Bundesratsparteien befolgten die Parteiparolen mehrheitlich, die Anhängerschaft der CVP und der FDP jedoch nicht extrem deutlich (Allenspach et al. 2004).

22 Objekt Nr. F 5132-Pa-003v des Sozialarchivs: Werbung «Mutterschaftsurlaub, Ja», im Zusammenhang der Abstimmung zur Änderung vom 03.10.2003 des Bundesgesetzes über die Erwerbsersatzordnung für Dienstleistende in Armee, Zivildienst und Zivilschutz (Erwerbsersatzgesetz, EOG) vom 26.09.2004.

13.8 Fazit

Die beinahe unendliche Geschichte der Mutterschaftsversicherung fand im Jahr 2004 – 59 Jahre nach Schaffung des Verfassungsauftrags zur Einrichtung einer solchen Versicherung – ihr vorläufiges Ende. Dass dies so lange gedauert hatte, lag nicht am Willen des Bundesrats oder des Parlaments; beide hatten sich bereits mehrfach für eine Mutterschaftsversicherung ausgesprochen, die gar über die Leistungen hinausging, die schliesslich mit dem Volks-Ja vom September 2004 in Kraft treten konnten. Für die Einführung einer Mutterschaftsversicherung und den Ausbau des Kündigungsschutzes auf die gesamte Dauer der Schwangerschaft und des Mutterschaftsurlaubs hatte sich im Parlament neben den Linken regelmässig auch die CVP eingesetzt – wenn auch aus anderen Motiven: Während SP, Gewerkschaften und Frauenbewegungen stets auch die Vereinbarkeit von Mutterschaft und Erwerbstätigkeit im Blick hatten, bezweckte die CVP in erster Linie den Schutz der Familie, indem sie der Mutter durch Verbesserung der finanziellen Verhältnisse und Steigerung der Arbeitsplatzsicherheit mehr Zeit mit ihrem Kind verschaffen und – so die Argumentation in frühen Jahren – das Risiko eines Schwangerschaftsabbruchs reduzieren wollte. Dass eine Mutterschaftsversicherung in der Schweiz erst im 21. Jahrhundert hatte realisiert werden können, ist mit dem konstanten Widerstand von Seiten der FDP und SVP sowie der Wirtschaftsverbände, namentlich dem Gewerbeverband und dem Arbeitgeberverband, zu erklären. Die Verwirklichung der Mutterschaftsversicherung war nur durch Konzessionen dieser Akteure möglich geworden. Dass sich diese (teilweise) plötzlich kompromissbereit zeigten, könnte damit erklärt werden, dass junge Mütter im Erwerbsleben nicht mehr länger eine Ausnahme bildeten und die Frage um eine finanzierbare und für die Wirtschaft verträglichere Mutterschaftsversicherung an Bedeutung gewann.

Dass Versuche zur Einrichtung einer Mutterschaftsversicherung, die eine Finanzierung über Lohnprozente vorsahen, oftmals am Stimmvolk scheiterten, mag – abgesehen davon, dass die Vorlagen der 1980er Jahre zu viel Angriffsfläche boten – verschiedene Ursachen haben. Zum einen kann dies als Versuch gewertet werden, den rasant voranschreitenden Ausbau der Sozialwerke trotz teilweise vorhandener Finanzierungsprobleme zu bremsen (siehe Kapitel 17 zu den Sozialversicherungen). Die Ablehnung einer Finanzierung über Lohnprozente und die Skepsis gegenüber einer Mutterschaftsversicherung bei den älteren Generationen kann aber auch als fehlende Solidarität mit jungen erwerbstätigen Müttern und deren Familien interpretiert werden. Nicht zuletzt und damit zusammenhängend lässt die tiefe Zustimmung für eine Mutterschaftsversicherung etwa bei Sympathisantinnen und Sympathisanten der CVP auch darauf hindeuten, dass mit der Schaffung einer Mutterschaftsversicherung «eine soziale Funktion finanziell entschädigt und somit gesellschaftlich-symbolisch anerkannt worden [wäre], die viele Zeitgenossen höchstens pragmatischerweise als unausweichliche Tatsache wahrnahmen, die sie aber keineswegs fördern wollten: die erwerbstätige Mutter» (Studer et al. 1998, 104).

Mit einem Lohnersatzanspruch von 80 Prozent während einer Dauer von 14 Wochen ohne zusätzlichen Eltern- oder Vaterschaftsurlaub bewegt sich die Schweiz im europäischen Vergleich, was die Grosszügigkeit der Ausgestaltung von Leistungen bei Mutterschaft betrifft, klar am unteren Rand (Engeli 2017, 902). Dass seit 2004 nicht verstärkt versucht worden war, die Leistungen für die jungen Mütter auszubauen,²³ mag damit zu tun haben, dass der bezahlte Mutterschaftsurlaub den Frauen zwar den notwendigen Schutz bietet, dass er sich aber mit zunehmender Dauer ohne entsprechende Urlaubsmöglichkeiten für den Mann eher als hinderlich erweist, um die Männer vermehrt in die Betreuungsarbeiten und demzufolge die Frauen verstärkt in den Arbeitsmarkt einzubinden (Blofield und Martínez Franzoni 2015; vgl. auch Kapitel 16 zur Teilzeitarbeit). Seit den späten 1990er Jahren zielten diverse parlamentarische Vorstösse denn auch darauf ab, einen Vater- oder Elternurlaub zu etablieren – mit Ausnahme des im Jahr 2020 an der Urne befürworteten zweiwöchigen Vaterschaftsurlaubs bisher erfolglos (vgl. Kapitel 14 zum Vaterschaftsurlaub).

Die Mutterschaftsentschädigung betreffende Baustellen verblieben auch nach der Einführung der Mutterschaftsversicherung. Die Schweiz war nicht nur lange ein Sonderfall, was die fehlende Mutterschaftsversicherung angeht; im Unterschied zu allen EU/EFTA-Staaten fehlt hierzulande auch zu Beginn der 2020er Jahre die Möglichkeit, einen Teil des Mutterschaftsurlaubs vor der Geburt zu beziehen (Rudin et al. 2018). Ein 2015 vom Ständerat angenommenes Postulat von Liliane Maury Pasquier (sp, GE) hatte den Bund etwa aufgefordert, zu prüfen, ob der Mutterschaftsurlaub bereits zwei Wochen vor der Geburt beginnen sollte (Mo. 15.3793; AB SR, 2015, S. 739f.). Da nur sehr wenige Frauen wegen schwangerschaftsbedingten Erwerbsunterbrüchen vor der Geburt mit grösseren Einkommenseinbussen konfrontiert wären – fünf Prozent der im Rahmen einer Studie befragten Frauen, darunter Selbstständigerwerbende, Arbeitslose oder Beschäftigte mit kurzen Arbeitsverhältnissen, erhielten in dieser Zeit weniger als 80 Prozent des Lohnes – sah der Bundesrat hier keinen dringlichen Handlungsbedarf (Bundesrat 2018). Die vom Bundesrat in Auftrag gegebene Studie in Erfüllung des Postulats ergab nicht zuletzt, dass «[a]us Sicht der Mütter der Mutterschaftsurlaub nach der Geburt zu kurz [ist]; der Wiedereinstieg gelingt oft nicht reibungslos und nicht selten muss eine Kündigung befürchtet werden» (Rudin et al. 2018, VI). Verschiedene Parlamentarierinnen und Parlamentarier unternahmen in der Folge Versuche zur Verstärkung des Kündigungsschutzes; bislang allesamt ohne Erfolg.²⁴

23 Siehe jedoch Pa.Iv. 08.519 von Christine Goll (sp, ZH), die eine stufenweise Erhöhung des Anspruchs auf Erwerbsersatz von 98 auf 126 Tage forderte (72 Mitunterzeichnende). Der Nationalrat gab der Initiative 2010 auf Anraten seiner Kommission keine Folge (AB NR, 2010, S. 676ff.).

24 Siehe Mo. 19.3176 von Nadine Masshardt (sp, BE), die eine Verbesserung der Kündigung während der Probezeit verlangte, sowie die Vorstösse Mathias Reynard (sp, VS) zur Kündigungssperrfrist nach der Rückkehr aus dem Mutterschaftsurlaub (Mo. 19.3059; Pa.Iv. 19.406) und für verstärkte Sanktionen bei Kündigung

Hingegen füllte das Parlament in Erfüllung einer Motion der SGK-SR (Mo. 16.3631) in der Wintersession 2020 eine «Lücke bei der Einführung der Mutterschaftsentschädigung» (BBl, 2019, S. 142), indem es die Entschädigung bei längerem Spitalaufenthalt des Neugeborenen um die Dauer des Spitalaufenthalts und maximal bis zu 56 Tage verlängerte (BRG 18.092; BBl, 2020, S. 9947 ff.).

Ein weiteres, bereits in früheren Vorlagen zur Schaffung einer Mutterschaftsversicherung enthaltenes Anliegen scheint nun auch voranzukommen, wobei dessen Erfolg aufgrund der Vorgeschichte noch alles andere als gewiss ist: Im Jahr 2015 gaben die zuständigen Kommissionen beider Räte einer parlamentarischen Initiative von Marco Romano (cvp, TI) Folge, die einen entschädigten Adoptionsurlaub einführen will (Pa.Iv. 13.478). In der dazu durchgeführten Vernehmlassung war eine solche Entschädigung kontrovers aufgenommen worden, weswegen die Kommission dem Nationalrat die Abschreibung des Geschäfts beantragte hatte, was die grosse Kammer in der Frühjahrsession 2019 jedoch ablehnte (AB NR, 2019, S. 579 f.). Mit 12 zu 10 Stimmen bei 1 Enthaltung verabschiedete die Kommission daraufhin einen Erlassentwurf, der bei Adoption eines bis zu vier Jahre alten Kindes einen zweiwöchigen Adoptionsurlaub für die erwerbstätigen Adoptiveltern vorsieht (BBl, 2019, S. 7095 ff.).²⁵ Der Bundesrat unterstützte den Entwurf aus Gründen der Vereinbarkeit von Familie und Erwerbstätigkeit und um alle Eltern gleichzustellen, da sich das Parlament kurz zuvor ebenfalls für den zweiwöchigen Vaterschaftsurlaub ausgesprochen hatte (EDI, BSV und BR 2019). Die Beratungen im Parlament standen Ende März 2021 noch aus.

Eine Besserstellung erfahren aktuell auch die selbstständig erwerbstätigen Frauen bei Mutterschaft. Während Selbstständigerwerbende im Falle der Wehrpflicht eine Betriebszulage zur teilweisen Deckung der anfallenden laufenden Betriebskosten erhalten, fehlt eine solche Regelung für weibliche Selbstständigerwerbende bei Mutterschaft. Das Parlament überwies im Jahr 2020 eine Motion Maury Pasquier (sp, GE; Mo. 19.4270) mit entsprechendem Gesetzbearbeitungsauftrag (AB SR, 2019, S. 1161; AB NR, 2020, S. 1840 f.).²⁶ Nach wie vor fehlt hingegen eine Mutterschaftsversicherung für Bäuerinnen, die ohne Lohn auf dem Hof ihres Mannes tätig sind (vgl. Kapitel 18 zu Frauen in der Landwirtschaft).

Nach der Schaffung der Mutterschaftsversicherung verlangte Maury Pasquier mit einer parlamentarischen Initiative vom Bund die Ratifizierung des IAO-Übereinkommens Nr. 183 zum Mutterschutz aus dem Jahr 2000 (Pa. Iv. 07.455). Nachdem der Bundesrat über den Verordnungsweg entlohnte Still-

wegen Schwanger- oder Mutterschaft (Mo. 19.3058). Die parlamentarische Beratung der Postulate von Léonore Porchet (gp, VD) und Marco Romano (cvp, TI), die eine verbesserte Informationsgrundlage zu dieser potenziellen Diskriminierung verlangten, standen im März 2021 noch aus (Po. 19.4508; Po. 19.4525).

25 In seiner Begründung zur Initiative erschien Marco Romano eine Dauer des Adoptionsurlaubs von zwölf Wochen als «vernünftig» (Pa.Iv. 13.478).

26 Vgl. ebenfalls die hängige Motion der Zürcher Sozialdemokratin Min Li Marti (Mo. 19.4110) mit demselben Anliegen (Stand März 2021).

pausen eingeführt hatte, stand der Ratifikation eines IAO-Abkommens in dieser Sache im Jahr 2014 nichts mehr im Wege (BR und WBF 2014; AS, 2015, 1233 ff.).

13.9 Literaturverzeichnis

- Allenspach, Dominik, Laura Kopp und Thomas Milic. 2004. *Analyse der eidgenössischen Abstimmung vom 26. September 2004*. Bern/Zürich: gfs/Universität Zürich.
- Amlinger, Fabienne. 2020. 1990er-Jahre. In Denise Schmid (Hrsg.), *Jeder Frau ihre Stimme* (S. 143–186). Zürich: Hier und Jetzt.
- Benteli, Marianne. 1996. *Ausgewählte Beiträge zur Schweizer Politik: Teilrevision des Arbeitsgesetzes – Verbot der Nacht- und Sonntagsarbeit von Frauen in der Industrie, 1994–1996*. Bern: Année Politique Suisse, Institut für Politikwissenschaft, Universität Bern, www.anneepolitique.swiss (09.02.2021).
- Benteli, Marianne. 1999. *Ausgewählte Beiträge zur Schweizer Politik: Bundesgesetz über die Mutterschaftsversicherung (MSVG; BRG 97.055), 1994–1999*. Bern: Année Politique Suisse, Institut für Politikwissenschaft, Universität Bern, www.anneepolitique.swiss (09.02.2021).
- Benteli, Marianne. 2004. *Ausgewählte Beiträge zur Schweizer Politik: Ausweitung der Erwerbersatzansprüche auf erwerbstätige Mutter (Pa.Iv. 01.426), 2001–2004*. Bern: Année Politique Suisse, Institut für Politikwissenschaft, Universität Bern, www.anneepolitique.swiss (09.02.2021).
- Blofield, Merike und Juliana Martínez Franzoni. 2015. Maternalism, Co-responsibility, and Social Equity: A Typology of Work – Family Policies. *Social Politics* 22(1): 38–59.
- Bolliger, Christian. 2010. Wirtschaftsvertreter überspannen bei der Nacht- und Sonntagsarbeit den Bogen. In Wolf Linder, Christian Bolliger und Yvan Rielle (Hrsg.), *Handbuch der eidgenössischen Volksabstimmungen 1848–2007* (S. 551–552). Bern: Haupt.
- BR und WBF – Bundesrat und Departement für Wirtschaft, Bildung und Forschung. 2014. Einführung von bezahlten Stillzeiten. *Medienmitteilung vom 30.04.2014*.
- Bundesrat. 1999. *Erläuterungen des Bundesrates zur Volksabstimmung vom 13. Juni 1999*. Abstimmungsbüchlein. Bern: Schweizerische Eidgenossenschaft.
- Bundesrat. 2018. *Mutterschaftsurlaub. Erwerbsunterbrüche vor der Geburt. Bericht in Erfüllung des Postulates 15.3793 Maury Pasquier vom 19. Juni 2015*. Bern: Schweizerische Eidgenossenschaft.
- Dubach, Roswitha. 2010. Nein zu Lohnprozenten und zum Obligatorium in der Krankenversicherung. In Wolf Linder, Christian Bolliger und Yvan Rielle (Hrsg.), *Handbuch der eidgenössischen Volksabstimmungen 1848–2007* (S. 333–334). Bern: Haupt.

- EDI, BSV und BR – Generalsekretariat EDI, Bundesamt für Sozialversicherungen und Der Bundesrat. 2019. Bundesrat spricht sich für eine Adoptionsentschädigung aus. *Medienmitteilung vom 30.10.2019*.
- EKF – Eidgenössische Frauenkommission. 2001. Mutterschaftsversicherung. Factsheet Nr. 3.4. In *Frauen – Macht – Geschichte. Zur Geschichte der Gleichstellung in der Schweiz 1848–2000*. Bern.
- Engeli, Isabelle. 2017. Politique publique de l'égalité entre les femmes et les hommes. In Peter Knoepfel, Yannis Papadopoulos, Pascal Sciarini, Adrian Vatter und Silja Häusermann (Hrsg.), *Handbuch der Schweizer Politik*, 6. Auflage (S. 890–909). Zürich: NZZ Libro.
- Häusermann, Silja und Christine Zollinger. 2017. Familienpolitik. In Peter Knoepfel, Yannis Papadopoulos, Pascal Sciarini, Adrian Vatter und Silja Häusermann (Hrsg.), *Handbuch der Schweizer Politik*, 6. Auflage (S. 911–934). Zürich: NZZ Libro.
- Hofmann, Stéphane. 1988. Assurances sociales. In Hans Hirter (Hrsg.), *Jahrbuch Schweizerische Politik 1987* (S. 202–210). Bern: Année Politique Suisse, Forschungszentrum für schweizerische Politik.
- Kriesi, Hans-Peter, Julien Dubouchet, Mario Konishi und Romain Lachat. 1999. *Analyse der eidgenössischen Abstimmung vom 13. Juni 1999*. Bern/Genf: gfs/Universität Genf.
- NZZ. 2001. FDP für eine Mutterschaftsversicherung. *Neue Zürcher Zeitung*, <https://www.nzz.ch/article7L6BS-1.466241?reduced=true> (04.04.2021).
- Rielle, Yvan. 2010a. Verfassungsgrundlagen für die Einrichtung einer Mutterschaftsversicherung. In Wolf Linder, Christian Bolliger und Yvan Rielle (Hrsg.), *Handbuch der eidgenössischen Volksabstimmungen 1848–2007* (S. 205–207). Bern: Haupt.
- Rielle, Yvan. 2010b. Der erste konkrete Vorschlag für eine Mutterschaftsversicherung erleidet an der Urne ein Debakel. In Wolf Linder, Christian Bolliger und Yvan Rielle (Hrsg.), *Handbuch der eidgenössischen Volksabstimmungen 1848–2007* (S. 422–423). Bern: Haupt.
- Rudin, Melania, Heidi Stutz, Severin Bischof, Livia Bannwart und Jolanda Jäggi. 2018. *Erwerbsunterbrüche vor der Geburt*. Forschungsbericht Nr. 2/18. Bern: Bundesamt für Sozialversicherungen.
- Schwarz-Gagg, Margarita. 1938. *Ausbau der Mutterschaftsversicherung in der Schweiz*. Zürich: Orell Füssli.
- Senti, Martin. 1994. *Geschlecht als politischer Konflikt*. Bern: Haupt.
- Studer, Brigitte, Gaby Sutter und Regina Wecker. 1998. Die unendliche Geschichte der Mutterschaftsversicherung: Zur Konstruktion von Geschlecht durch Sozialpolitik. In Eva Nadai und Thanh-Huyen Ballmer-Cao (Hrsg.), *Grenzverschiebungen: Zum Wandel des Geschlechterverhältnisses in der Schweiz* (S. 93–118). Chur: Rüegger.

- Studer, Brigitte und Regina Wecker. 2001. Die Debatten um den gesetzlichen Sonderschutz für Frauenarbeit und um eine Mutterschaftsversicherung, 1920–1945. In Regina Wecker, Brigitte Studer und Gaby Sutter (Hrsg.), *Die «schutzbedürftige Frau»* (S. 107–147). Zürich: Chronos.
- Swissvotes. 2020. *Datenbank der eidgenössischen Volksabstimmungen*. Swissvotes – die Datenbank der eidgenössischen Volksabstimmungen, www.swissvotes.ch (05.02.2021).
- Swissvotes. 2021. *Gegenentwurf zur Volksinitiative «Für die Familie»*. Swissvotes – die Datenbank der eidgenössischen Volksabstimmungen, www.swissvotes.ch (03.04.2021).
- VOX. 1985. *Analyse der eidgenössischen Abstimmung vom 2. Dezember 1984*. Zürich/Bern: *Année Politique Suisse*, Schweizerische Gesellschaft für praktische Sozialforschung/Universität Bern.
- VOX. 1988. *Analyse der eidgenössischen Abstimmung vom 6. Dezember 1987*. Zürich: Schweizerische Gesellschaft für praktische Sozialforschung/Forschungsstelle für politische Wissenschaft.
- Wecker, Regina. 1996. Sondermassnahmen als Mittel zur «Konstruktion des Geschlechts» am Beispiel von Nachtarbeitsverbot und Mutterschaftsversicherung. In Ulrich Pfister, Brigitte Studer und Jakob Tanner (Hrsg.), *Arbeit im Wandel* (S. 315–327). Zürich: Chronos.
- Zosso, Oscar. 1975. Bevölkerungs- und Sozialpolitik. In Erich Gruner und Peter Gilg (Hrsg.), *Jahrbuch Schweizerische Politik 1974* (S. 114–134). Bern: Forschungszentrum für schweizerische Politik.

14 **Vaterschaftsurlaub: Das Ringen um einen (vorläufigen) gleichstellungspolitischen Kompromiss**

Dominique Oehrli

14.1 Einleitung

Der Vaterschaftsurlaub wurde in der Schweiz jüngst im Rahmen einer Änderung des Erwerbssersatzgesetzes eingeführt. So haben seit dem 1. Januar 2021 alle erwerbstätigen Väter ein Recht auf zehn freie Arbeitstage, welche zusätzlich zu den gewohnten Ferientagen zu gewähren sind und innerhalb von sechs Monaten nach Geburt des Kindes am Stück oder verteilt auf einzelne Tage bezogen werden können (Erwerbssersatzgesetz Art. 16iff.). Die Entschädigung des Vaterschaftsurlaubs ist dabei entsprechend der Entschädigung beim Mutterschaftsurlaub geregelt: Sie beträgt 80 Prozent des durchschnittlichen Erwerbseinkommens vor der Geburt des Kindes, höchstens aber CHF 196 pro Tag und wird über die Erwerbssersatzordnung finanziert.

Vor 2021 sah das schweizerische Bundesrecht neben den üblichen ein bis zwei freien Tagen zur Verrichtung persönlicher Angelegenheiten für Arbeitnehmende keinen spezifischen Vaterschaftsurlaub vor. Wie die folgenden Ausführungen aber zeigen, wurde das Thema im Parlament bereits lange diskutiert. So hatten Mitglieder linker Parteien bereits während dem langen Kampf zur Schaffung einer Mutterschaftsversicherung vereinzelt Vorstösse eingereicht, die nicht nur einen Urlaub für Mütter, sondern auch für Väter von neugeborenen Kindern vorsahen. Letzteres wurde dabei insbesondere mit dem gleichstellungspolitischen Ziel begründet, dass der Einbezug von Vätern in die Betreuung der neugeborenen Kinder im Gegensatz zu einem «reinen Mutterschaftsurlaub» die partnerschaftliche Rollenteilung der erwerbstätigen Mütter und Väter ermöglichen und daher ein wichtiger Schritt für die tatsächliche Gleichstellung von Frau und Mann bedeuten würde.

Nach der Einführung der Mutterschaftsversicherung im Jahre 2005 entwickelten sich Forderungen zur Erweiterung des Mutterschaftsurlaubs durch Gewährung zusätzlicher Urlaubstage für Väter (und teilweise auch für Mütter) regelrecht zu einem politischen Dauerbrenner, wobei diese zunehmend auch von Mitgliedern bürgerlicher Parteien auf die politische Agenda gesetzt wurden. Trotz der zunehmenden Anerkennung für das grundsätzliche Anliegen innerhalb des Parlaments zeigte sich jedoch, dass die Vorstellungen über die konkrete Ausgestaltung und Finanzierung eines Vaterschafts- oder Elternurlaubs – teilweise auch innerhalb der Parteien – weit auseinandergingen. Uneinigkeit herrschte dabei nicht nur über die Frage bezüglich der Dauer des zusätzlichen

Urlaubs, sondern auch inwiefern bzw. zu welchen Teilen dieser den Vätern vorbehalten werden sollte. Erst die Lancierung der Volksinitiative «für einen vernünftigen Vaterschaftsurlaub» im Jahre 2017 brachte das Parlament dazu, der Stimmbevölkerung in Form eines indirekten Gegenvorschlags eine mehrheitsfähige Lösung zu präsentieren und der heute geltenden gesetzlichen Regelung dadurch zum Durchbruch zu verhelfen.

14.2 Der Auftakt der Linken

Wie einleitend erwähnt, fanden Forderungen zur Einführung eines Urlaubs für Väter bereits relativ früh Eingang in die politische Diskussion. So kam die Möglichkeit eines allgemeinen Elternurlaubs in der parlamentarischen Initiative von Gabrielle Nanchen (sp, VS; Pa.Iv. 77.231) «zur Schaffung eines wirksamen Familienschutzes» bereits 1977 sowie bei der gut ein Jahr später von der Organisation für die Sache der Frau (Ofra) mit Unterstützung der linken Parteien und Gewerkschaften lancierten Volksinitiative «Für einen wirksamen Schutz der Mutterschaft» zum ersten Mal aufs politische Parkett (BRG 82.074, vgl. Kapitel 13 zur Mutterschaftsversicherung). In beiden Initiativen wurden die Forderungen nach Schaffung eines Mutterschaftsurlaubs mit Forderungen nach einem zusätzlichen Elternurlaub verknüpft. Dies wurde mit dem Argument begründet, dass der Einbezug der Väter in die Betreuungsarbeiten nicht nur eine egalitäre Rollenteilung innerhalb der Familie, sondern damit auch eine bessere Vereinbarkeit von Beruf und Familie und die Chancengleichheit von Frauen und Männer fördern würde (BBl, 1982 III, S. 886). Gerade die Idee, dass auch Väter nach der Geburt eines Kindes einen Anspruch auf bezahlten Urlaub gewährt werden sollte, entpuppte sich jedoch als Stein des Anstosses. Während Bundesrat und Parlament die Einführung eines allgemeinen Elternurlaubs als wenig massvolle, der Vereinbarkeit wenig dienliche und auch kaum realisierbare Massnahme bezeichneten, sahen viele Gegnerinnen und Gegner in der Volksinitiative auch eine unerwünschte Bedrohung der traditionellen Familienstrukturen (Rielle 2010).

Einige Jahre nachdem die Mutterschaftsinitiative an der Urne gescheitert war, wurde das Thema des Elternurlaubs im Nachgang zum Frauenstreik von 1991 in einer parlamentarischen Initiative von Thomas Baerlocher (pda, BS; Pa.Iv. 91.429) aufgenommen, die ein «Programm zur Förderung von Gleichstellung und Partnerschaft» zu schaffen beabsichtigte. Darin regte der Initiant unter anderem die Einführung eines Elternurlaubs auf Bundesebene an, welcher zu je 50 Prozent auf Mann und Frau verteilt werden sollte (AB NR, 1994, I, S. 568 ff.). Auf Antrag der Kommission für Rechtsfragen, welcher dieses Geschäft zur Prüfung zugewiesen wurde, gab der Nationalrat der Initiative jedoch keine Folge.

Während diese ersten politischen Forderungen keinen spezifischen Urlaub für Väter, sondern einen Elternurlaub im Allgemeinen vorsahen und diesen an die Schaffung eines Mutterschaftsurlaubs knüpften, wurde ein ausdrücklicher Vaterschaftsurlaub zum ersten Mal im Jahre 1998 im Rahmen der Motion

von Nationalrat Jutzet (sp, FR; Mo. 98.3043) gefordert. Konkret beantragte der Motionär die Schaffung einer gesetzlichen Grundlage, welche es allen lohnbeziehenden Vätern erlauben würde, bei der Geburt eines Kindes einen bezahlten Urlaub von mindestens einer Woche zu erhalten. Der Bundesrat lehnte diesen Vorschlag ab und machte geltend, dass die Frage nach der Dauer eines allfälligen Urlaubs den Vereinbarungen der Sozialpartner bzw. bei Angestellten des öffentlichen Dienstes den Kantonen und Gemeinden zu überlassen sei (AB NR, 1998, S. 120f.). Mit 64 zu 45 Stimmen lehnte die grosse Kammer die Überweisung der Motion ab (AB NR, 1998, S. 120f.).

Dass der Motionär ausdrücklich nur einen Urlaub für Väter forderte, könnte dadurch begründet sein, dass die Botschaft des Bundesrates zur Mutterschaftsversicherung (BRG 97.055) zu diesem Zeitpunkt bereits auf dem Tisch lag – der Urlaub für die Mütter war somit zumindest planweise bereits abgedeckt. Nachdem die Vorlage im Juni 1999 jedoch an der Urne gescheitert war, reichte die grüne Nationalrätin Franziska Teuscher (gp, BE; Pa.Iv. 01.438) 2001 die parlamentarische Initiative «Elternurlaub für erwerbstätige Mütter und Väter» ein. In dieser forderte sie den Bund zur Schaffung eines insgesamt viermonatigen Elternurlaubs auf.¹ Konkret sollten erwerbstätige Eltern, die gemeinsam für das Kind sorgen, einen individuellen und nicht übertragbaren Anspruch auf je zwei Monate bezahlten Urlaub erhalten, wobei Teilzeitformen oder Pro-rata-Bezüge bis zum vollendeten zweiten Lebensjahr des Kindes möglich sein sollten (AB NR, 2003, S.495). Alleinerziehenden Eltern hätten gemäss dem Vorschlag von Teuscher Anspruch auf die gesamten vier Monate. Für Personen, denen durch ihre Arbeitgebenden bereits ein Urlaub gewährt wurde, sollte der viermonatige Anspruch zusätzlich gelten. Der Erwerbsausfall während des Elternurlaubes sollte grundsätzlich zu 80 Prozent abgegolten werden, wobei ein Maximalbetrag in der Höhe des eineinhalbfachen durchschnittlichen Bruttogehaltes in der Schweiz vorgesehen war (AB NR, 2003, S.495).

Während die SP die Initiative unterstützte, vermochte sie über die Reihen der linken und grünen Parteien hinaus keine Sympathien auf sich zu vereinigen. So wurde von bürgerlicher Seite einerseits bemängelt, dass die Frage der konkreten Finanzierung des vorgeschlagenen Elternurlaubs nicht thematisiert und entsprechend unklar wäre, wer für die namhaften Mehrkosten aufkommen müsste. Andererseits wurde darauf verwiesen, dass bereits mehrere familienpolitische Forderungen in der «Pipeline» seien, allen voran die neue Vorlage zur

1 Bereits 1999 hatte Teuscher erfolglos eine ähnlich lautende parlamentarische Initiative (Pa.Iv. 99.434) eingereicht, welche die Einführung eines Elternurlaubs für Bundesbedienstete forderte und dabei an die Vorbildfunktion des Bundes als Arbeitgeber appellierte. Einen Elternurlaub für Angestellte des Bundes wurde überdies auch schon 1988 von Nationalrätin Haller (sp, BE; Mo. 88.542) in ihrer Motion gefordert. Während sich der Bundesrat bei seiner Stellungnahme zur Motion Haller bereit erklärt hatte, eine Erhöhung des Mutterschaftsurlaubs für die Mitarbeiterinnen der Bundesverwaltung im Rahmen eines Postulats zu prüfen, lehnte er es ab, auf die Forderungen zur Einführung eines Elternurlaubs einzugehen (AB NR, 1988, III, S. 1477).

Mutterschaftsversicherung, welche prioritär behandelt werden müsse (AB NR, 2003; S. 497). Jedoch fanden politische Forderungen zur Einführung eines bezahlten Urlaubs für Väter auch nach der Einführung der Mutterschaftsversicherung, welche 2004 von der Stimmbevölkerung angenommen wurde und 2005 in Kraft trat (vgl. Kap. 13 zur Mutterschaftsversicherung), zunächst noch wenig politische Unterstützung.

So forderten im Jahre 2006 sowohl eine erneute parlamentarische Initiative von Franziska Teuscher (gp, BE; Pa.Iv. 06.448) wie auch eine Motion von Roger Nordmann (sp, VD; Mo. 06.3662) eine Revision des Erwerbsersatzgesetzes zur Ausweitung der Erwerbsersatzansprüche auf erwerbstätige Väter. Während die parlamentarische Initiative konkret einen entschädigten Urlaub für versicherte Väter während acht Wochen nach der Geburt eines Kindes vorsah, liess die Motion Nordmann die Dauer des Urlaubs offen (AB NR, 2008, S. 1813 ff.). Demgegenüber sahen beide Geschäfte vor, dass die Entschädigung des Vaterschaftsurlaubs entsprechend der Entschädigung beim Mutterschaftsurlaub geregelt werden soll.

Den Vorstoss von Teuscher lehnte der Nationalrat mit 111 zu 69 Stimmen ab, nachdem Kommissionssprecher Triponez (fdp, BE) dem Anliegen im Namen der Kommission die sozialpolitische Priorität abgesprochen und die Auffassung vertreten hatte, dass der Vaterschaftsurlaub aufgrund des fehlenden Elements der Geburt und der körperlichen Erholung nicht mit dem Mutterschaftsurlaub verglichen werden könne. Nationalrat Baettig (svp, JU) hatte insbesondere die familienpolitischen Ziele der Initiantin kritisiert, in welchen er unter anderem einen Wunsch sah, die Vaterrolle zu verweiblichen (AB NR, 2008, S. 1812 ff.).

Der Bundesrat beantragte auch die Ablehnung der Motion Nordmann mit der Begründung, dass sich die sozialpartnerschaftliche Lösung bewährt habe. Zur Stützung seines Arguments verwies er auf den Umstand, dass verschiedene Grossunternehmungen (Swisscom, Migros, Swiss Re) bereits einen in der Regel zweiwöchigen Vaterschaftsurlaub eingeführt hatten. Zudem betonte er neben den Schwierigkeiten zur Finanzierung eines allfälligen Vaterschaftsurlaubs auch die Tatsache, dass kein verfassungsmässiger Auftrag zur Einführung eines Vaterschaftsurlaubs mit Versicherungscharakter bestehe; somit seien vorerst wichtigere familienpolitische Anliegen zu realisieren. Solche familienpolitischen Prioritäten sah er insbesondere in der Förderung der familienergänzenden Kinderbetreuung, der steuerlichen Entlastung der Familien sowie in der Förderung flexibler Arbeitszeitmodelle auf betrieblicher Ebene (AB SR, 2007, S.1182). Dies seien alles Massnahmen, welche die aus der Kinderbetreuung entstehende zeitliche und finanzielle Belastung der Eltern langfristig bzw. über das Kleinstkindesalter hinaus reduzieren und somit die Vereinbarkeit von Beruf und Familie ermöglichen sollten (vgl. auch Kapitel 15 zur familien- und schulergänzenden Kinderbetreuung und Kapitel 12 zur Individualbesteuerung).

Entgegen des Antrags des Bundesrates wurde die Motion Nordmann am 8. März 2007 – dem internationalen Frauentag – in der grossen Kammer mit 78 gegen 74 Stimmen knapp angenommen (AB NR, 2007, S.144). Während die SP und

die Grünen geschlossen für die Annahme der Motion stimmten, war die grosse Mehrheit der Bürgerlichen dagegen. Dass die Motion im Nationalrat dennoch Erfolg hatte, lässt sich wohl insbesondere damit erklären, dass zahlreiche Nationalratsmitglieder der SVP und FDP bei der besagten Abstimmung im Nationalrat nicht anwesend waren (Valarino 2014, 125). Zudem zeigte sich die CVP gespalten: Genau die Hälfte (fünf Frauen und sechs Männer) der 22 anwesenden CVP-Mitglieder stimmten für und die andere Hälfte (zwei Frauen und neun Männer) gegen die Annahme der Motion. Mit diesem Beschluss des Nationalrats konnte die Forderung für einen Vaterschafts- oder Elternurlaub erstmals einen Teilerfolg im Parlament verbuchen. Bei diesem Teilerfolg blieb es jedoch auch, denn trotz des Erfolges in der grossen Kammer vermochte die Motion Nordmann die Mitglieder des Ständerates nicht zu überzeugen. Mit 21 zu 13 Stimmen lehnte der Ständerat die Motion ab (AB SR, 2007, S. 1182 ff.). Dabei machten die Voten im Rahmen der Debatte Differenzen innerhalb des bürgerlichen Lagers deutlich. Während die Vertreter der SVP, Alex Kuprecht (svp, SZ) und This Jenny (svp, GL), generell die Notwendigkeit eines bezahlten Vaterschaftsurlaubs bestritten, zeigte Urs Schwaller (cvp, FR) grundsätzlich Verständnis für das Anliegen, wies allerdings darauf hin, dass dieses für ihn nicht zuoberst auf der Prioritätenliste stehe, zumal «die verfügbaren finanziellen Mittel längerfristig tatsächlich für eine bessere Vereinbarkeit von Beruf und Familie und vor allem für die steuerliche Entlastung von Familien» einzusetzen seien (AB SR, 2007, S. 1183).

14.3 Die Bürgerlichen bringen sich ein

Während Forderungen nach Vaterschafts- und Elternurlauben bis ins Jahr 2006 noch ausschliesslich von den linken Parteien eingebracht worden waren und die sozialpolitisch expansiven und gesellschaftspolitisch progressiven Forderungen bei den bürgerlichen Parteien kaum Anklang gefunden hatten, begannen sich fortan die Positionen der bürgerlichen Parteien gegenüber familienpolitischen Themen zu wandeln (Häusermann und Zollinger 2017, 925 f.; siehe auch Kübler 2007, Häusermann und Kübler 2010). Gemäss Häusermann und Zollinger (2017) lässt sich dies nicht zuletzt damit erklären, dass sich Familienpolitik immer mehr von einem sozial- und gesellschaftspolitisch geprägten Politikfeld hin zu einem Bereich wandelte, der zunehmend auch als wirtschaftspolitisch relevant betrachtet wurde. Solche wirtschaftspolitischen Ziele wurden insbesondere darin gesehen, dass familienpolitische Massnahmen wichtige Anreize für die Integration von (gut ausgebildeten) Frauen in den Arbeitsmarkt darstellen konnten. Gemäss Criblez und Manz (2011) gewannen innerhalb der bürgerlichen Parteien zudem auch gleichstellungspolitische Motive immer mehr an Bedeutung.

Die zunehmende Anerkennung der bürgerlichen Parteien für das grundsätzliche Anliegen eines Eltern- und/oder Vaterschaftsurlaubs zeigte sich nicht nur in den oben beschriebenen Voten sowie im Abstimmungsverhalten diverser bürgerlicher Mitglieder bei linken Vorstössen, sondern fand auch seinen Nieder-

schlag in der Tatsache, dass diese das Thema selber auf die politische Agenda zu setzen begannen. Die erste Motion aus den bürgerlichen Reihen stammte von SVP-Nationalrat Freysinger (svp, VS; Mo. 07.3156), welcher mit Unterstützung diverser Parteikollegen 2007 eine Umwandlung des Mutterschaftsurlaubs in einen Elternurlaub forderte. Konkret sollte es den Eltern erlaubt werden, den Mutterschaftsurlaub von 98 Tagen (14 Wochen) frei unter sich aufzuteilen. Die Idee wurde kaum ein Jahr später auch von CVP-Nationalrätin Schmid-Federer (cyp, ZH; Mo. 08.3507) in einer Motion aufgenommen. Die Motion forderte den Bundesrat auf, dem Parlament ein Modell eines Elternurlaubs vorzulegen, welches es den Eltern ermöglichen sollte, einen Teil des Mutterschaftsurlaubs unter sich aufzuteilen, wobei die Mutter mindestens das gesetzlich vorgeschriebene Arbeitsverbot einhalten müsste. In ihrer Begründung verwies sie dabei auf den Umstand, dass die bestehenden Regelungen eine bestimmte traditionelle und teilweise unerwünschte Rollenaufteilung zementieren würden, was gerade für Doppelverdiener-Paare, welche sich auf einen neuen Karriereschritt der Frau vorbereiteten, problematisch sei.

Bei beiden Motionen wies der Bundesrat in seiner Stellungnahme darauf hin, dass eine Kürzung des Mutterschaftsurlaubs zugunsten eines Vaterschaftsurlaubs einer Aushöhlung des Zwecks der Mutterschaftsversicherung gleichkäme. Zudem machte er darauf aufmerksam, dass eine Aufteilung des Mutterschaftsurlaubs unter den Eltern dennoch zusätzlich Kosten generieren würde, da Männer nicht nur weniger oft in Teilzeit erwerbstätig sind, sondern auch deutlich höhere Löhne haben als Frauen.

Obwohl beide Motionen im Nationalrat nicht behandelt und daher nach Ablauf von zwei Jahren abgeschrieben wurden, waren sie Ausgangspunkt für eine forthin diverser geführte politische Diskussion rund um den Vaterschaftsurlaub. So wurden die zentralen Anliegen der bisherigen Forderungen, wonach auch Vätern von neugeborenen Kindern einen bezahlten Urlaub zu gewähren sei, zwar in beiden Motionen aufgenommen, jedoch wichen die Vorstellungen über die konkrete Umsetzung eines Vaterschafts- oder Elternurlaubs klar von den zuvor lancierten Vorstössen ab. Tatsächlich waren die bis anhin von den linken Parteien eingebrachten Forderungen darauf ausgelegt, den bestehenden Mutterschaftsurlaub durch Gewährung zusätzlicher Urlaubstage für Väter (und teilweise auch für Mütter) zu *erweitern*. Mit den Motionen Freysinger und Schmid-Federer wurden zum ersten Mal Vorstösse eingebracht, die darauf abzielten, bereits bestehende Leistungen *umzuverteilen* (Valarino 2014, 127).

Eine Umverteilung bestehender Leistungen zugunsten eines Vaterschaftsurlaubs schwebte auch Luc Barthassat (cyp, BE; Mo. 09.3943 und Mo. 11.3666) vor, welcher dieselbe Motion gleich zweimal innert zweier Jahre einreichte. Konkret schlug der Motionär vor, «das Militärgesetz (MG) dahingehend anzupassen, dass die Möglichkeit besteht, Wiederholungskurse durch einen bezahlten Vaterschaftsurlaub zu ersetzen» (Mo. 09.3943). Da diese Lösung die Erwerbsersatzordnung nicht zusätzlich belasten würde, sei sie finanziell «neutral» und würde die Leistungen bei Mutterschaft nicht beeinträchtigen. Der Bundes-

rat beantragte beide Male die Ablehnung der Motion und verwies dabei auf den Umstand, dass das Ableisten der Militärdienstpflicht mittels eines Vaterschaftsurlaubs mit der geltenden Bundesverfassung nicht vereinbar wäre. Die Forderung fand sodann auch im Nationalrat kaum Gehör (AB NR, 2009, S. 2330).

Allerdings wurden in dieser ersten Phase der bürgerlichen Vorstösse nicht ausschliesslich Lösungen vorgeschlagen, welche die Einführung eines Vaterschaftsurlaubs über die Substitution bestehender Leistungen forderten. So reichten etwa Hugues Hiltpold (fdp, GE; Mo. 09.3187) im Jahre 2009 sowie Marianne Streiff-Feller (evp, BE; Mo. 10.3700) Vorstösse ein, welche einen zusätzlichen bezahlten Urlaub von zwei Wochen forderten. Während diese zwei Wochen bei der Motion Streiff-Feller dem Vater vorbehalten werden sollten, sah die Motion Hiltpold vor, dass die zusätzlichen Wochen frei unter den Eltern aufgeteilt werden könnten. Auch diese beiden Vorstösse hatten jedoch keinen Erfolg im Parlament. Während die Motion Hiltpold noch im Einreichungsjahr vom Nationalrat stillschweigend abgelehnt wurde, wurde die Motion Streiff-Feller nicht behandelt und nach Ablauf von zwei Jahren abgeschrieben.

14.4 Vaterschaftsurlaub scheint möglich, aber wie?

Wie die bisherigen Erläuterungen deutlich machen, fehlte es zu Beginn der letzten Dekade also nicht grundsätzlich an einem politischen Willen, neben dem Mutterschaftsurlaub auch einen Urlaub für Väter zu schaffen. Dass ein solcher hierzulande immer mehr auch als wichtige Massnahme für die Förderung der Vereinbarkeit von Beruf und Familie angesehen wurde, zeigte sich nicht nur in der Tatsache, dass – wie vom Bundesrat mehrfach betont (siehe z. B. Mo. 06.3662) – immer mehr private (Gross-)Unternehmen einen Vaterschaftsurlaub einführten, sondern auch darin, dass allen Vätern, die beim Bund angestellt waren, über eine Revision der Rahmenverordnung zum Bundespersonalgesetz bereits ab 2008 das Recht auf fünf Tage bezahlten Urlaub innerhalb der ersten sechs Monate nach der Geburt ihres Kindes gewährt wurde. Mittels Revision des Bundespersonalgesetzes wurde der Vaterschaftsurlaub im Jahre 2013 sodann von fünf auf zehn Tage angehoben (EKF 2017, 8).

Für eine Regelung auf Bundesebene², welche dieses Recht allen Vätern gewährt hätte, fehlte es aber an einem Modell, welches die konkrete Umsetzung

2 Auch diverse Forderungen an den Bund, Gesetzgebungsmassnahmen zu ergreifen, welche eine Einführung eines kantonalen Vaterschaftsurlaubs und dessen Finanzierung über die Erwerbsersatzordnung ermöglichen würden, scheiterten im Parlament; etwa eine Standesinitiative des Kantons Genf (Kt.Iv. 08.330). Der Initiative wurde weder vom Nationalrat noch vom Ständerat Folge gegeben. Dabei wurde unter anderem auch argumentiert, dass es den Kantonen zwar «aufgrund des Obligationenrechts und des Arbeitsrechts nicht möglich sei, einen gesetzlichen Anspruch auf einen Elternurlaub sowie eine Lohnfortzahlungspflicht für alle Arbeitgeber auf ihrem Kantonsgebiet einzuführen» (AB SR, 2010, S. 49), sie aber durchaus die Möglichkeit hätten, «Leistungen im Sinne der

eines Vaterschaftsurlaubs politisch mehrheitsfähig machen konnte. Insofern erstaunt es wenig, dass neben konkreten Änderungsvorschlägen immer wieder diverse Forderungen an den Bundesrat eingingen, verschiedene Modelle des Eltern- und Vaterschaftsurlaubs sowie deren Auswirkungen in einem Bericht zu überprüfen. Erfolgreich war von diesen aber nur das Postulat von Ständerätin Fetz (sp, BS; Po. 11.3492). Fetz wollte mit ihrem Postulat «den Weg freimachen für ein Modell, welches das individuelle und selbstverantwortliche Sparen für Elternzeit steuerlich begünstigt». Die Grundidee bei diesem Modell war, dass Arbeitnehmende und Selbstständigerwerbende mit freiwilligen Zahlungen ein Elternschaftsguthaben hätten aufbauen und nach Geburt eines Kindes dazu hätten einsetzen können, eine zusätzliche Elternzeit oder eine vorübergehende Arbeitszeitreduktion zu finanzieren (Po. 11.3492). Diese Idee stiess auch bei den bürgerlichen Parteien auf Interesse, was nicht nur in der Annahme des Postulates im Ständerat, sondern auch in einer Motion von CVP-Nationalrat Hochreutener (cvp, BE) Ausdruck fand. So reichte dieser ebenfalls im Jahre 2011 einen Vorstoss ein, welcher den Bundesrat beauftragen sollte, die gesetzlichen Grundlagen für die Steuerbefreiung einer privat finanzierten Elternzeitversicherung zu schaffen (Mo. 11.3567). Die Motion wurde dabei nicht nur von Parteikollegin Schmid-Federer (cvp, ZH) und zwei weiteren Parteikollegen, sondern auch von diversen Mitgliedern der SP, der Grünen, der FDP, der EVP und der SVP mitunterzeichnet. Auch der Bundesrat sah in diesem neuen Modell interessante Ansätze und erklärte sich bei seiner Stellungnahme zum Postulat Fetz bereit, das Modell einer vertieften Analyse zu unterziehen. In seinem im Oktober 2013 verabschiedeten Bericht in Erfüllung des Postulats präsentierte er sodann acht verschiedene Modelle, wobei er nicht nur privat finanzierte Varianten, sondern auch verschiedene über die Erwerbsersatzordnung (EO) geregelte Möglichkeiten untersuchte (BSV 2013). Um dem Parlament eine Grundlage für künftige Entscheide in Sachen Elternurlaub präsentieren zu können, wurden die verschiedenen Modelle in der Synthese des Berichts hinsichtlich ihrer Kosten und Auswirkungen miteinander verglichen und entsprechende Vor- und Nachteile diskutiert.

Dabei hielt der Bundesrat fest, dass die verschiedenen Modelle eines Vaterschafts- respektive Elternurlaubs tatsächlich zu einer partnerschaftlicheren Rollenteilung in der Familie beitragen können und somit zu den Massnahmen zählen, welche die Vereinbarkeit von Familie und Erwerbstätigkeit zu verbessern vermögen (BSV 2013, 66). Allerdings wies er auch darauf hin, dass die gleichstellungspolitischen Effekte eines solchen Urlaubs im Gegensatz zu den familien- und schulergänzenden Betreuungsangeboten wohl eher begrenzt seien, da die Massnahme sich nur auf einen kurzen Zeitraum unmittelbar nach der Geburt des Kindes auswirkt (BSV 2013, 66). Zudem verursachten private Varianten eines Vaterschafts- und Elternurlaubs zwar keine direkten Kosten für die Wirtschaft und die öffentliche Hand, es sei jedoch zu befürchten, dass aus-

Initiative einzuführen, indem sie die Finanzierung eines Elternurlaubs in ihrer Gesetzgebung vorsähen» (AB SR, 2010, S. 49).

schliesslich Besserverdienende von einem solchen Urlaub profitieren könnten (BSV 2013, 62f.). Aufgrund der sich unweigerlich erhöhenden Kosten bei allen auf die EO gestützten Modellen müsse bei der Wahl eines Vaterschafts- und/oder Elternurlaubsmodells «zwischen den Vorteilen eines solchen Urlaubs für die betroffenen Eltern und Kinder und den für die gesamte Volkswirtschaft durch die Erhöhung der EO-Beiträge anfallenden Kosten» abgewogen werden (BSV 2013, 63), wobei auch die Sicherstellung des finanziellen Gleichgewichts der Sozialwerke zu beachten sei.

Vor dem Hintergrund der im Bericht thematisierten Vor- und Nachteile der verschiedenen Modelle scheint es wenig erstaunlich, dass die Schwierigkeit, mehrheitsfähige Lösungen für einen Eltern- oder Vaterschaftsurlaub zu finden, auch in der Folge bestehen blieb. So wurden zwischen der Einreichung des Postulats Fetz im Jahr 2011 und der Einreichung der parlamentarischen Initiative der ständerätlichen Kommission im Jahre 2018, welche die Grundlage für die heute geltende Regelung zum Vaterschaftsurlaub bildet, insgesamt sechs Motionen sowie fünf parlamentarische Initiativen eingereicht, die die Schaffung eines Vaterschaftsurlaubs beziehungsweise die Einführung eines Elternurlaubs auf Bundesebene forderten.

Die Hälfte dieser Geschäfte knüpfte dabei an ein Modell eines Vaterschafts- oder Elternurlaubs an, welcher ergänzend zum bereits bestehenden Mutterschaftsurlaub gewährt werden sollte. Dabei variierte die Anzahl zusätzlich geforderter Urlaubstage zwischen zwei Wochen für Väter (Pa.Iv. 14.415: Martin Candinas, cvp, GR) und einem Elternurlaub über 18 Monate (Mo. 14.4161: Aline Trede, gp, BE). Eine Art Mittelweg stellte das Modell dar, welches von der Eidgenössischen Koordinationskommission für Familienfragen (EKFF) präsentiert und durch eine parlamentarische Initiative der Grünen Fraktion (Pa.Iv. 11.405) in die politische Diskussion eingebracht wurde. Konkret forderte die EKFF eine Elternzeit von insgesamt 24 Wochen, welche ergänzend zu bestehenden Mutterschafts- und/oder Vaterschaftsurlaubsregelungen gewährt werden sollte (EKF 2017, 6). Bei Eltern mit geteiltem Sorgerecht sollte jedes Elternteil mindestens vier Wochen beziehen müssen, so dass ein Elternteil alleine maximal 20 Wochen beziehen könnte. Dafür war eine Einkommensersatzrate von 80 Prozent analog derjenigen bei der bestehenden Mutterschaftsentschädigung geplant. Auch die Eidgenössische Kommission für Frauenfragen (EKF) unterstützte die Forderungen nach einem Elternurlaub für 24 Wochen, schlug jedoch vor, dass der Urlaub je hälftig von Mutter und Vater zu beziehen sei (EKF 2017, 7). Gemäss Auffassung der EKF könnte nur so erreicht werden, dass Väter sich stärker an der Kinderbetreuung beteiligen.

Solche vergleichsweise expansiven Regelungen wurden indes nicht mehr nur von linken Parteien unterstützt und eingebracht. Tatsächlich wurde auch in der parlamentarischen Initiative der Zürcher BDP-Nationalrätin Quadranti (bdp, ZH; Pa.Iv. 15.458) sowie in der parlamentarischen Initiative der Grünliberalen Nationalrätin Bertschy (glp, BE; Pa.Iv. 16.453) ein bezahlter zusätzlicher Urlaub bei Elternschaft von rund 14 Wochen gefordert, welcher in der Erwerbs-

ersatzordnung geregelt und über Lohnabgaben oder Steuern finanziert werden sollte. Diese zusätzlichen Wochen sollten gemäss den Forderungen von Kathrin Bertschy dem Vater vorbehalten sein, wobei auch Bertschy auf die Vorteile einer frühen Einbindung der Väter zur Verhinderung der strukturell bedingten Zementierung der traditionellen Rollenteilung hinwies (AB NR, 2017, S. 1260 ff.). Neben diesem gleichstellungspolitischen Argument verwies sie aber auch auf die positiven Effekte eines Elternurlaubs für die Wirtschaft. Sie argumentierte, dass die Erhöhung der Erwerbspensen der Frauen den Fachkräftemangel entschärfen und die zusätzlichen Steuer- und Sozialversicherungseinnahmen nicht nur den Staat entlasten, sondern auch zur Amortisierung der Ausbildungskosten der Betroffenen beitragen würde. Langfristig hätte die stärkere Erwerbstätigkeit der Frauen zudem den Effekt, dass geschlechtsspezifische Abhängigkeiten von Ergänzungsleistungen (vgl. Kapitel 17 zu den Sozialversicherungen) und Sozialhilfe im Alter oder bei Trennung vermindert würden und damit ebenfalls die staatlichen Kosten gesenkt werden könnten.

Keines dieser Geschäfte hatte jedoch Erfolg und wurden mit Ausnahme der parlamentarischen Initiative von Martin Candinas (cvp, GR), welche die Mindestforderung aller neueren Vorstösse enthielt, bereits im Erstrat abgelehnt. In den parlamentarischen Debatten zu diesen Vorstössen zeigte sich jedoch zunehmend eine Spaltung innerhalb der Mitglieder bürgerlicher Parteien. Während der marktorientierte, anti-etatistische und meist gesellschaftlich konservative Flügel der rechten Parteien in der Gewährung eines Vaterschafts- und/oder Elternurlaubs grundsätzlich eine kostspielige und unerwünschte Einmischung des Staates in private Angelegenheit sah, argumentierten andere, wie die EVP-Politikerin Ingold (evp, ZH), dass «das Ansinnen all dieser Vorstösse in der Schweiz nicht nur links, etatistisch, gewerkschaftlich oder überhaupt absurd ist, sondern durchaus auch familienpolitische, soziale, psychologische und auch wirtschaftliche Gründe hat» (AB NR, 2016, S. 698). Wie jedoch ein weiteres Votum von Ingold zeigt, strebte auch sie eine weniger kostspielige und im Vergleich zu den Vorschlägen ihrer ebenfalls bürgerlichen Nationalratskolleginnen Quadranti und Bertschy eher bescheidenere Lösungen an (AB NR, 2016, S. 698).

Obwohl die Erweiterung des bestehenden Mutterschaftsurlaubs im Rahmen der parlamentarischen Initiative Candinas eine für die Schweiz nicht untypische Kompromisslösung darstellte und auf die Unterstützung der nationalrätlichen Kommission zählen konnte, hatte auch dieses Geschäft keinen Erfolg und wurde mit einer knappen Mehrheit von 97 zu 90 Stimmen aus dem bürgerlichen Lager (v. a. der SVP und FDP, aber auch von drei Vertretern aus der CVP-Fraktion) in der grossen Kammer abgelehnt. Bei den Frauen stimmten sämtliche anwesenden FDP- und SVP-Vertreterinnen gegen die Initiative, während ihr die Frauen aus allen anderen Parteien geschlossen zustimmten.

Allerdings war eine Gewährung eines Urlaubs für Väter im Sinne einer Ergänzung zum Mutterschaftsurlaub nicht die einzige Idee in diesem Themenbereich, für welche keine politische Mehrheit zu finden war. Ein ähnliches Schicksal ereilte zwei Vorstösse, welche im März 2014 eingereicht wurden und

die die Idee einer Leistungssubstitution von Mutterschafts- zu Elternurlaub wiederaufnahmen. So forderten sowohl eine Motion der Grünliberalen Fraktion (Mo. 14.3068) wie auch eine Motion von Nationalrat Andrea Caroni (fdp, AR; Mo. 14.3109) den Bundesrat auf, dem Parlament einen Gesetzesentwurf vorzulegen, welcher es den Eltern erlauben würde, den 14-wöchigen Elternurlaub frei untereinander aufzuteilen. Dabei sollte insbesondere jener Teil des Mutterschaftsurlaubs, welcher nicht gesundheitspolitisch, sondern mit der Förderung der Eltern-Kind-Beziehung begründbar ist, frei aufgeteilt werden können. Caroni begründete seine Forderung damit, dass dies im Wohle der Väter sei, die so einfacher eine frühe Bindung zum Kind aufbauen könnten, aber auch zum Wohle der Mütter, welche sich – sofern erwünscht – einfacher wieder in den Beruf integrieren könnten (Mo. 14.3109). Darüber hinaus führte die Grünliberale Fraktion zusätzliche gleichstellungspolitische Ziele ins Felde, etwa dass die einseitige Sozialversicherungsregelung zu schlechteren Lohn- und Beförderungsmöglichkeiten für Frauen führen könne, weil Arbeitgebende bei ihnen längere Erwerbsunterbrüche bei einer Elternschaft befürchteten (Mo. 14.3068). Zudem sah die Motion auch eine Art Anreizsystem vor: Eltern, welche den Urlaub ausgeglichen untereinander aufteilten, sollte eine Verlängerung des Urlaubs bis zu 20 Wochen zustehen. Der Bundesrat beantragte in beiden Fällen die Ablehnung der Motion. In seiner Begründung verwies er dabei einerseits auf den von ihm in Erfüllung des Postulates Fetz verabschiedeten Bericht zum Vaterschafts- und Elternurlaub, welcher vom Parlament zu diesem Zeitpunkt noch nicht behandelt worden war, weshalb es noch abzuwarten gelte, «wie das Parlament die Frage der Einführung eines Vaterschafts- oder Elternurlaubs beurteilen wird und welches Modell es gegebenenfalls umsetzen will» (Mo. 14.3068). Andererseits sei eine Umverteilung des Anspruchs auf Mutterschaftsurlaub mit dem erst kürzlich ratifizierten und von der Bundesversammlung genehmigten Übereinkommen Nr. 183 der Internationalen Arbeitsorganisation über den Mutterschutz unvereinbar, welches in Artikel 4 einen Anspruch auf einen mindestens vierzehnwöchigen Mutterschaftsurlaub vorsieht. Beide Motionen wurden nicht traktandiert und nach zwei Jahren unbehandelt abgeschlossen.

14.5 Eine Volksinitiative macht Druck; mit Erfolg!

Während sich das Parlament im Verlauf der letzten Dekade in Sachen Vaterschaftsurlaub also in eine Art Pattsituation manövrierte, entpuppte sich die direkte Demokratie als effizientes Druckmittel, um doch noch zu einer mehrheitsfähigen Regelung im Parlament zu gelangen. So reichten Mitte 2017 die Dachorganisationen Travail.Suisse, männer.ch, Alliance F und Pro Familia Schweiz die Volksinitiative «Für einen vernünftigen Vaterschaftsurlaub – zum Nutzen der ganzen Familie» ein, welche die Einführung eines vierwöchigen Urlaubs für Väter forderte, der analog zum bestehenden 14-wöchigen Mutterschaftsurlaub über die Erwerbsersatzordnung (EO) finanziert werden sollte

(Strasser 2020). Obwohl der Bundesrat das Anliegen anerkannte, beantragte er, die Initiative Stimmvolk und Ständen ohne direkten Gegenentwurf oder indirekten Gegenvorschlag zur Ablehnung zu empfehlen (BBl, 2018, S. 3699ff.). Für ihn genossen familienpolitische Massnahmen zum Ausbau eines bedarfsgerechten familienergänzenden Kinderbetreuungsangebots höhere Priorität. Zudem würde ein vierwöchiger Urlaub «die Wirtschaft mit zusätzlichen Abgaben belasten und die Unternehmen vor grosse organisatorische Herausforderungen stellen» (BBl, 2018, S. 3700).

Dennoch vermochte die eingereichte Volksinitiative das Parlament zu befeuern. Auf Initiative der ständerätlichen Kommission antwortete das Parlament mit einem indirekten Gegenvorschlag, der sich stark an die einige Jahre zuvor noch abgelehnte Forderung von CVP-Nationalrat Candinas anlehnte. So sah der Gegenvorschlag die Schaffung eines über die Erwerbersatzordnung finanzierten zweiwöchigen Vaterschaftsurlaubs vor, welcher innerhalb der ersten sechs Monate nach der Geburt (am Stück oder tageweise) bezogen werden könnte.

Beim Gegenvorschlag handelte es sich um eine Kompromisslösung, welche diversen Mitgliedern der Mitte-Links-Fraktionen sowie der Grünliberalen Fraktion allerdings zu wenig weit ging, um tatsächlich eine bessere Aufgabenverteilung innerhalb der Familie und einen nachhaltigen Effekt auf die geschlechtsspezifischen Rollenbilder zu fördern. Dies fand auch seinen Niederschlag in einer Vielzahl anderslautender Anträge diverser Kommissionsminderheiten, welche im Rahmen des Gegenvorschlags einen weiteren Ausbau des Vaterschaftsurlaubs oder die Schaffung eines Elternurlaubs forderten (Parlamentsdienste 2020, V-VI). Auch diverse Mitglieder der FDP-Liberalen Fraktion setzten sich für eine Schaffung eines Elternurlaubs ein, welcher aber nicht ergänzend zur bestehenden Mutterschaftsversicherung, sondern als Ersatz derselben gewährt werden sollte und somit erneut die Idee einer Leistungssubstitution aufnahm (siehe dazu auch Motion Müller, AB SR, 2019, S. 69f.). Demgegenüber sprach sich eine aus Mitgliedern der SVP- und der FDP-Liberalen-Fraktion bestehende Minderheit gegen den Gegenvorschlag aus. Moniert wurden dabei insbesondere die Kosten, welche eine Anpassung der EO-Beiträge um 0,05 Prozentpunkte zur Folge haben würden und damit einen nicht zwingend notwendigen Ausbau des Sozialstaates darstellten (Parlamentsdienste 2020, V-VI).

Während diverse Mitglieder der FDP-Liberalen-Fraktion bei der Schlussabstimmung schliesslich noch auf den Gegenvorschlag einschwenkten, lehnte die SVP-Fraktion, welche den Vaterschaftsurlaub grundsätzlich als unnötig, unnützlich und nicht nachhaltig erachtete, den Gegenvorschlag mit wenigen Ausnahmen ab. Der Gegenvorschlag fand indes in beiden Kammern eine Mehrheit und wurde in der Herbstsession 2020 vom Parlament angenommen. In der Folge zog die Urhebererschaft der Volksinitiative diese – unter der Bedingung, dass das Gesetz auch bei einem allfälligen Referendum beim Stimmvolk durchkommt – zurück.

Die Uneinigkeit innerhalb der bürgerlichen Reihen fand sodann seinen Ausdruck im überparteilichen Komitee aus Mitgliedern der SVP, FDP, Jung-

freisinnigen und CVP, welches erfolgreich das Referendum gegen den Gegenvorschlag ergriff. Im Vorfeld der Abstimmung zeigte sich die innerparteiliche Spaltung der FDP besonders deutlich. So fasste die Delegiertenversammlung entgegen der Mehrheit der Bundeshausfraktion, der FDP Frauen und diverser Kantonalparteien mit einem äusserst knappen Entscheid von 134 zu 133 Stimmen die Nein-Parole (Strasser 2020, 3). Abweichungen von der Bundeshausfraktion zeigten sich allerdings auch bei den Kantonalparteien der SVP. So unterstützten fünf Sektionen der lateinischen Schweiz das Ja-Lager. Demgegenüber konnte das Nein-Lager auf die Unterstützung des Gewerbeverbands, von Swissmem und von Gastrosuisse zählen (Strasser 2020, 3). Der Arbeitgeberverband und Economiesuisse verzichteten hingegen auf eine Parolenfassung (Strasser 2020, 3).

Am 27. September 2020 wurde die Vorlage zum Vaterschaftsurlaub mit 60,3 Prozent Ja-Stimmen angenommen (Strasser 2020, 3). Während sich bei der Nachbefragung zeigte, dass die Einführung des Vaterschaftsurlaubs bei den Sympathisierenden der linken, grünen und grünliberalen Parteien praktisch unumstritten war (Ja-Stimmenanteil zwischen 80 und 88 Prozent), war die Anhängerschaft der FDP erwartungsgemäss gespalten: Mit 49 Prozent stimmte etwas weniger als die Hälfte von ihnen für die Vorlage (Milic et al. 2020, 40). Auch der Umstand, dass der Vaterschaftsurlaub von rund 88 Prozent der SVP-Anhängerschaft abgelehnt wurde, scheint wenig erstaunlich (Milic et al. 2020, 40). Etwas überraschender war hingegen der Umstand, dass sich auch die CVP-Wählerschaft – anders als ihre Vertretung im Parlament – bei der Frage nach dem Vaterschaftsurlaub uneinig zeigten. So stimmte lediglich eine knappe Mehrheit von 57 Prozent der CVP-Sympathisierenden zugunsten des Vaterschaftsurlaubs (Strasser 2020, 4). Noch stärker als junge Männer (77% Ja-Anteil) stimmten schliesslich junge Frauen (89% Ja-Anteil) dem Vaterschaftsurlaub zu (Milic et al. 2020, 38).

14.6 Fazit

Die Ausführungen in diesem Kapitel haben gezeigt, dass Forderungen zur Einführung von Urlaubstagen für Väter nach der Geburt eines Kindes mit dem Ziel, eine egalitäre Rollenteilung innerhalb der Familie zu fördern, bereits kurz nach der Einführung des eidgenössischen Frauenstimm- und -wahlrechts Eingang in die politische Diskussion fanden. So richtig in Schwung kam das Thema jedoch erst ab der Jahrtausendwende und insbesondere nach der Einführung der Mutterschaftsversicherung im Jahre 2005. Dies widerspiegelt sich in der Vielzahl an eingereichten Motionen, Postulaten und parlamentarischen Initiativen, die nicht nur von Mitgliedern linker Parteien, sondern zunehmend auch von Bürgerlichen auf die politische Agenda gesetzt wurden. Dabei machen die Ausführungen in diesem Kapitel aber auch deutlich, dass zwischen und innerhalb der Parteien teilweise sehr unterschiedliche Vorstellungen und Ziele mit einem

Vaterschaftsurlaub verknüpft waren. So stellten Mitglieder linker und grüner Parteien anfänglich meist vergleichsweise expansive Forderungen, bei welchen die Gewährung eines Vaterschaftsurlaubs oft mit Forderungen zur Einführung eines allgemeinen, mehrwöchigen Elternurlaubs verbunden wurde, welcher den bestehenden Mutterschaftsurlaub ergänzen sollte. Seit Mitte der 2010er Jahre wurden solche ausgedehnten Regelungen indes nicht mehr nur von linken Parteien, sondern auch von einigen Vertreterinnen der noch relativ neuen Parteien BDP und GLP eingebracht.

Obwohl Befürwortende eines ausgedehnten Eltern- und/oder Vaterschaftsurlaubs neben den gleichstellungspolitischen Zielen auch vermehrt wirtschaftspolitische Argumente für einen solchen Urlaub ins Feld führten, vermochten sie innerhalb der bürgerlichen Reihen wenig Sympathien für ihre Forderungen zu vereinen. Während der marktorientierte, anti-etatistische und meist gesellschaftlich konservative Flügel der rechten Parteien in der Gewährung eines Vaterschafts- und/oder Elternurlaubs grundsätzlich eine kostspielige, unnötige und meist auch unerwünschte Einmischung des Staates in private Angelegenheit sah, setzen sich andere Bürgerliche zwar grundsätzlich für die Schaffung eines Vaterschaftsurlaubs ein, bevorzugten aber kostengünstige Varianten, darunter auch solche, die die 2004 erzielten Leistungen bei Mutterschaft einschränken würden. Auch die bürgerlichen Lösungsansätze konnten allerdings keinen Erfolg verzeichnen. Erst die Volksinitiative «für einen vernünftigen Vaterschaftsurlaub» brachte das Parlament dazu, einen Vorlageentwurf für einen Vaterschaftsurlaub von zwei Wochen auszuarbeiten, welcher dann auch in der Stimmbevölkerung eine Mehrheit fand. Damit steht den Vätern in der Schweiz, welche 2020 europaweit das einzige Land war, das weder eine gesetzliche Regelung eines Vaterschaftsurlaubs noch eines Elternurlaubs kannte (siehe BSV 2020), seit dem 1. Januar 2021 nun das Recht auf zehn freie Arbeitstage nach der Geburt ihres Kindes zu. Trotz dieses (Teil-)Erfolgs der Befürwortenden zeigen die aktuellen politischen Diskussionen sowie diverse politische Vorstösse und Initiativen auf kantonaler und eidgenössischer Ebene – z. B. eine Standesinitiative des Kantons Jura (Kt.Iv. 20.320) oder ein Postulat Reynard (sp, VS; Po. 20.3873) – auf, dass das Thema eines erweiterten Urlaubs für Mütter und Väter hierzulande damit nicht vom Tisch ist.

14.7 Literaturverzeichnis

- BSV – Bundesamt für Sozialversicherungen. 2013. *Vaterschaftsurlaub und Elternurlaub Auslegeordnung und Präsentation unterschiedlicher Modelle*. Bericht des Bundesrates in Erfüllung des Postulats Fetz (11.3492) vom 6. Juni 2011.
- BSV – Bundesamt für Sozialversicherungen. 2020. *Der Vaterschaftsurlaub im internationalen Vergleich*. Hintergründokument im Rahmen der Volksabstimmung vom 27. September 2020. Version vom 30.07.2020.

- Criblez, Lucien und Karin Manz. 2011. «Neue» Familienpolitik in der Schweiz – für die Familie, für die Frauen – oder für die Wirtschaft? In Rita Casale und Edgar Forster (Hrsg.), *Ungleiche Geschlechtergleichheit. Geschlechterpolitik und Theorien des Humankapitals*. Opladen/Berlin/Toronto: Barbara Budrich (113–30).
- EKF – Eidgenössische Kommission für Frauenfragen. 2017. Mutterschaftsversicherung, Elternschaft und soziale Sicherheit. Factsheet Nr. 2.4. In *Frauen Macht Geschichte. Frauenpolitik und Gleichstellung in der Schweiz 2001–2017*. Bern.
- Häusermann, Silja und Daniel Kübler. 2010. Policy Frames and Coalition Dynamics in the Recent Reforms of Swiss Family Policy. *German Policy Studies* 6(3): 163–194.
- Häusermann, Silja und Christine Zollinger. 2017. Familienpolitik. In Peter Knoepfel, Yannis Papadopoulos, Pascal Sciarini, Adrian Vatter und Silja Häusermann (Hrsg.), *Handbuch der Schweizer Politik*, 6. Auflage (S. 911–34). Zürich: NZZ Libro.
- Kübler, Daniel. 2007. Understanding the Recent Expansion of Swiss Family Policy: An Idea-Centred Approach. *Journal of Social Policy* 36: 217–37.
- Milic, Thomas, Feller, Alessandro und Daniel Kübler. 2020. VOTO-Studie zur eidgenössischen Volksabstimmung vom 27. September 2020. ZDA, FORS, LINK: Aarau/Lausanne/Luzern.
- Parlamentsdienste. 2020. Dokumentation zum Geschäft 18.441. Parlamentarische Initiative. Indirekter Gegenentwurf zur Vaterschaftsurlaub-Initiative. Bern: Parlamentsbibliothek.
- Rielle, Yvan. 2010. Verfassungsgrundlagen für die Einrichtung einer Mutterschaftsversicherung. In Linder, Wolf, Christian Bolliger und Yvan Rielle (Hrsg.), *Handbuch der eidgenössischen Volksabstimmungen 1848–2007* (S. 205–207). Bern: Haupt.
- Strasser, Matthias. 2020. Vaterschaftsurlaub von zwei Wochen Dauer angenommen. Swissvotes – die Datenbank der eidgenössischen Volksabstimmungen, www.swissvotes.ch (19.03.2021).
- Valarino, Isabel. 2014. *The Emergence of Parental and Paternity Leaves in Switzerland: A Challenge to Gendered Representations and Practices of Parenthood?* Dissertation. Faculté des sciences sociales et politiques, Université de Lausanne.

15 Die umstrittene Rolle des Bundes bei der Förderung familien- und schulergänzender Kinderbetreuung

Dominique Oehrli

15.1 Einleitung

Massnahmen im Bereich der familien- und schulergänzenden Kinderbetreuung¹ zählen heute mitunter zu den wichtigsten Massnahmen zur Förderung der Vereinbarkeit von Beruf und Familie, welche nicht nur beim Bundesrat hohe Priorität geniessen, sondern auch von diversen Mitgliedern des Parlaments regelmässig auf die politische Agenda gesetzt werden. Ihre Relevanz für die Gleichstellungspolitik erhalten sie vor allem dadurch, dass sie Frauen mit betreuungspflichtigen Kindern – welche auch heute noch den grössten Teil der Kinderbetreuungsarbeit übernehmen – eine eigene Erwerbstätigkeit ermöglichen (BFS 2017; Stadelmann-Steffen 2011).

Allerdings zeigt ein Blick in die Historie, dass die eidgenössische Politik im Bereich der familien- und schulergänzenden Kinderbetreuung viel später reagierte als bei anderen vereinbarkeitsrelevanten Politikfeldern (vgl. Kapitel 13 zur Mutterschaftsversicherung sowie Kapitel 14 zum Vaterschafts- und Elternurlaub).² Während Fragen zum Mutterschaftsurlaub die Politik bereits zu Beginn des letzten Jahrhunderts beschäftigten und erste parlamentarische Forderungen zu einem allgemeinen Elternurlaub in den 1970er Jahren eingereicht wurden, fanden politische Anliegen im Bereich der Kinderbetreuung erst in den 1990er Jahren Eingang in die Parlamentsgeschäfte des Bundes.³

Indes liessen erste Erfolge bei der Kinderbetreuung wesentlich weniger lang auf sich warten als beispielsweise bei der Mutterschaftsversicherung. So reichte die sozialdemokratische Nationalrätin Jacqueline Fehr (sp, ZH; Pa.IV. 00.403) bereits im Jahr 2000 mit Erfolg eine parlamentarische Initiative ein, welche den Bund dazu verpflichtete, den Ausbau von Kinderbetreuungs-

1 Bei der familien- und schulergänzenden Kinderbetreuung wird gemeinhin zwischen der formellen familien- und schulergänzenden Betreuung (z. B. Krippen, Horte, Tagesschulen oder in Netzwerken organisierte Tagesfamilien) und der informellen Betreuung (z. B. Nannys, Bekannte, usw.) unterschieden.

2 Vgl. hingegen Kapitel 16 zur Teilzeiterwerbstätigkeit. Vorstösse in diesem Bereich, die explizit darauf abzielten, die Arbeitsmarktintegration von Frauen zu verbessern, nahmen in den 1990er Jahren an Fahrt auf.

3 Neben den in diesem Kapitel behandelten Forderungen bezüglich der Bereitstellung familien- und schulergänzender Kinderbetreuungsangebote wurden in dieser Zeit auch erste Vorstösse zu steuerlichen Kinderbetreuungskostenabzügen eingereicht. Steuerliche Massnahmen im Bereich der Kinderbetreuung werden in Kapitel 12 zur Individualbesteuerung eingehend behandelt.

strukturen durch Anstossfinanzierungen zu unterstützen. Wie die folgenden Ausführungen zeigen, dürfte die vergleichsweise rasche Umsetzung erster Forderungen bezüglich der Förderung von familien- und schulergänzenden Kinderbetreuungseinrichtungen insbesondere mit zwei Argumenten begründbar sein: Erstens kann der grundsätzliche Nutzen von und der Bedarf an Kinderbetreuungsstrukturen nicht nur gleichstellungspolitisch und familienpolitisch, sondern auch wirtschaftlich begründet werden, weswegen er bereits Ende der 1990er Jahre bei florierender Wirtschaftslage relativ breite politische Anerkennung fand (Häusermann und Kübler 2010). Zweitens war die politische Tragweite der Forderungen von Fehr auf eine rein finanzielle Unterstützung privater und öffentlicher Trägerschaften begrenzt, wodurch die grundsätzliche Regelungskompetenz der Kantone und Gemeinden im Bereich der ausserhäuslichen Kinderbetreuung nicht in Frage gestellt wurde. Tatsächlich zeigt sich nämlich, dass Forderungen für weitergehende Regelungen des Bundes und teilweise damit einhergehende Tendenzen zur Zentralisierung entsprechender Kompetenzen in der Schweiz stets einen schwierigeren Stand hatten.

15.2 Politische Anerkennung des Handlungsbedarfs auf eidgenössischer Ebene

Erste private familienergänzende Betreuungsangebote sind in der Schweiz bereits in der zweiten Hälfte des 19. Jahrhunderts im Rahmen philanthropischer Bewegungen bürgerlicher Gesellschaften entstanden, welche ihre Betreuungsarbeit als Nothilfe für Sozialfälle verstanden (BSV 2019). Das Angebot richtete sich klar an Familien, bei denen die Mütter aus Verdienstgründen arbeiten mussten und die dem bürgerlichen Familienideal mit der Frau als Mutter und Hausfrau und dem Mann als Alleinernährer daher nicht zu entsprechen vermochten (BSV 2019). Die von diesem bürgerlichen Ideal geprägte Auffassung, dass Kinderbetreuung eine ausschliesslich private Angelegenheit, insbesondere der Mütter, darstelle und familienergänzende Kinderbetreuung vornehmlich als Angebot für sozial Benachteiligte diene, sollte die Entwicklung externer Betreuungsstrukturen in der Schweiz nachhaltig prägen (EKFF 2008, 6). So wurden erst ab den 1970er Jahren und somit im Nachgang der Einführung des Frauenstimm- und -wahlrechts erste Stimmen aus den Kreisen der Frauenbewegung laut, welche angesichts der zunehmenden Beteiligung der Frauen in der bezahlten Erwerbsarbeit auf die Bedeutung familien- und schulergänzender Betreuungsmöglichkeiten für die bessere Vereinbarkeit von Familie und Beruf verwiesen (BSV 2019). Die eidgenössische Politik reagierte hingegen erst, als sich in den 1990er Jahren weitere soziale und wirtschaftliche Problemlagen zeigten. So wurden Massnahmen zur Förderung ausserhäuslicher Kinderbetreuungsstrukturen auf Bundesebene erstmals vor dem Hintergrund der Rezession zu Beginn der 1990er Jahre unter anderem in der parlamentarischen Initiative der sozialdemokratischen Fraktion (Pa.Iv. 93.438) sowie in der Motion von Christine Goll

(sp, ZH; Mo. 93.3296) gefordert. Beide Geschäfte erachteten solche Betreuungsstrukturen als Teil eines umfassenden Massnahmenpaketes zur Verminderung der Frauenarbeitslosigkeit und zu einer allgemeinen Verbesserung der Arbeitssituation von Frauen.

Im gleichen Jahr reichte Josef Zisyadis (pda, VD; Pa.Iv. 93.428) eine erste spezifische Forderung zum Ausbau familienergänzender Betreuungsstrukturen für Vorschulkinder ein. Konkret verlangte der Initiant, die Kleinkinderbetreuung als öffentliche Aufgabe der Kantone in der Verfassung zu verankern. Bei der Begründung seiner Initiative verwies er auf den kurz zuvor erschienenen Bericht der Eidgenössischen Kommission für Frauenfragen (EKF), gemäss welchem der Bedarf an formellen familienergänzenden Betreuungsstrukturen zu diesem Zeitpunkt noch nicht einmal zu einem Zehntel gedeckt war (EKF 1992, III). Auch den von der EKF monierten Umstand, dass im Bereich der formellen Kinderbetreuung grosse Unterschiede zwischen den Regionen und Kantonen bestehen würden, nahm der Initiant in seiner Begründung auf. Die verfassungsmässige Anerkennung der Kinderbetreuung als öffentliche Aufgabe der Kantone könne daher im Sinne eines Impulses einen wichtigen und dringend notwendigen Beitrag zur Aufhebung dieser Versorgungslücke und der regionalen Ungleichheiten leisten und überdies die Subventionierung privater und öffentlicher Initiativen in diesem Bereich ermöglichen (AB NR, 1995, III, S. 1566). Die Notwendigkeit zur Schliessung der Versorgungslücke sah der Initiant in den Zielen der Frauen- und Gleichstellungspolitik, aber auch in Zielen der Sozial- und Jugendpolitik begründet. So würden Kinderbetreuungseinrichtungen Frauen die Möglichkeit bieten, die Erwerbstätigkeit mit der Familienarbeit zu verbinden und ihren Kindern gleichzeitig neue Entfaltungsmöglichkeiten und Erfahrungsfelder ausserhalb des Familienkreises zu eröffnen (AB NR, 1995, III, S. 1566).

Sowohl die EKF und die grossen schweizerischen Frauenverbände wie auch eine Mehrheit der nationalrätlichen Kommission unterstützten die Initiative von Josef Zisyadis. In der parlamentarischen Debatte betonten die Befürwortenden, dass «die ausserfamiliäre Kinderbetreuung ein Thema ist, das im Parlament zur Sprache kommen muss» (AB NR, 1995, III, S. 1566). Die Frage nach der grundsätzlichen Bedeutung familienergänzender Kinderbetreuungsstrukturen war auch bei der Kommissionsminderheit, welche sich gegen die Initiative stellte, nicht grundsätzlich bestritten. So betonte etwa der FDP-Nationalrat Alain Schweingruber (fdp, JU), dass die heutige Situation zweifellos eine Reihe von Verbesserungen erfordere, sowohl in Bezug auf die Qualität als auch auf die Quantität der Kinderbetreuungsangebote (AB NR, 1995, III, S. 1568). Die Kommissionsminderheit kritisierte die von Zisyadis vorgeschlagene Lösung insbesondere deshalb, weil sie das Prinzip der Subsidiarität in zweifacher Hinsicht missachte. So wurde argumentiert, dass ein derartiger Eingriff des Staates in den Verantwortungsbereich der Eltern dem Prinzip widerspreche, dass staatliches Handeln der elterlichen Verantwortung nachgestellt werden müsse (AB NR, 1995, III, S. 1566 ff.). Hauptkritikpunkt war aber der Umstand, dass die Regelungskompetenz im Bereich der familien- und schulergänzenden Kinderbe-

treuung bei den Kantonen und Gemeinden liege und die Umsetzung der Initiative somit klar einen Eingriff in deren Aufgabenbereich bedeuten würde. Dabei machte die Kommissionsminderheit auch geltend, dass ein solches «Diktat aus Bern» nicht sinnvoll sei, da die Kantone besser in der Lage wären, den lokalen Bedürfnissen ihrer Bevölkerung Rechnung zu tragen (AB NR, 1995, III, S. 1566 ff.). Die Initiative wurde in der grossen Kammer schliesslich mit 91 zu 62 Stimmen abgelehnt (AB NR, 1995, III, S. 1570).

Dennoch verdeutlicht die parlamentarische Debatte zur Initiative von Zisyadis die bereits Mitte der 1990er Jahren vorhandene relativ breite politische Anerkennung der Bedeutung familienergänzender Kinderbetreuung sowie des damit verbundenen Handlungsbedarfs. Eine klare Ausnahme hiervon bildete der gesellschaftlich konservative Flügel der rechten Parteien, welcher an den Idealen des traditionellen Familienmodells festhielt und in familienergänzenden Betreuungsstrukturen grundsätzlich eine Bedrohung dieser Ideale sah (Kübler 2007). Bei anderen bürgerlichen Mitgliedern stiess hingegen nicht die Idee eines Ausbaus von Kinderbetreuungsstrukturen an sich, sondern insbesondere der Anspruch nach mehr bundesstaatlichem Engagement in diesem Bereich auf starken Widerstand. Neben dem Argument, dass damit in den Kompetenzbereich der Kantone eingegriffen werde, wurde eine Ausweitung der Staatstätigkeit auch grundsätzlich abgelehnt, da diese zu unnötigen Steuererhöhungen und damit auch zu einer Belastung der Wirtschaft im Allgemeinen führen würde (Kübler 2007). Allerdings begann dieser Widerstand insbesondere innerhalb der Reihen der FDP kurze Zeit später bereits zu bröckeln. Grund dafür war einerseits, dass der aus der günstigen wirtschaftliche Lage Ende der 1990er resultierende Fachkräftemangel bei den Wirtschaftsverbänden vermehrt zur Haltung führte, dass verstärkte Bemühungen zur dauerhaften Integration der Frauen in den Arbeitsmarkt unternommen werden sollten (Criblez und Manz 2011; Kübler 2007). Solche Bemühungen wurden insbesondere in der Förderung familien- und schulergänzender Betreuungsmöglichkeiten gesehen. Andererseits gewannen auch innerhalb der bürgerlichen Parteien gleichstellungspolitische Motive immer mehr an Bedeutung, was nicht zuletzt dem zunehmenden Engagement der bürgerlichen Frauen zu verdanken war (Häusermann und Zollinger 2017). Wie im Folgenden deutlich wird, eröffnete diese «Neu-Positionierung» Möglichkeiten für neue Allianzen und Reformen – auch auf Bundesebene (Ballestri und Bonoli 2003; Häusermann und Kübler 2010).

15.3 Die Rolle des Bundes wird (neu) definiert

Die zunehmend parteiübergreifende politische Anerkennung der Notwendigkeit der Förderung von Betreuungsangeboten für Vorschul- und Schulkinder Ende der 1990er Jahre fand schon bald seinen Niederschlag in einem bundesweiten Impulsprogramm zur Förderung von Kinderbetreuungsangeboten. So reichte die Zürcher Nationalrätin Jacqueline Fehr (sp, ZH; Pa.Iv. 00.403) im Jahr 2000 die ein-

gangs bereits erwähnte parlamentarische Initiative ein, die die Schaffung einer gesetzlichen Grundlage forderte, welche es dem Bund ermöglichen sollte, die Gemeinden bei der Einrichtung von familien- und schulergänzenden Betreuungsplätzen (Krippen, Horte, Tagesfamilien, Tagesschulen usw.) finanziell zu unterstützen. Konkret sah Fehrs Initiative vor, dass der Bund während zehn Jahren nach Inkrafttreten der entsprechenden gesetzlichen Grundlagen jährlich maximal CHF 100 Mio. als Anstossfinanzierung an familien- und schulergänzende Betreuungseinrichtungen beisteuert. Die Unterstützung solcher Einrichtungen sollte gemäss dem Vorschlag von Fehr höchstens während zwei Jahren nach deren Gründung entrichtet werden und einen Drittel des Betriebskredits nicht übersteigen (Benteli et al. 2020). Laut Angaben der Initiatorin könnten dadurch jährlich über 12000 Krippenplätze und insgesamt über 20000 Plätze für Vorschul- und Schulkinder geschaffen werden.

Die Idee, dass die bundesstaatliche Förderung der Kinderbetreuungsangebote nicht durch eine Einführung öffentlicher Betreuungseinrichtungen, sondern durch eine rein finanzielle Unterstützung öffentlicher und privater Einrichtungen erfolgen soll, fand im Parlament grossen Anklang. Nachdem die parlamentarische Initiative im März 2001 in der grossen Kammer angenommen worden war, erarbeitete die Kommission für soziale Sicherheit und Gesundheit des Nationalrats (SGK-NR) einen entsprechenden Gesetzesentwurf samt Finanzierungsbeschluss. Bei der Abstimmung in der grossen Kammer vermochte die Vorlage viele Stimmen auf sich zu vereinen: Sie wurde mit 119 zu 56 Stimmen klar angenommen. Allerdings wurden bei der Abstimmung nicht nur Differenzen zwischen, sondern teilweise auch innerhalb der Parteien deutlich. Während die linken Parteien sowie die CVP geschlossen zustimmten, zeigte sich die FDP gespalten. Nur etwas mehr als die Hälfte, darunter sämtliche Frauen, stimmten für die Vorlage. Innerhalb der SVP konnten lediglich drei Frauen sowie zwei Männer für die Idee gewonnen werden. Wie aus den Voten der parlamentarischen Debatten zu dieser Vorlage ersichtlich wird, hielten die gegnerischen Stimmen dem Argument, dass dieses Programm einem dringenden gleichstellungspolitischen und volkswirtschaftlichen Bedürfnis entspreche, erneut entgegen, dass das Gesetz im Widerspruch zum Subsidiaritätsprinzip stehe und die damit einhergehenden Ausgaben angesichts der gegenwärtigen Finanzlage des Bundes zudem auch kaum vertretbar wären (Parlamentsdienste 2004). Das SVP-Kommissionsmitglied Bortoluzzi (svp, ZH) ging gar noch einen Schritt weiter und sprach von einem «Föderalismuskiller» sowie von einer Finanzhilfe für «verantwortungsmüde Eltern», welche ihre Kinder in staatlichen «Futterkrippen» abgeben würden, womit all jene Personen, welche sich für eine innerfamiliäre oder private Lösung entschieden hätten, gleich doppelt geprellt würden (AB NR, 2001, S. 322f.; AB NR, 2002, S. 592ff.). Erstens, weil sie persönlich eine Einschränkung durch den Verzicht auf staatliche Betreuung bewusst in Kauf nehmen würden, «und zweitens, weil sie mit ihren Steuern dann zusätzlich noch verknurrt werden, diese sogenannten Solidaritätsleistungen, die eine falsche «Solidarität» beinhalten, zu finanzieren» (AB NR, 2002, S. 598.).

Im Ständerat war die Vorlage bei den Bürgerlichen ebenfalls umstritten und wurde während über einer Stunde heftig diskutiert. Stein des Anstosses der Diskussion war nicht zuletzt der Rückweisungsantrag von Hans Hess (fdp, OW), welcher nicht nur die Budgetverträglichkeit der Vorlage in Frage stellte, sondern in ihr auch eine Benachteiligung der bereits bestehenden Institutionen sah, welche bisher das volle Risiko zu tragen hatten und kaum in den Genuss dieser Gelder kommen würden (AB SR, 2002, S.459 ff.). Schliesslich einigte sich die kleine Kammer auf eine Kompromisslösung, welche auch dem Antrag des Bundesrats entgegenkam: Die Bundeshilfe sollte gewährleistet, der Verpflichtungskredit für die nächsten vier Jahre aber auf die Hälfte, d. h. auf jährlich CHF 50 Mio. gekürzt und das Programm selber auf acht Jahre begrenzt werden (AB SR, 2002, S. 459 ff.). Um die Vorlage nicht als Ganzes zu gefährden, übernahm der Nationalrat die Beschlüsse der Ständekammer (AB NR, 2002, S. 1491 ff.). Die Vorlage wurde schliesslich auch in der Schlussabstimmung in beiden Räten angenommen und trat auf den 1. Februar 2003 in Kraft (BBl, 2003, S. 410).

Bereits in den ersten Jahren ihrer Laufzeit konnte die Anschubfinanzierung erste Erfolge verbuchen. So konnten gemäss Angaben des Bundesamtes für Sozialversicherung (BSV) innerhalb von vier Jahren bereits etwa 13400 neue Plätze geschaffen werden, wobei von den verfügbaren CHF 200 Mio. des ersten Kredites nur etwa CHF 107 Mio. verpflichtet wurden (BBl, 2006, S. 3367). Auch in den Folgejahren stieg die Anzahl der mithilfe dieser Unterstützungsmassnahme neu geschaffenen Betreuungsplätze stetig an, vermochte die hohe Nachfrage aber dennoch nicht zu decken, weshalb das Impulsprogramm – trotz anhaltendem Widerstand der SVP sowie von Teilen der FDP – im Herbst 2010 ein erstes Mal, im Herbst 2014 ein zweites Mal und im Herbst 2018 gar ein drittes Mal um je vier Jahre verlängert wurde (BSV 2021, 1). In einem kürzlich erschienenen Bericht hält das BSV fest, dass in den 18 Jahren seit Inkrafttreten des Bundesgesetzes rund 3600 Gesuche bewilligt und damit die Schaffung von über 65300 neuen Betreuungsplätzen unterstützt worden waren (BSV 2021, 1). Von diesen 3600 Gesuchen betrafen etwas mehr als die Hälfte Kindertagesstätten, die anderen zumeist Einrichtungen für die schulergänzende Betreuung. Im Bereich der Tagesfamilien gingen etwas mehr als 120 Gesuche ein.

15.4 Darf's vielleicht doch mehr sein?

Angesichts der anhaltenden Versorgungslücken gewann die Thematik der familien- und schulergänzenden Kinderbetreuung ab Mitte der 2000er Jahre in der gesellschaftspolitischen Diskussion zunehmend an Aufwind und bildete nicht nur Gegenstand zahlreicher Studien und Berichte (vgl. z. B. EKFF 2008; Iten et al. 2005), sondern war auch aus den politischen Geschäften des Parlaments kaum mehr wegzudenken.

So reichten fünf Vertreterinnen aller Bundesratsparteien – Christine Egerszegi-Obrist (fdp, AG; Pa.Iv. 05.429), Jacqueline Fehr (sp, ZH; Pa.Iv. 05.431),

Kathy Riklin (cvp, ZH; Pa.Iv. 05.432), Ursula Haller (svp, BE; Pa.Iv. 05.440) – und der Grünen Partei (Ruth Genner, gp, ZH; Pa. Iv. 05.430) bereits im Herbst 2005 praktisch gleichlautende Initiativen im Parlament ein, deren Forderungen stark an die über zehn Jahre zuvor eingereichte parlamentarische Initiative von Josef Zisyadis (pda, VD; Pa.Iv. 93.428) erinnerten (EKFF 2008, 20). Konkret verlangten vier der fünf Initiantinnen, die Bundesverfassung durch folgende Bestimmung zu ergänzen: «Die Kantone sorgen dafür, dass die Gemeinden in Zusammenarbeit mit Privaten ein bedarfsgerechtes Angebot an familien- und schulergänzender Betreuung von Kindern bis zum Ende der obligatorischen Schulzeit bereitstellen. Der Bund kann sie bei dieser Aufgabe unterstützen» (BBl, 2008, S. 8643). Die Forderung der Initiative von CVP-Nationalrätin Riklin beschränkte sich im Gegensatz zu jenen ihrer Nationalratskolleginnen auf den Bereich der Tagesschulen und klammerte somit den vorschulischen Bereich aus. Obwohl die Begründungen der Initiantinnen inhaltlich variierten, standen neben dem mangelnden Angebot an familien- und schulergänzenden Kinderbetreuungsmöglichkeiten auch die daraus resultierenden wirtschaftlichen und gleichstellungspolitischen Konsequenzen im Mittelpunkt der Forderungen. Wie in dem Bericht der Eidgenössischen Kommission für Familienfragen (EKFF 2008, 20) festgehalten, war der parteiübergreifende Konsens der Parlamentarierinnen nicht nur bemerkenswert, sondern auch Ausdruck dafür, dass die Situation, zumindest bei den Frauen, ideologische Positionen eher in den Hintergrund treten liess.

Obwohl die fünf parlamentarischen Initiativen eine umfassende Auseinandersetzung der nationalrätlichen Kommission mit Fragen rund um die Rolle des Bundes in der schul- und familienergänzenden Betreuung auslösten, beantragte diese deren Abschreibung mit dem Argument, dass im Bereich der Tagesstrukturen die Anliegen der Initiantinnen zu einem grossen Teil durch das HarmoS-Konkordat⁴ abgedeckt würden (BBl, 2008, S. 8640). Für den Vorschulbereich versprach die Kommission zudem, dass sie sich für eine ähnliche Lösung auf Konkordatebene sowie für eine Verlängerung des bestehenden Bundesgesetzes über die Finanzhilfen für familienergänzende Kinderbetreuung einsetzen würde. Sie betonte auch, dass sie auf eine weitere Bearbeitung dieser Anliegen über den Weg einer Verfassungsänderung verzichten würde, um die weiteren Entwicklungen in diesem Bereich nicht durch eine Volksabstimmung zu belasten (BBl, 2008, S. 8640).

Allerdings sollte sich dieser Wunsch nicht erfüllen. So hatte CVP-Nationalrat Robert Hochreutener (cvp, BE; Pa.Iv. 07.419) bereits 2007 eine parlamentarische Initiative eingereicht, in welcher er eine Ergänzung der Bundesverfassung durch einen Artikel über die umfassende Förderung der Familie verlangte. Sein Entwurf sah dabei auch eine Reihe konkreter Massnahmen zur finanziellen Unterstützung von Familien vor, so etwa bei den Steuern und den Sozialver-

4 Art. 11 des HarmoS-Konkordats sieht vor, dass die Beitrittskantone die Schulzeiten auf Primarstufe vorzugsweise in Blockzeiten organisieren und ein bedarfsgerechtes Angebot für die Betreuung der Schulkinder ausserhalb der Unterrichtszeit (Tagesstrukturen) geschaffen wird.

sicherungen (Schweizer 2019, 2). Nachdem der Initiative Folge gegeben worden war, erarbeitete die Kommission für Gesundheit und soziale Sicherheit des Nationalrates einen Verfassungsartikel. Anders als der Vorschlag des Initianten vorgesehen hatte, stellte die Kommission dabei die Förderung der Vereinbarkeit von Familie und Erwerbstätigkeit ins Zentrum und definierte diese als öffentliche Aufgabe der Kantone und Gemeinden (BBl, 2012, S. 675 ff.). Neben diesem allgemeinen Auftrag nahm die Kommission auch die Bereitstellung eines bedarfsgerechten Angebots an familien- und schulergänzenden Tagesstrukturen als konkretes Ziel in den Verfassungsartikel auf (BBl, 2012, S. 675 ff.). Wiederum sollte der Bund nur dann aktiv werden, wenn Kantone und Gemeinden ihre Aufgaben ungenügend wahrnehmen.

Der Kommissionsentwurf stiess nicht nur beim Bundesrat auf grosse Zustimmung, sondern auch in den beiden Räten. Einzig die SVP-Fraktion sowie einzelne Mitglieder der FDP (zwei Nationalrätinnen und drei Nationalräte) lehnten den Artikel in der Schlussabstimmung ab. Wiederum verwies das gegnerische Lager darauf, dass die Einmischung des Bundes in diesen Bereich nicht nur überflüssig sei und einen Eingriff des Staates in die privaten Angelegenheiten der Eltern darstelle, sondern vor allem auch eine Gefährdung des Föderalismus und des Subsidiaritätsprinzips bedeute.

Wie alle Verfassungsänderungen unterstand die Vorlage dem obligatorischen Referendum. Während die SVP und die EDU die Nein-Parole fassten, zeigte sich die innerparteiliche Spaltung der FDP auch im Vorfeld der Abstimmung. So fasste die Delegiertenversammlung entgegen der Mehrheit der Bundeshausfraktion sowie der FDP Frauen und einiger kantonaler Sektionen ebenfalls die Nein-Parole (Schweizer 2019, 2). Im Abstimmungskampf war sodann die SVP besonders aktiv und warnte sowohl anhand von Plakaten wie auch in ihrem «Extrablatt», welches an alle Haushalte versandt wurde, vor «verstaatlichten» Kindern, der Beschneidung kantonaler und kommunaler Kompetenzen und den explodierenden Kosten (Schweizer 2019, 2).

An der eidgenössischen Volksabstimmung vom 3. März 2013 vermochte die Vorlage zwar 54,4 Prozent der Volksstimmen auf sich zu vereinen, scheitert aber mit 10 zu 13 Ständesstimmen am Ständemehr, wobei die Ablehnung in den ländlich-konservativen Deutschschweizer Kantonen besonders deutlich ausfiel. Bei der Nachbefragung zeigte sich, dass die Positionen der Parteien für den Entscheid von zentraler Bedeutung waren (Milic und Vatter 2013). Während der Familienartikeln bei den Sympathisierenden der linken und grünen Parteien praktisch unumstritten war (Ja-Stimmenanteil von 80 bzw. 87 Prozent), war die Anhängerschaft der FDP erwartungsgemäss gespalten: Mit 57 Prozent folgten etwas mehr als die Hälfte unter ihnen der Parole der FDP (Milic und Vatter 2013, 6). Auch das klare Nein der SVP-Anhängerschaft (82 Prozent) scheint wenig erstaunlich (Milic und Vatter 2013, 6). Etwas überraschender war hingegen der Umstand, dass sich auch die CVP-Anhängerschaft – anders als ihre Vertretung im Parlament – eher uneinig zeigte. So stimmten lediglich 61 Prozent der CVP-Sympathisierenden zugunsten des Familienartikels.

Beim Entscheid spielten aber auch weitere Faktoren eine wichtige Rolle. Befürwortende föderalistischer Lösungen sowie Personen mit einer traditionellen Werthaltung zeigten sich gegenüber dem Familienartikel deutlich kritischer (42 bzw. 33 Prozent Ja-Anteil) als Personen, die sich für zentralistische Lösungen und/oder eine moderne Schweiz aussprachen (Ja-Anteil von 63 bzw. 70 Prozent). Auch lehnten Personen, die die aktive Förderung der Gleichberechtigung für unnötig hielten, den Familienartikel mehrheitlich ab (57%), «während diejenigen, welche die Gegenposition dazu vertreten, die Vorlage mit einer klaren Mehrheit (71%) guthiessen» (Milic und Vatter 2013, 6). Etwas stärker als die Männer (50% Ja-Anteil) stimmten schliesslich Frauen (57% Ja-Anteil) dem Familienartikel zu (Milic und Vatter 2013, 9). Kein Unterschied konnte hingegen beim Abstimmungsverhalten zwischen Personen mit und ohne Kinder festgestellt werden.

Mit dem Scheitern des Familienartikels war ein erneuter Versuch, den Bund im Bereich der familien- und schulergänzenden Kinderbetreuung über eine Verfassungsänderung stärker in die Verantwortung zu nehmen, gescheitert. Die Ablehnung einer im Jahr 2019 von Nationalrat Cédric Wermuth (sp, AG; Pa.Iv. 19.466) eingereichten parlamentarischen Initiative, welche dasselbe Ziel verfolgte, zeigt überdies, dass die Hürden für diesen Weg auch zu Beginn der 2020er Jahre noch hoch waren. Wie die auf Initiative des Bundesrates geänderte Regelung im Bundesgesetz über Finanzhilfen bezüglich der familienergänzenden Kinderbetreuung vom 1. Juli 2018 (BRG 16.055) aber zeigt, lässt die subsidiäre Rolle des Bundes diesem auch ohne entsprechende Verfassungsregelung einen gewissen Spielraum (vgl. Kapitel 12 zu den Steuerfragen). So nahm der Bundesrat nämlich zwei neue Formen von Finanzhilfen auf (AS 2018, S. 2247 ff.). Einerseits werden ab 2018 all jene Kantone und Gemeinden mit finanziellen Mitteln unterstützt, die ihre Subventionierung der familienergänzenden Kinderbetreuung ausbauen, um die Betreuungskosten der Eltern zu senken. Um zusätzliche Anreize dafür zu schaffen, dass Kantone und Gemeinden mehr in die ausserhäusliche Kinderbetreuung investieren, richtet sich die Höhe des finanziellen Beitrags nach der Erhöhung der kantonalen und kommunalen Subventionen: Je höher diese ausfallen, desto höher ist der Betrag des Bundes. Andererseits beteiligt sich der Bund ab 2018 auch finanziell an den Planungskosten von Projekten zur besseren Anpassung der Betreuungsangebote an die Bedürfnisse der Eltern (z. B. Betreuungsangebot ausserhalb der üblichen Öffnungszeiten). Die Änderung war zwar in beiden Räten durchaus umstritten, jedoch sprachen sich sowohl der Nationalrat (114 zu 76 Stimmen) als auch der Ständerat (23 zu 15 Stimmen) dafür aus. Abgelehnt wurde die Gesetzesänderung in beiden Räten von der Mehrheit der SVP- und der FDP-Fraktion. Dabei stimmten auch 15 Frauen dieser beiden Parteien gegen die Änderung und nur fünf dafür.

Die Geltungsdauer der beiden neuen Finanzhilfen ist – wie die bestehenden Finanzhilfen für die Schaffung von Betreuungsplätzen – zeitlich begrenzt und endet, falls sie nicht wieder verlängert wird, grundsätzlich im Juni 2023 (AS 2018, S. 2247 ff.). Neben einer möglichen Verlängerung besteht allerdings auch die Möglichkeit, die befristete Anstossfinanzierung in eine stetige Unterstüt-

zung zu überführen. Tatsächlich hat die Kommission für Wissenschaft, Bildung und Kultur des Nationalrates auf eigene Initiative hin im Februar 2021 beschlossen, einen entsprechenden Erlassentwurf auszuarbeiten (Pa.Iv. 21.403).

15.5 Fazit

Während hierzulande noch zu Beginn der 1990er Jahre nur für etwa 10 Prozent der Säuglinge und Kinder im Vorschulalter überhaupt familienexterne Betreuungsplätze zur Verfügung standen, wurden im Jahr 2018 rund 34 Prozent der Kinder unter drei Jahren mindestens eine Stunde pro Woche von einer Kindertagesstätte oder von in Netzwerken organisierten Tageseltern betreut (BFS 2020). Der allmähliche Anstieg der Betreuungsangebote im Bereich der familien- und schulergänzenden Kinderbetreuung kann sicherlich nicht zuletzt auch auf das erhöhte Engagement des Bundes in diesem Bereich zurückgeführt werden. So konnte Jacqueline Fehr (sp, ZH; Pa.Iv. 00.403) bereits vor rund 20 Jahren eine Mehrheit im Parlament für ihre Idee gewinnen, die Schaffung von Kinderbetreuungsangeboten auch von Seiten des Bundes im Rahmen eines finanziellen Impulsprogrammes aktiv zu fördern. Dass dies gelang, lässt sich einerseits wohl damit begründen, dass Fehrs Vorschlag einen wichtigen Beitrag zur Förderung einer besseren Vereinbarkeit von Beruf und Familie bedeutete und insbesondere den Frauen mit betreuungspflichtigen Kindern – welche in der Schweiz stets den grössten Teil der Familienarbeit leisteten – die Möglichkeit bot, sich (vermehrt) im Erwerbsleben zu engagieren (BFS 2017; Stadelmann-Steffen 2011); ein Ziel, welches nicht nur aus gleichstellungspolitischen, sondern auch aus wirtschaftlichen Gründen von vielen Parteien verstärkt unterstützt wurde.

Andererseits war für diesen Erfolg wohl auch die Tatsache ausschlaggebend, dass das Impulsprogramm «nur» eine finanzielle Unterstützung privater und öffentlicher Trägerschaften beinhaltete und somit die grundsätzliche Regelungskompetenz der Kantone und Gemeinden im Bereich der familien- und schulergänzenden Kinderbetreuung nicht in Frage stellte. Wie sich bei den Ausführungen in diesem Kapitel nämlich zeigte, hatten diverse Versuche, die Förderung solcher Betreuungsangebote verfassungsrechtlich zu verankern und dabei auch den Bund in diesem Bereich stärker in die Verantwortung zu nehmen, bisher keinen Erfolg. Interessant ist aber sicherlich, dass diese Idee zwar im Parlament und bei der Stimmbevölkerung im Rahmen der Abstimmung zum Familienartikel vom 3. März 2013 Erfolg hatte, von den Ständen jedoch abgelehnt wurde. Während die einen argumentierten, dass das Abstimmungsergebnis ein deutliches Signal dafür sei, dass bei Fragen zur familien- und schulergänzenden Kinderbetreuung föderalistische Lösungen zu suchen sind, sahen andere in dem deutlichen Volksmehr einen klaren Auftrag, bei der familien- und schulergänzenden Kinderbetreuung «vorwärts zu machen» – wenn nötig auch mit einem vermehrten Einsatz des Bundes. Dass Letzteres aber grundsätzlich auch ohne Verfassungsänderung möglich ist, bewies die 2018 in Kraft getretene Änderung

der Regelung über Finanzhilfen für familienergänzende Kinderbetreuung, mit welcher zwei neue Formen von Finanzhilfen ins Gesetz aufgenommen wurden.

Trotz des seit den 2000er Jahren stetig steigenden Angebots an familien- und schulergänzenden Betreuungsplätzen vermag das aktuelle Angebot die aktuelle Nachfrage längst nicht zu decken (Bieri et al. 2017). Die Tragweite des Mangels an ausserfamiliären Betreuungsmöglichkeiten und deren Relevanz für die bessere Vereinbarkeit von Beruf und Familie wurden gerade im Verlauf der Covid-19-Pandemie deutlich sichtbar. Als im März 2020 das öffentliche Leben zum Stillstand kam und nicht nur die Schulen geschlossen, sondern sowohl die Möglichkeiten der familienexternen, als auch jene der grosselterlichen Kinderbetreuung stark eingeschränkt wurden, sahen sich viele Eltern mit grossen organisatorischen Herausforderung und einer stark erhöhten Arbeitsbelastung konfrontiert. Wie eine im Juni 2020 veröffentlichte Studie belegt, gingen die zusätzlichen Betreuungspflichten aus dem Homeschooling sowie der gestiegene Kinderbetreuungsaufwand bei vielen Eltern zu Lasten der beruflichen Arbeitskapazität (Bütikofer et al. 2020). Allerdings zeigten sich hierbei deutliche Geschlechterunterschiede: Der erhöhte Betreuungsbedarf der Kinder führte bei Frauen wesentlich häufiger zu einer Reduktion der beruflichen Arbeitskapazitäten als bei den Männern (Bütikofer et al. 2020). Wie Bütikofer et al. (2020) treffend resümieren, machte die Pandemie in der Schweiz insbesondere den auch vor der Krise bereits beobachtbaren Umstand sichtbar, dass trotz der vermehrten Erwerbstätigkeit der Mütter Haus- und Familienarbeit in nicht gleichgeschlechtlichen Paarhaushalten mit betreuungspflichtigen Kindern nach wie vor hauptsächlich von Frauen erledigt wird. Aus einer Gleichstellungsperspektive lässt sich daher schlussfolgern, dass familien- und schulergänzende Kinderbetreuung eine bedeutende Rolle in der Angleichung der geschlechtsspezifischen Erwerbsquoten und somit einen wichtigen Beitrag zur Gleichstellung der Geschlechter leisten kann. Darüber darf allerdings nicht vergessen werden, dass eine durch familien- und schulergänzende Kinderbetreuungsmöglichkeiten erhöhte Erwerbsbeteiligung der Frauen nicht unbedingt mit einer egalitäreren geschlechtsspezifischen Arbeitsteilung der Haus- und Familienarbeit einhergeht (Oehrli et al. i. E.).

15.6 Literaturverzeichnis

- Ballestri, Yuri und Giuliano Bonoli. 2003. L'État social suisse face aux nouveaux risques sociaux, genèse et déterminants de l'adoption du programme d'impulsion pour les structures de garde pour enfants en bas age, *Revue suisse de science politique* 9(3): 35–58.
- Benteli, Marianne, Magdalena Bernath, Daniel Brändli, Flavia Caroni, Bernadette Flückiger, Christian Gsteiger, Sophie Guignard, Anja Heidelberger, Sabine Hohl, Anita Käppeli, Andrea Mosimann, Emilia Pasquier, Diane Porcellana, Joëlle Schneuwly, Stephan Schoenholtz. 2020. *Ausgewählte*

- Beiträge zur Schweizer Politik: Ausserfamiliäre Kinderbetreuung, 1992–2020. Bern: Année Politique Suisse, Institut für Politikwissenschaft, Universität Bern, www.anneepolitique.swiss (28.03.2021).
- BFS – Bundesamt für Statistik. 2017. *Familien in der Schweiz Anhang des Familienberichts 2017. Bericht des Bundesrates vom 26. April 2017 in Erfüllung der Postulate 12.3144 Meier-Schatz vom 14. März 2012 und 01.3733 Fehr vom 12. Dezember 2001.* Neuchâtel.
- BFS – Bundesamt für Statistik. 2020. *Familien- und schulergänzende Kinderbetreuung im Jahr 2018.* BFS-Aktuell. Neuchâtel.
- Bieri, Oliver, Christina Felfe und Alma Ramsden. 2017. *Evaluation «Anstossfinanzierung». Entspricht das bestehende Angebot an familienergänzender Kinderbetreuung der Nachfrage? Schlussbericht zuhanden des Bundesamtes für Sozialversicherungen (BSV).* Luzern/St.Gallen: Interface und Universität St.Gallen.
- BSV – Bundesamt für Sozialversicherungen. 2019. *Familienergänzende Kinderbetreuung, www.geschichtedersozialensicherheit.ch* (27.03.2021).
- BSV – Bundesamt für Sozialversicherungen. 2021. *Finanzhilfen für die Schaffung von familienergänzenden Betreuungsplätzen für Kinder: Bilanz nach achtzehn Jahren.* Bern.
- Bütikofer, Sarah, Julie Craviolini, Michael Hermann und David Krähenbühl. 2020. *Schweizer Familien in der Covid-19-Pandemie. Spezialauswertung des SRG-Corona-Monitors zu Familien- und Betreuungsstrukturen im Kontext der Krise.* Zürich: Sotomo.
- Criblez, Lucien und Karin Manz. 2011. *Neue» Familienpolitik in der Schweiz – für die Familie, für die Frauen – oder für die Wirtschaft?* In Rita Casale und Edgar Forster (Hrsg.), *Ungleiche Geschlechtergleichheit. Geschlechterpolitik und Theorien des Humankapitals* (S. 113–130). Opladen/Berlin/Toronto: Barbara Budrich.
- EKF – Eidgenössische Kommission für Frauenfragen. 1992. *Bericht: Familienexterne Kinderbetreuung. Teil 2: Hintergründe.* Bern.
- EKFF – Eidgenössische Kommission für Familienfragen. 2008. *Familien- und schulergänzende Kinderbetreuung.* Bern.
- Häusermann, Silja und Daniel Kübler. 2010. *Policy Frames and Coalition Dynamics in the Recent Reforms of Swiss Family Policy.* *German Policy Studies* 6(3): 163–94.
- Häusermann, Silja und Christine Zollinger. 2017. *Familienpolitik.* In Peter Knoepfel, Yannis Papadopoulos, Pascal Sciarini, Adrian Vatter und Silja Häuserman (Hrsg.), *Handbuch der Schweizer Politik*, 6. Auflage (S. 911–934). Zürich: NZZ Libro.
- Iten, Rolf, Susanne Stern, Sarah Menegale, Massimo Filippini, Daniela Pioro, Silvia Banfi, Medhi Farsi, Sergio Tassinari, und Ria-Elisa Schrottmann. 2005. *Wie viele Krippen und Tagesfamilien braucht die Schweiz? Kurzfassung*

der NFP52-Studie «Familienergänzende Kinderbetreuung in der Schweiz: Aktuelle und zukünftige Nachfragepotenziale». Zürich: INFRAS, Mecop und Tassinari.

- Kübler, Daniel. 2007. Understanding the Recent Expansion of Swiss Family Policy: An Idea-Centred Approach. *Journal of Social Policy* 36(2): 217–237.
- Milic, Thomas und Adrian Vatter. 2013. *Nachanalyse der eidgenössischen Abstimmung vom 3. März 2013*. Bern: gfs.bern und Universität Bern.
- Oehrli, Dominique, Isabelle Stadelmann-Steffen und Meret Lütolf. i.E. *Does the Provision of Early Childhood Education and Care Services Make a Difference? Empirical Evidence from a Conjoint-Analysis*. Unpubliziertes Manuskript. Institut für Politikwissenschaft, Universität Bern.
- Parlamentsdienste. 2004. *Dokumentation zum Geschäft 00.403 Anstossfinanzierung für familienergänzende Betreuungsplätze*. Parlamentsbibliothek.
- Schweizer, Silas. 2019. *Familienartikel scheitert am Ständemehr*. Swissvotes – die Datenbank der eidgenössischen Volksabstimmungen, www.swissvotes.ch (27.03.2021).
- Stadelmann-Steffen, Isabelle. 2011. Dimensions of Family Policy and Female Labor Market Participation: Analyzing Group-Specific Policy Effects. *Governance* 24(2): 331–57.

16 Geteilte Arbeit – in der Berufswelt und zuhause

Anja Heidelberger

16.1 Einleitung

Erwerbstätigkeit der Frauen war schon immer eine umstrittene Thematik. Lange Zeit war es Frauen nur mit Zustimmung ihrer Männer erlaubt, einen Beruf auszuüben (Art. 167 Abs. 1 ZGB). Ihre Berufstätigkeit stand öffentlich gerade in der Zeit der Weltwirtschaftskrise in den frühen 1930er Jahren, als die Zahl der Arbeitslosen deutlich angestiegen war – 1936 betrug die Arbeitslosenquote gar 5,7 Prozent (Degen 2017) –, vor allem aufgrund der «Doppelverdiener» stark in der Kritik: Einerseits waren Frauen von «Beamte[n] und Angestellte[n] der öffentlichen Verwaltungen mit sehr guten Salären» ebenfalls für relativ hohe Löhne in der Verwaltung tätig, andererseits arbeiteten aber Frauen «zu einem Lohn, bei dem die andern dortigen Fabrikarbeiter nicht existieren können, mit der Folge, dass diese Frau trotz der Krise bleiben kann, während die andern eben entlassen wurden» (Bundesversammlung 1932, 218). Zwar wies etwa neben Marino Bodenmann (pda, BS) auch der Bundesrat darauf hin, dass viele Ehepaare, auch beim Bundespersonal, aufgrund der niedrigen Löhne auf eine Erwerbstätigkeit der Frauen angewiesen seien (AB NR, 1938, V, S. 838; BBl, 1934, III, S. 373 ff.). Dennoch erklärte der Bundesrat im Rahmen eines Arbeitsbeschaffungsprogramms auf entsprechende Anfrage, dass es das Beamtengesetz erlaube, ein Dienstverhältnis aufgrund der «Verhehlichung weiblicher Beamter» aufzulösen respektive deshalb auf eine Verlängerung des Dienstverhältnisses zu verzichten (BRG 3154; AB NR, 1934, V, S. 519). Diese Massnahme werde wenn nötig auch eingesetzt, betonte der Bundesrat, lehnte aber weiterführende Bestimmungen zur Einschränkung der Doppelverdienste ab.

Im Zweiten Weltkrieg übernahmen Frauen auch in der Schweiz Arbeiten ihrer Männer, die sich im Aktivdienst befanden. Gerade in der Landwirtschaft, wie auch das Kapitel 18 in diesem Buch eindrücklich aufzeigt, aber auch in zahlreichen weiteren Bereichen sprangen sie für die Männer ein (Wecker 2003). Von Anfang an wurde ihre Tätigkeit jedoch als «Ausnahme» und somit als «Hilfe» und nicht als «Arbeit» definiert und auch in der öffentlichen Kommunikation so angepriesen. Für alle sollte klar sein, dass die Frauen nach dem Krieg wieder in den Haushalt zurückkehren würden (Wecker 2003). Damit wollte der Bundesrat soziale Unruhen durch Männer verhindern, die sich vor einem Verlust ihres Arbeitsplatzes nach dem Krieg fürchteten, und gleichzeitig sicherstellen, dass die Männer während oder nach dem Aktivdienst auch tatsächlich ihre angestammten Tätigkeiten wieder übernehmen könnten (Wecker 2003). Gleichzeitig wurde die «Rückkehr der Frauen zur ursprünglichen Aufgabe», zum grossen

«Lebensauftrag der Mutterschaft» propagiert, was ob der steigenden Geburtenrate während des Krieges erfolgreich gewesen zu sein scheint (Wecker 2003, 33).

Nach dem Krieg kehrten die Frauen folglich deutlich zahlreicher zur Hausarbeit zurück als in den umliegenden Staaten, welche ob den Kriegsfolgen einen Arbeitskräftemangel zu verzeichnen hatten, während die Schweiz einen Arbeitskräfteüberschuss aufwies (Wecker 2003). Die Bruttoerwerbsquote der Frauen betrug folglich 1941 35,5 Prozent und war damit im Vergleich zu vor dem Krieg gar gesunken (Wecker 2003, 33). In dieser Grössenordnung verblieb sie bis ins Jahr 1980¹, als sie deutlich anzusteigen begann (BFS 2021e). 1990 lag sie bereits über 7 Prozentpunkte höher als in den letzten drei Jahrzehnten (BFS 2021e).² Im Jahr 2019 betrug die Bruttoerwerbsquote der Frauen 54 Prozent, während der Anteil erwerbstätige Frauen an allen Frauen im erwerbstätigen Alter (die Nettoerwerbsquote³) gar bei 80 Prozent lag (BFS 2021a). Damit ist die Frauenerwerbsquote in der Schweiz international vergleichsweise hoch (Bütler 2007). Gleichzeitig verfügt die Schweiz aber auch über eine der höchsten Quoten der Teilzeitarbeit (BFS 2021b). 2019 lag der Anteil teilzeiterwerbstätiger Frauen an allen erwerbstätigen Frauen bei 60 Prozent.

Seit den 1990er Jahren stehen folglich die Teilzeiterwerbstätigkeit der Frauen sowie die daraus folgenden Probleme im Mittelpunkt der Debatte. In Zusammenhang damit stehen vor allem zwei Forderungen in Bezug auf die bessere Vereinbarkeit von Familie und Erwerbstätigkeit im Vordergrund: Einerseits versuchten Vorstösse, die Teilzeitarbeit für Arbeitnehmende, aber auch für Unternehmen attraktiver zu gestalten, andererseits zielten sie darauf ab, die Erwerbs- und Hausarbeit innerhalb der Familie anders zu verteilen.

16.2 Teilzeitarbeit als Möglichkeit für eine stärkere Integration der Frauen in den Arbeitsmarkt

«Teilzeitpensen und Jobsharing-Modelle bieten eine ideale Voraussetzung, Erwerbsleben und Familienarbeit zu verbinden. Dadurch entfällt die folgenschwere Entscheidung, sich für das eine oder das andere entscheiden zu müssen. Beide Elternteile können ihre beruflichen Qualifikationen erhalten, bzw. erweitern und stehen so dem Arbeitsmarkt weiterhin zur Verfügung. Zudem kann gleich-

- 1 Bruttoerwerbsquote der Frauen 1960: 33%, 1971: 33%, 1980: 34,2% (BFS 2021e). Die standardisierte Erwerbsquote, welche Kinder unter 15 Jahren ausschliesst, verhielt sich ähnlich, sie lag jedoch ungefähr 10 Prozentpunkte höher: 1971 43%, 1980 42%, 1990 49%.
- 2 Die weitergehende Entwicklung lässt sich nur noch indirekt vergleichen, da in der Folge die Berechnungsgrundlage der Erwerbsquote geändert wurde (BFS 2021e).
- 3 Die Nettoerwerbsquote definiert sich als Anteil Erwerbstätiger oder Stellensuchender an der Bevölkerung im Alter von 15 und 64/65 Jahren.

zeitig dem Mangel an qualifiziertem Personal entgegengewirkt werden. Das berufliche Engagement der Frauen hat einen hohen volkswirtschaftlichen Nutzen und stellt einen weiteren Schritt in der längst fälligen Umsetzung der Gleichstellung von Frau und Mann dar.» (Katharina Prelicz-Huber, gp, ZH; Mo. 09.3066)

1991 waren gut zwei Drittel aller Frauen im erwerbsfähigen Alter erwerbstätig oder auf Stellensuche (68%; bei den Männern: 91%; BFS 2021a). Gleichzeitig arbeiteten jedoch im selben Jahr 49 Prozent aller erwerbstätigen Frauen in einem Teilzeitarbeitsverhältnis, 27 Prozent waren weniger als 50 Prozent erwerbstätig (bei den Männern: 8% Teilzeit, 4% weniger als 50%; BFS 2021b). Das Bundesamt für Statistik setzte in einem Bericht denn auch ausdrücklich die Zunahme der Erwerbstätigkeit der Frauen «mit der gleichzeitigen Zunahme der Teilzeitstellen» in Zusammenhang (BFS 1996, 48). Gleichzeitig hielten aber die teilweise prekären Arbeitsbedingungen für Teilzeitbeschäftigte und allgemein für Personen in atypischen Beschäftigungsverhältnissen⁴ viele Frauen von einer Erwerbstätigkeit ab. So beinhalteten Teilzeitstellen oft «Arbeit auf Abruf, atypische Arbeitszeiten [oder] befristete Arbeitsverträge» (Schilliger 2009, 54). Zudem müssen Teilzeitarbeitnehmende mit «Einkommens- und Renteneinbussen, Karrierehemmnisse[n], Zeitdruck und oft unvorhergesehene[n] Arbeitszeiten bis hin zur bedarfsorientierten Kombination von Teilzeitverträgen und Überstunden» rechnen (Huesmann und Gärtner 2015, 258; vgl. auch Kapitel 11 zu den Geschlechterquoten in der Wirtschaft; Kopp 2017).

Durch eine Schaffung von mehr Teilzeitstellen und der Abschwächung von Faktoren, welche die Frauen von der Beteiligung am Arbeitsmarkt abhielten, erhofften sich folglich verschiedene Motionärinnen und Motionäre eine weitere Erhöhung der Erwerbsquote der Frauen. Dass Frauen in der Tat eine verstärkte Erwerbsbeteiligung wünschen, zeigen verschiedene Umfragen (Familienbericht 2004, 52; Kopp 2017; Schilliger 2009). In Übereinstimmung mit den Problemen der Teilzeiterwerbstätigkeit waren denn aber Forderungen, die ausschliesslich auf eine Erhöhung der Anzahl Teilzeitarbeitsstellen abzielten, rar. 1997 reichte die grüne Fraktion (Mo. 97.3651) einen entsprechenden Vorstoss ein, der zur Förderung von Teilzeitstellen ein Bonus-Malus-System vorschlug, wobei Arbeitsstellen in Unternehmen mit einer tieferen Anzahl Arbeitsstunden durch reduzierte Lohnnebenkosten belohnt und solche mit einer hohen Anzahl Arbeitsstunden durch höhere Lohnnebenkosten bestraft werden sollten (AB NR, 1999, III, S. 1161). Damit sollten Anreize für die Unternehmen geschaffen werden, die Arbeitsstunden ihrer Mitarbeitenden zu reduzieren, statt diese zu entlassen – so war diese Massnahme vor allem zur Sicherung von Arbeitsstellen bei Firmenumstrukturierungen gedacht. Die Motion fand im Nationalrat jedoch keinen Anklang. Eine bessere Verteilung der Arbeitsstellen forderte auch Agnes Weber (sp, AG;

4 Als atypische Beschäftigungsformen gelten alle Beschäftigungen, die von einem «unbefristete[n] Vollzeitarbeitsverhältnis, das vollständig in die sozialen Sicherungssysteme integriert ist», abweicht (Keller 2021).

Po. 95.3626), welche die Firmen zu sozialverträglicherem Wirtschaften anhalten wollte. Darunter zählte sie auch eine grössere Anzahl Teilzeitarbeitsstellen, insbesondere auch im Kaderbereich, wo Teilzeitarbeit sehr rar war. Gefördert werden könnte diese durch fiskalische Anreize über einen Steuerbonus oder über die Lohnprozente bei der Arbeitslosenversicherung oder der IV. Stillschweigend nahm der Nationalrat das Postulat an. Weniger erfolgreich war hingegen ein ähnliches Anliegen von Géraldine Marchand-Balet (cvp, VS; Po. 17.3307), die sich für die Hinderungsgründe bei der Realisierung von Projekten zur Förderung von Teilzeitarbeit und Jobsharing interessierte. Der Bundesrat anerkannte zwar die Problematik, verwies aber auf die subsidiäre Rolle des Bundes in dieser Frage; er könne lediglich mit gutem Beispiel vorangehen und Informationsprojekte durchführen. Das Postulat wurde in der Folge abgelehnt.

Andere Vorstösse befassten sich mit den Arbeitsbedingungen von Teilzeitarbeitenden. Paul Rechsteiner (sp, SG) nahm 2005 in seiner parlamentarischen Initiative (Pa.Iv. 05.456) ein konkretes Beispiel auf: So war bekannt geworden, dass ein Discounter in der Schweiz sein Verkaufspersonal nur zu 50 Prozent anstellte, es zu unbezahlten Überstunden verpflichtete und ihm eine Zweitbeschäftigung verbot. Damit verunmöglichte das Unternehmen den betroffenen Mitarbeitenden – mehrheitlich Frauen – eine Erwerbstätigkeit über 50 Prozent. Dies sei jedoch kein Einzelfall, betonte Rechsteiner, es gebe systematisch solche Praktiken, welche «den heutigen Druck auf dem Arbeitsmarkt ausnützen» (AB NR, 2007, S. 1697). Er verlangte deshalb konkret, dass «Teilzeitanstellungen gekoppelt mit einer ständigen Abrufbereitschaft und der Beschränkung einer Zweitbeschäftigung» nicht mehr zulässig sein sollen (AB NR, 2007, S. 1697). Kommissionssprecher Charles Favre (fdp, VD) verteidigte jedoch ausdrücklich das Wettbewerbsverbot bei Teilzeitarbeit: Bei Teilzeitbeschäftigungen, die eine ständige Verfügbarkeit erforderten, diene ein Verbot eines Nebenerwerbs dem Schutz der Arbeitnehmenden wie auch den Arbeitgebenden (AB NR, 2007, S. 1697). Implizit rechtfertigte er damit auch die Forderung nach einer ständigen Verfügbarkeit der Mitarbeitenden bei Teilzeiterwerbstätigkeit. Der Nationalrat gab der Initiative keine Folge, wobei die Frauen fast vollständig nach ideologischen Lagern getrennt stimmten.

Eine gerechte Entschädigung von Überstunden bei Teilzeitarbeit forderte Franziska Teuscher (gp, BE; Pa.Iv. 06.401), zumal 25-prozentige Überzeitzuschläge beim Lohn nur bei einer wöchentlichen Höchstarbeitszeit von 45 respektive 50 Arbeitsstunden bezahlt werden mussten. Teilzeitarbeitende hatten somit kein Anrecht auf den Aufschlag bei Überstunden, auch wenn ihr Gesamtarbeitspensum bei mehreren Arbeitgebenden zusammen über diesen Grenzwerten von 45 und 50 Arbeitsstunden lag. Entsprechend solle die Höchstarbeitszeit bei Teilzeiterwerbstätigkeit proportional zum Beschäftigungsgrad definiert werden, forderte Teuscher. Charles Favre (fdp, VD) verwies jedoch darauf, dass die gültige Regelung strikt besage, dass Personen mit Familienpflichten nur mit ihrer ausdrücklichen Zustimmung Überstunden machen müssten (AB NR, 2007, S. 1698) – folglich stelle diese Regelung kein Problem für Familien dar. Zudem sei

die jährliche Anzahl Überstunden begrenzt und «un nombre d'heures de travail maximum [...] est tolérable, cela afin de préserver la vie familiale» (AB NR, 2007, S. 1697). Der Nationalrat gab der Vorlage keine Folge.⁵

Nicht direkt die Arbeitsbedingungen, aber die Folgen davon für die Teilzeiterwerbstätigen sprachen 1997 zwei parlamentarische Initiativen an und erhofften sich dadurch auch einen Anstieg der Frauenerwerbsquote. Maria Roth-Bernasconi (sp, GE; Pa.Iv. 97.411) verlangte, dass auch Arbeitnehmende, die weniger als zwölf Stunden pro Woche erwerbstätig sind, obligatorisch für Nichtberufsunfälle versichert werden. Die geltende Regelung diskriminiere Frauen, da diese häufiger in Teilzeit erwerbstätig seien als Männer (AB NR 1998, II, S. 592). Rosmarie Zapfl (cvp, ZH; Pa.Iv. 97.414) ergänzte die Diskussion um einen Vorstoss für eine Verbesserung für die Teilzeitbeschäftigten beim Koordinationsabzug. So würden den Teilzeitbeschäftigten durch dessen Ausgestaltung CHF 450 Mio. vorenthalten (AB NR 1998, II, S. 592). Entsprechend sollte der Koordinationsabzug proportional zum Beschäftigungsgrad reduziert werden (vgl. Kapitel 17 zu den Sozialversicherungen). Toni Bortoluzzi (svp, ZH) erwiderte jedoch, dass immer mehr Teilzeitarbeitsverhältnisse registriert würden und «etwas, das gut funktioniert, [...] nicht mit gesetzlichen Änderungen gefördert werden [müsse]» (AB NR 1998, II, S. 597). Zudem sei die vorgeschlagene Massnahme kontraproduktiv, da sie höhere Kosten und einen höheren administrativen Aufwand verursache und damit Teilzeitarbeit für die Arbeitgebenden weniger attraktiv mache (AB NR 1998, II, S. 597). Der Nationalrat gab keiner der beiden parlamentarischen Initiativen Folge. Somit lehnte das Parlament sämtliche Vorstösse für eine Besserstellung der Teilzeitangestellten ab.

Einen grossen Schritt vorwärts machte der Bund bezüglich der Einbindung der Frauen in die Erwerbstätigkeit 2011 mit der Lancierung der Fachkräfteinitiative (WBF und SECO 2015). Diese hatte eine «Kompensation der rückläufigen Verfügbarkeit von Fachkräften durch Erschliessung bestehender inländischer Potenziale und durch die Steigerung der Produktivität» zum Ziel (WBF und SECO 2015, 6). Damit bezweckte sie nicht direkt eine gleichstellungspolitische Besserstellung der Frauen, sondern zielte auf eine bessere Erschliessung des inländischen Potenzials von Arbeitskräften ab – darunter ausdrücklich Frauen und Mütter – für die Wirtschaft. Eines der vier Handlungsfelder zur Erreichung dieses Ziels stellte die Verbesserung der Vereinbarkeit von Familie und Beruf dar (WBF und SECO 2015, 10). Überdies beschloss der Bundesrat Massnahmen im Bereich der Weiterbildung (vgl. Kapitel 8 zur Bildung) und der familienergänzenden Betreuungsplätze (vgl. Kapitel 15 zur Drittbetreuung) und kritisierte die negativen Erwerbsanreize durch das aktuelle Steuersystem (vgl. Kapitel 12 zur Individualbesteuerung; WBF und SECO 2015). Im Bereich des Arbeitsmarktes sollten «familienfreundliche und gleichberechtigte Arbeitsbedingungen», wie eine «Flexibilisierung der Arbeitszeiten und des Arbeitsortes sowie die Gleich-

5 «Eine nach oben begrenzte Anzahl Arbeitsstunden ist zumutbar für ein intaktes Familienleben» [Übersetzung der Autorin].

behandlung bei der Rekrutierung, Entlohnung, Weiterbildung und Beförderung» einer vermehrten Einbindung der Frauen in den Arbeitsmarkt helfen (WBF und SECO 2015, 31). Diese Verbesserung der Arbeitsbedingungen lag für den Bundesrat jedoch in der Kompetenz der Unternehmen, da dem Bund diesbezüglich auch weiterhin nur eine subsidiäre Kompetenz zukomme.

Anders lag die Regelungskompetenz innerhalb der Bundesverwaltung; diese könne als Arbeitgeberin eine Vorbildfunktion wahrnehmen, betonte der Bundesrat (WBF und SECO 2015). Eine solche Vorbildfunktion des Bundes hatten zuvor Katharina Prelicz-Huber (gp, ZH; Mo. 09.3066) und Brigit Wyss (gp, So; Mo. 09.3315) in zwei Motionen für einen Ausbau der Teilzeitarbeit und für ein «Topsharing», also ein Jobsharing von Personen mit Führungsverantwortung, für die Bundesverwaltung gefordert. Obwohl Walter Schibli (svp, ZH) beteuert hatte, dass eine gemeinsame Führungsverantwortung nicht möglich sei, weil dadurch niemand wirklich verantwortlich sei, und klare Abgrenzungen und Pflichtenhefte für effizientes Arbeiten nötig seien (AB NR, 2011, S. 211), nahmen sowohl National- als auch Ständerat die zwei Motionen an. Im Nationalrat fanden sie zudem jeweils bei einer Mehrheit der Frauen – auch bei einer Mehrheit der bürgerlichen Frauen – Anklang. Ablehnende Frauenstimmen stammten aus der SVP sowie der CVP oder der FDP. Im Rahmen der Corona-Pandemie kamen im Jahr 2020 zudem zwei weitere Vorstösse für einen Ausbau von flexiblen Arbeitsbedingungen in der Bundesverwaltung hinzu. So verlangte Jürg Grossen (glp, BE; Mo. 20.3864) auch zukünftig mehr Homeoffice für die Mitarbeitenden der Bundesverwaltung, unter anderem weil in einer Umfrage unter berufstätigen Frauen mit Kindern die Flexibilisierung des Arbeitsortes als eine der Hauptbedingungen für eine Erhöhung des Beschäftigungsgrads genannt worden sei. Auch Marco Romano (cvp, TI; Mo. 20.4010) verlangte 2020 mehr Möglichkeiten mobilen Arbeitens für die Bundesverwaltung. Zum Beispiel sollte Telearbeit zukünftig allen Bundesangestellten zu einem bestimmten Prozentsatz gewährt werden. Letztere Motion nahm der Nationalrat an, Erstere war bis März 2021 noch nicht behandelt worden.

Neben der Vorbildfunktion entschied sich der Bundesrat im Rahmen der Fachkräfteinitiative auch, Finanzhilfen nach dem Gleichstellungsgesetz zukünftig für Projekte und Beratungsstellen zur Förderung der Gleichstellung im Erwerbsleben einzusetzen (WBF und Seco 2015, 37). Darüber hinaus habe er zusammen mit den Arbeitgebendenverbänden Informations- und Sensibilisierungsprojekte mit Beispielen von Good Practice, darunter das KMU-Handbuch «Beruf und Familie» herausgegeben und das Projekt «250 Unternehmen engagieren sich für die Vereinbarkeit von Beruf und Familie» lanciert, in dessen Rahmen 250 Unternehmen «bei der Implementierung familienfreundlicher Arbeitsbedingungen beraten» würden (WBF 2013, 15 f.). Die übrigen Anstrengungen in diesem Bereich erachtete er aber als in der Zuständigkeit der Kantone und vor allem der Arbeitgebenden.

16.3 Gerechte Verteilung von Erwerbs- sowie Haus- und Familienarbeit zwischen den Geschlechtern

Eine zweite Gruppe von Vorstössen begnügte sich nicht damit, den Zugang der Frauen zur Erwerbstätigkeit zu verbessern oder generell die Nachteile der Teilzeitarbeit abzubauen. Vielmehr sollte eine gerechtere Verteilung von Erwerbs- und Hausarbeit zwischen den Geschlechtern erzielt werden. Dabei interessierte nicht in erster Linie die Erwerbsquote der Frauen, sondern vielmehr ein Vergleich des durchschnittlichen Beschäftigungsgrads zwischen den Geschlechtern, der bei den Männern 2010 bei 85 Prozent, bei den Frauen bei 53 Prozent lag (Kopp 2017, 51). Ein ähnliches Bild ergibt ein Blick auf die Wochenarbeitsstunden: 2016 arbeiteten Männer mit Kindern unter 14 Jahren durchschnittlich während 38 Stunden pro Woche in ihrem Beruf, erwerbstätige Frauen lediglich 15 Stunden (BFS 2021d). Im Gegenzug wendeten Frauen mit Kindern durchschnittlich 53 Stunden pro Woche für Haus- und Betreuungsarbeit auf, Männer mit Kindern 29 Stunden (BFS 2021d). Schillinger kommt somit zum Schluss, dass «zwar [...] die weiblichen Biographien vermehrt durch Erwerbsarbeit geprägt [sind], umgekehrt [...] bei den männlichen Biographien die Betreuungsarbeit und vor allem die Hausarbeit nur wenig an Bedeutung gewonnen [haben]» (Schillinger 2009, 95). Entscheidend sei damit weniger die Arbeitsteilung der Geschlechter bei der Erwerbsarbeit, sondern diejenige im Alltag (Schillinger 2009, 95). So führe eine Erhöhung der Erwerbstätigkeit der Frauen häufig auch zu einer Reduktion ihrer Freizeit, weil “women are responsible for ensuring that all unpaid work gets done, regardless of how much time they spend in paid work” (Sayer 2005, 287f.). Diese Problematik strich etwa auch Franziska Teuscher (gp, BE) hervor: Viele «Frauen [würden] gerne einen Teil ihrer Hausarbeit abgeben. Nur, an wen? Die Männer sind nach einem vollen Arbeitstag müde und erschöpft und kaum zu motivieren, auch noch Gratisarbeit zu leisten. So bleibt denn auch bei vielen fortschrittlichen Paaren der Hauptteil der Haus- und Betreuungsarbeit an den Frauen hängen» (AB NR, 2001, S. 103). Als ersten Schritt hin zu einer gerechteren Verteilung kann dabei die Anerkennung der Hausarbeit als «richtige» Arbeit erachtete werden. So wehrte sich etwa Gret Haller (sp, BE) gegen den allgemeinen Sprachgebrauch des Wortes «Arbeit», da dieses üblicherweise nur Erwerbsarbeit ein-, aber Haus- und Erziehungsarbeit ausschliesst. Darin widerspiegeln sich bereits die öffentliche Meinung, wonach «unbezahlte Arbeit so wenig wert [ist], dass sie nicht einmal als Arbeit bezeichnet wird» (AB NR, 1988, I, S. 135).

Entsprechend zielte diese zweite Gruppe von Vorstössen direkt oder indirekt auf eine Änderung der Arbeitsorganisation von bezahlter sowie unbezahlter Arbeit. Eine frühe Form dieser Vorstösse stellten Forderungen für eine Reduktion der Erwerbsarbeitszeit dar. Bereits 1958 (44-Stunden-Woche, BRG 7539) und 1976 (40-Stunden-Woche, BRG 75.098) waren solche Forderungen gestellt worden; diese beabsichtigten aber hauptsächlich, «die Arbeitnehmer an der Produktivitätssteigerung, die durch den technologischen Fortschritt erzielt wird, teilhaben zu lassen und die Voraussetzungen für die Vollbeschäftigung zu

schaffen» (BRG 87.044; BBl, 1987, II, S. 1031).⁶ 1988 lancierte der Schweizerische Gewerkschaftsbund die Volksinitiative «zur Herabsetzung der Arbeitszeit» (BRG 87.044), mit der die wöchentliche Arbeitszeit auf 40 Stunden reduziert werden sollte (Bolliger 2010). Im Parlament pries aber unter anderem Monika Stocker (gp, ZH) die Initiative auch als Möglichkeit für eine «partnerschaftliche Teilung zwischen der Produktionsarbeit und der Reproduktionsarbeit» an (AB NR, 1988, I, S. 127). Eine solche Regelung trage «zur Förderung tatsächlicher Chancengleichheit zwischen Frauen und Männern bei», betonte auch Paul Rechsteiner (sp, SG; AB NR, 1988, I, S. 134). Der Bundesrat anerkannte zwar den «Wertwandel» im Bereich der Erwerbsarbeit, wonach ein Teil der Arbeitnehmenden «ihre Arbeitszeit und ihr Erwerbsleben flexibler gestalten» möchten (BBl, 1987, II, S. 1031). Er empfand jedoch die «Fixierung der maximalen Arbeitszeiten in der Verfassung [als] eine zu starre Lösung» (Bolliger 2010, 459). Die Arbeitsteilung zwischen den Geschlechtern thematisierte er nicht. Die Stimmbürgerinnen und Stimmbürger lehnten die Initiative mit einem Ja-Stimmenanteil von 34,3 Prozent deutlich ab (Bolliger 2010, 459).

Die Forderung nach einer Arbeitszeitverkürzung und nach «mehr Zeit zum Leben!», dem Slogan der Initiativbefürwortenden, blieb aber auch nach Ablehnung der Initiative auf dem Tisch. Arbeitszeitverkürzungen oder zumindest Berichte zu deren Auswirkungen wurden in der Folge in den 1990er Jahren in zahlreichen Vorstössen verlangt.⁷ Bei diesen Forderungen blitzten immer wieder Diskussionen zur Frage einer gerechteren Verteilung der «bezahlten Erwerbsarbeit und der unbezahlten, aber gesellschaftlich notwendigen Arbeit zwischen Frauen und Männern» auf, wie es Christine Goll ausdrückte (frap, ZH; AB NR, 1999, V, S. 1840). Dies sei nicht nur für die Frauen wünschenswert, stattdessen könnten dadurch auch «Freitagsväter – oder von mir aus auch Montagsväter – ihr Leben bereichern» (Goll; AB NR, 1999, V, S. 1840). In dieser Frage zeigte sich das Frauenlager aber deutlich nach politischen Lagern gespalten: Lediglich SP und Grüne stimmten entsprechenden Vorstössen zu, die damit insgesamt erfolglos blieben.

Im Jahr 1999 wurde noch einmal eine Volksinitiative «für eine kürzere Arbeitszeit» eingereicht (BRG 00.056), die schrittweise über mehrere Jahre eine durchschnittliche Wochenarbeitszeit von 36 Stunden einführen wollte. Diesmal lag eines der Ziele ausdrücklich in einer «gerechtere[n] Umverteilung der Erwerbs- und Nichterwerbsarbeit zwischen Frauen und Männern» (BBl, 2000, S. 4123). Zudem sah die Initiative unter anderem ein «generelles Diskriminierungsverbot von Teilzeitarbeitnehmenden» vor. Folglich hatte sich die Forderung nach einer Arbeitszeitverkürzung inzwischen ausdrücklich mit der Frage nach

6 1877 war die 65-Stunden-Woche geschaffen worden, 1919 die 48-Stunden-Woche, welche 1924 in einer Volksabstimmung von den Stimmbürgern gegen einen Abbauversuch verteidigt wurde (Bolliger 2010).

7 Jean-Claude Rennwald (sp, JU; Pa.Iv. 98.447, Po. 98.3260 und Po. 98.3459), zudem Didier Berberat (sp, NE: Mo. 98.3623) und Pierre Aguet (sp, VD: Mo. 94.3079) sowie die Kommissionsmotion Mo. 96.3191.

einer gerechteren Verteilung der verschiedenen Arten von Arbeit verknüpft. Der Bundesrat bezweifelte jedoch die entsprechende Wirkung der Initiative, «hierzu bedürfte es vielmehr vor allem des Willens der Gesellschaft», der jetzt aber noch nicht vorhanden sei (BBl, 2000, S. 4123). Dies sah Lucrezia Meier-Schatz (cvp, SG) im Nationalrat ähnlich. Sie hiess zwar das gleichstellungspolitische Ziel der Initiative gut, bezweifelte aber, dass die «partnerschaftliche Gestaltung des Alltags [...] per Gesetz gefordert werden» könne (AB NR, 2001, S. 98). Nur weil die Paare mehr Zeit zur Verfügung hätten, bedeute das nicht, dass sich die Aufgabenteilung damit verändere (AB NR, 2001, S. 98). Die Stimmbürgerinnen und Stimmbürger lehnten die Initiative, dem Hauptargument der Kampagne folgend, wonach die Arbeitsleistung massiv verteuert würde und dadurch die Konkurrenzfähigkeit der Wirtschaft sinke, mit 25,4 Prozent Ja-Stimmenanteil ab (Hirter und Linder 2002; Swissvotes 2021). Der Initiative sowie dem Argument, wonach damit das Familienleben gefördert würde, stimmten Frauen und Männer gemäss der Vox-Analyse ungefähr gleich stark zu (Hirter und Linder 2002).

Eine Verkürzung der Arbeitszeit blieb jedoch nicht der einzige Lösungsansatz für eine bessere Verteilung der Arbeit. In der Zwischenzeit hatte sich die Aufmerksamkeit für die Problematik, wonach Frauen deutlich mehr Hausarbeit leisteten als Männer, erhöht. Bis zu diesem Zeitpunkt lagen aber noch keine Zahlen zu den tatsächlich geleisteten Anteilen unbezahlter Arbeit von Frauen und Männern vor. Entsprechend reichten verschiedene Parlamentarierinnen Postulate mit der Forderung nach entsprechenden Instrumenten und Berichten ein. So beantragte Christine Goll (frap, ZH) gleich mehrfach, dass ein Instrument für Zeitbudgeterhebungen geschaffen wird, mit dem nicht nur wie bisher die Erwerbstätigkeit, sondern gerade auch die unbezahlte Arbeit analysiert werden könne (Mo. 94.3309; Mo. 99.3610; Mo. 02.3483). Der Bundesrat beantragte alle drei Motionen zur Annahme als Postulate und verwies beim letzten Vorstoss darauf, dass eine solche Erhebung CHF 2 Mio. koste, er sie aber im Rahmen der Mehrjahresplanung 2003 bis 2007 prüfen werde. In der Tat wurde 2007 erstmals ein Modul «unbezahlte Arbeit» in die Schweizerische Arbeitskräfteerhebung (SAKE) integriert. Regine Aeppli Wartmann (sp, ZH; Po. 96.3262) und die nationalrätliche Wirtschaftskommission (Po. 00.3002) forderten den Bundesrat in ähnlichen Vorstössen überdies auf, zu prüfen, wie man die «gesellschaftlich notwendige Nichterwerbsarbeit sowie [die] Dienste im Interesse der Allgemeinheit zwischen den Geschlechtern ohne soziale und berufliche Benachteiligung» besser verteilen könne (Po. 00.3002). Silvia Schenker (sp, BS; Po. 11.4001) und Barbara Gysi (sp, SG; Po. 19.3054) stellten schliesslich neben der Erziehungsarbeit auch die Angehörigenpflege – welche ebenfalls in einer Mehrheit der Fälle von Frauen übernommen wird – in den Mittelpunkt und forderten eine bessere Wahrnehmung und Abgeltung von Care-Arbeit insgesamt. Erfolgreich war von diesen lediglich das Postulat Aeppli Wartmann.

Dass sich die beruflichen Möglichkeiten nicht nur für die Frauen, sondern auch für die Männer ändern müssten, war Gegenstand weiterer Vorstösse. Thomas Baerlocher (pda, BS; Pa.Iv. 91.429) beantragte 1991 unter anderem die

Möglichkeit für einen 6-Stunden-Tag für Betreuungspflichtige sowie «Teilzeitstellen für Männer in leitenden und hochqualifizierten Stellen» (AB NR, 1994, I, S. 568). Heute verunmöglichten nämlich «Karrieremuster, welche immer noch eine helfende und unterstützende Person im Hintergrund erfordern», die Übernahme von Betreuungsarbeit durch Männer. Gleichzeitig forderte er auch eine bessere Vorbereitung der Männer «auf Haushaltsführung, Kindererziehung und Betreuungsarbeit ganz allgemein», weil eine Gleichstellung der Frauen auch eine Veränderung der Rolle der Männer voraussetze (AB NR, 1994, I, S. 569). Zusätzlich verlangten Baerlocher und Margrith von Felten (sp, BS; Mo. 91.3365) in einer Motion ein Impulsprogramm beim Bundespersonal, welches eine «partnerschaftliche Teilung der Betreuungsarbeit» förderte und dazu eben für das Bundespersonal auch eine entsprechende Reduktionsmöglichkeit der Arbeitszeit auf 6 Stunden beinhaltete (AB NR, 1992, V, S. 2163). Der Bundesrat wies in seiner Antwort auf bereits bestehende Bemühungen seinerseits hin. Der Nationalrat lehnte die parlamentarische Initiative ab – die nationalrätliche Kommission erachtete das Anliegen der Initiative als teilweise bereits in Umsetzung, ansonsten aber zu teuer –, nahm aber die Motion an. Der Bundesrat nahm das Anliegen in der Folge in die Fachkräfteinitiative auf.

Eine Motion Teuscher (gp, ZH; Mo. 99.3330) stellte die partnerschaftliche Kinderbetreuung in den Mittelpunkt, indem sie vom Bundesrat die Ausarbeitung eines Konzepts für eine «Informations- und Sensibilisierungskampagne» zur Förderung partnerschaftlicher «halbe-halbe» Modelle bei der Familienarbeit sowie der Erwerbsarbeit verlangte (AB NR, 1999, V, S. 2160). Zwar bestünde mit dem Gleichstellungsartikel die rechtliche Grundlage für eine Gleichstellung auch im Haushalt, dennoch habe sich «im gesellschaftlichen, konkreten Alltag zugunsten der Frauen nur wenig geändert» (AB NR, 1999, V, S. 2160; vgl. auch Kapitel 10 zur Lohnungleichheit). Der Bundesrat anerkannte den direkten Zusammenhang zwischen der «Übernahme von unbezahlter Arbeit durch eine Person und der ihr für bezahlte Arbeit verbleibenden Zeit» und zeigte sich bereit, das Eidgenössische Gleichstellungsbüro mit der Entwicklung entsprechender Ideen zu beauftragen. Der Nationalrat stimmte dem Postulat zu.

Kurz darauf forderte Jacqueline Fehr (sp, ZH; Po. 00.3450) einen Bericht zu einer möglichen Zertifizierung für familienfreundliche Unternehmen, zum Beispiel für Unternehmen, die Teilzeitstellen auf allen Hierarchiestufen fördern, Betreuungsplätze ihrer Mitarbeitenden mitfinanzieren oder Familienarbeit als Qualifikation bei der Personalentwicklung erachten. Ausdrücklich sollte der Bericht auch betriebswirtschaftliche und volkswirtschaftliche Kosten-Nutzen-Überlegungen enthalten. «Eine Zertifizierung ist eine erprobte Massnahme, solche freiwilligen Veränderungsprozesse einzuleiten und standardisiert umzusetzen» (Po. 00.3450). Der Nationalrat nahm das Postulat stillschweigend an. 2006 und 2015 folgten Susanne Leutenegger Oberholzer (sp, BL; Po. 06.3035) und die WBK-NR (Mo. 15.4083) dem Vorbild von Fehr und forderten ebenfalls entsprechende Zertifikate respektive die Beteiligung des Bundesrates an deren Finanzierung. Verschiedene Sprechende wiesen jedoch darauf hin, dass dieses

Problem vor allem von der Wirtschaft und nicht vom Staat gelöst werden müsse. So lägen familienfreundliche Arbeitsbedingungen im Interesse der Unternehmen, Zertifikate könnten diese bei Bedarf selbst schaffen (AB NR, 2016, S. 939). 2015 erläuterte der Bundesrat, dass er in den letzten Jahren verschiedene solche Zertifikate finanziell unterstützt habe, nachdem die ersten beiden Postulate angenommen worden waren, aber eine weitergehende Förderung ablehne. Folglich fand das dritte Postulat im Nationalrat keinen Anklang mehr.

2015 forderte Nadine Masshardt (sp, BE; Pa.Iv. 15.470) einen Rechtsanspruch auf Reduktion des Beschäftigungsgrades um maximal 20 Prozent für Väter und Mütter, wie es für das Bundespersonal bereits der Fall war. Der Bundesrat hatte diese Option für die Privatwirtschaft 2015 in einem Bericht vorgestellt. In ihrer Begründung verwies Masshardt auf das Ja zur Masseneinwanderungsinitiative 2014, welche eine verstärkte Einbindung der Frauen in den Arbeitsmarkt und damit eine verstärkte Übernahme von Kinderbetreuung und Teilzeitarbeit für Väter nötig mache. Bei der Bundesverwaltung hätten dabei etwa gleich viele Frauen und Männer von dieser Möglichkeit zur Arbeitszeitreduktion Gebrauch gemacht. Die Mehrheit der nationalrätlichen Kommission sah auch hier die Wirtschaft in der Verantwortung – diese böte bereits heute flexible Lösungen an – und lehnte eine zusätzliche Regulierung des Arbeitsrechts ab. Der Initiative wurde folglich keine Folge gegeben, worauf Masshardt ihre Initiative mit ähnlicher Formulierung 2019 erneut einreichte (Pa.Iv. 19.461) – jedoch ebenfalls erfolglos.

Eine «familienfreundliche Erwerbsarbeitskultur» strebte schliesslich auch Regula Rytz (gp, BE; Po. 16.3589) mittels eines Postulats an. So sollte der Bundesrat einen Bericht über die Diskriminierung von Eltern auf dem Arbeitsmarkt und einen Aktionsplan als Gegenstrategie verfassen. Durch flexible Arbeitszeiten, Teilzeitarbeit, Homeoffice oder Jobsharing sollte jedoch nicht nur Müttern, sondern auch Vätern die Vereinbarkeit von Kinderbetreuung und Erwerbsarbeit erleichtert werden. Das Postulat wurde unbehandelt abgeschrieben, nachdem der Bundesrat unter anderem mit Verweis auf die Fachkräfteinitiative die Notwendigkeit eines Berichts bestritten hatte.

In der Legislaturplanung 2019–2023 (BRG 19.078; BBl, 2020, S. 1777) setzte sich der Bundesrat schliesslich ausdrücklich eine bessere Gleichstellung der Geschlechter zum Ziel und verwies dabei insbesondere auf die Förderung der Lohngleichheit. Ausdrücklich strebte er aber auch eine bessere Verteilung der Belastung durch Erwerbsarbeit und Familienarbeit auf die Geschlechter an. Überdies stellte er die «Verabschiedung einer nationalen Strategie für die Gleichstellung von Frauen und Männern 2020–2023» in Aussicht (BBl, 2020, S. 1848).

16.4 Fazit

Traditionell gilt Kindererziehung als Frauensache. Entsprechend gaben früher viele Frauen bei der Hochzeit, spätestens aber bei der Geburt des ersten Kindes

ihre Erwerbstätigkeit auf und nahmen diese – wenn überhaupt – erst wieder auf, wenn die Kinder aus dem Haus waren. Selbst in der Höhephase des traditionellen Familienmodells bewahrheitete sich dieses Bild jedoch nicht für alle Familien – gerade Familien mit tiefen Einkommen konnten sich den Ausfall eines Einkommens während einer so langen Zeit nicht leisten. 1991, dem ersten Zeitpunkt, zu dem entsprechende Zahlen vorliegen, lag die Nettoerwerbsquote⁸ von Frauen mit Kindern unter 15 Jahren bei 60 Prozent. Seither ist die Beteiligung von Müttern auf dem Arbeitsmarkt immer stärker angestiegen, 2019 lag sie bei 82 Prozent (BFS 2021a). Gleichzeitig arbeiteten 2019 noch immer 60 Prozent der erwerbstätigen Frauen Teilzeit, 25 Prozent der weiblichen Erwerbstätigen wiesen dabei einen Beschäftigungsgrad unter 50 Prozent auf (BFS 2021b). Zum Vergleich: Bei den Männern liegen diese Anteile bei 18 Prozent (Teilzeitarbeit) und 6 Prozent (Pensum unter 50 Prozent). Noch immer entscheidet sich somit eine grosse Zahl an Haushalten für einen Vollzeit erwerbstätigen Mann und eine in Teilzeit erwerbstätige Frau (Chappuis et al. 2015). Diese Entscheidung hängt jedoch nicht nur mit allfälligen Präferenzen der Betroffenen, sondern auch mit der problematischen Situation der Kinderbetreuung (vgl. Kapitel 15 zur Drittbetreuung), den höheren Löhnen der Männer (vgl. Kapitel 10 zur Lohnungleichheit) oder mit steuerlichen Anreizen (vgl. Kapitel 12 zur Individualbesteuerung) zusammen.

Auch im 21. Jahrhundert – womöglich sogar noch stärker als früher – ist Teilzeitarbeit somit für viele Mütter ein Weg, Kinder und eine eigene Erwerbstätigkeit unter einen Hut zu bringen, während Väter weiterhin meistens vollzeitig erwerbstätig bleiben respektive ihr Beschäftigungsgrad denjenigen von Männern ohne Kinder gar übersteigt (EVD 2011, 17).

Seit den 1990er Jahren werden Forderungen zum Ausbau der Teilzeitarbeit mit Forderungen einer Besserstellung von Teilzeiterwerbstätigen verknüpft. So erachtete etwa Ruth Genner (gp, ZH) die Teilzeitarbeit in ihrer bisherigen Ausgestaltung als «Falle [für die Frauen]. Sie bezahlen diese mit weniger Lohn, weniger Weiterbildungsmöglichkeiten und dem Verzicht auf Kader- und Führungsfunktionen» (AB NR, 2001, S. 96). Folglich stellt «Teilzeitarbeit in der Schweiz ein Karrierehindernis dar [...] und [trägt] somit indirekt zur Zementierung der Geschlechterungleichheit bei» (Kopp 2017).

Zwar können gerade flexible Arbeitsbedingungen für die Vereinbarkeit von Erwerbsarbeit und Familienarbeit hilfreich sein, aber eben nur dann, wenn den Arbeitnehmenden ein grosses Mass an Mitbestimmung zukommt (Schilliger 2009, 54; Huesmann und Gärtner 2015). Stattdessen entspricht Teilzeitarbeit häufig dem «unternehmerische[n] Ziel [nach einem] flexiblen Personaleinsatz bei Nachfrageschwankungen» (Huesmann und Gärtner 2015, 264). Die Teilzeitarbeitnehmenden werden folglich häufig dann eingesetzt, wenn es für die Unternehmung am profitabelsten ist, was zum Beispiel in Call-Centern oder im Gastgewerbe zu beobachten ist. Diese Arbeitszeiten stimmen aber häufig nicht

8 Die Nettoerwerbsquote gibt den Anteil der Erwerbspersonen (Erwerbstätige und Erwerbslose) an Personen zwischen 15 und 64 Jahren wieder (BFS 2021a).

mit Zeiten der ausserhuslichen Kinderbetreuung überein. Zwar betreffen diese Arbeitsbedingungen alle Teilzeiterwerbstitigen, diese Regelungen erhalten aber dadurch einen diskriminierenden Aspekt, dass drei Viertel der Beschiftigten in atypischen Beschiftigungsformen Frauen sind, betonte etwa Susanne Leutenegger Oberholzer (sp, BL; AB NR, 2007, S. 1697). Schilliger (2009, 93) kritisierte denn auch, dass «zentrale feministische Forderungen wie jene nach weiblicher Erwerbstitigkeit aufgegriffen, aber für privatwirtschaftliche und bevölkerungspolitische Interessen der Systemsicherung nutzbar gemacht» würden. Hatten die Parlamentarierinnen schon in den 1970er Jahren kritisiert, dass Frauen im Arbeitsmarkt häufig als «Puffer» bei Hochkonjunktur eingestellt und bei schlechter Konjunktur entlassen würden (vgl. Kapitel 17 zu den Sozialversicherungen), machte Schilliger noch im Jahr 2009 dieselbe Feststellung: «Die Erwerbsarbeit von Frauen wird noch immer als Manövriermasse zur Regulierung des Arbeitsmarktes genutzt» (Schilliger 2009, 94).

«Jede Wirtschaftskrise hat gezeigt, dass Frauen wesentlich stärker von Arbeitslosigkeit betroffen sind als Männer. Sie werden in ihrer Funktion zurückgestuft, entlassen und zurück an den Herd geschickt. Bei einem beruflichen Wiedereinstieg wird ihnen der Zugang in die Erwerbsarbeit massiv erschwert oder sogar verhindert. Bei Stellenabbau bzw. bei sogenannten Restrukturierungsmassnahmen werden zuerst Teilzeitpensen gestrichen, die vor allem von Frauen besetzt sind. Ohne gezielte Gegenmassnahmen gehen diese Arbeitsplätze unwiderruflich verloren.» (Katharina Prelicz-Huber; Mo. 09.3066)

Insgesamt stellt die Steigerung der Erwerbsquote der Frauen oder ihres durchschnittlichen Beschiftigungsgrads ein Anliegen der Wirtschaft dar, dem sich der Bundesrat seit 2011 im Rahmen der Fachkraftinitiative annimmt. Verstärkt wurde die Problematik durch die Annahme der Masseneinwanderungsinitiative 2014, welche die Notwendigkeit einer vermehrten Integration von inländischen Arbeitskräften und damit eben auch der Frauen in den Arbeitsmarkt noch vergrösserte – wie verschiedene Parlamentarierinnen und Parlamentarier betonten. Waren folglich zuvor regelmässig Vorstösse etwa zur Besserstellung der Teilzeitarbeitenden aus Rücksicht auf die Wirtschaft abgelehnt worden, wurde nun die Vereinbarkeit von Erwerbstitigkeit und Familie insbesondere im Hinblick auf deren positive Effekte auf die Wirtschaft gefördert.

Keinen Anklang fanden hingegen Vorstösse für eine Veränderung bei der Umverteilung von Erwerbsarbeit und Hausarbeit zwischen den Geschlechtern. Im Parlament wurden sie häufig mit der Begründung abgelehnt, dass sie zu stark in die Wirtschaftsfreiheit eingriffen. Die wissenschaftliche Literatur verweist jedoch darauf, dass solche Massnahmen für eine Kombination von bezahlter und unbezahlter Arbeit zentral sind, um die Erwerbstitigkeit der Frauen zu erhöhen (Chang 2004; Mandel and Semyonov 2006; Stadelmann-Steffen 2008, Stadelmann-Steffen und Oehrli 2017). Weder symbolisch noch finanziell aner-

kannt wird auch weiterhin die unbezahlte Arbeit, die in der Schweiz CHF 270 Mrd. pro Jahr beträgt – CHF 188 Mrd. für die Hausarbeit, CHF 55 Mrd. für Betreuungsarbeit (Schilliger 2009, 96; Bundesamt für Statistik 2004).⁹

Schilliger (2009, 93) schliesst aus der Entwicklung der Arbeitsmarktsituation, dass die steigende Erwerbstätigkeit der Frauen aufgrund der gleichzeitig zunehmenden Teilzeiterwerbstätigkeit nicht mit einer Überwindung des «Hausfrauenmodells» gleichgesetzt werden könne, auch wenn dieses seit den 1970er Jahren stark an Bedeutung verloren habe. Vielmehr habe eine «Modernisierung des Patriarchats» stattgefunden (Schilliger 2009, 93), indem zwar Frauen häufiger erwerbstätig sind, gleichzeitig aber noch immer den Grossteil der Haus- und Familienarbeit erfüllten – häufig auf Kosten ihrer Freizeit (Sayer 2005, 287 f.). Auch für Männer bleibt es somit weiterhin schwierig, eine Teilzeitstelle zu finden oder ihren Beschäftigungsgrad etwa nach der Geburt eines Kindes zu reduzieren.

16.5 Literaturverzeichnis

- BFS – Bundesamt für Statistik. 1993. *Auf dem Weg zur Gleichstellung? Frauen und Männer in der Schweiz aus statistischer Sicht*. Neuchâtel: BFS.
- BFS – Bundesamt für Statistik. 2004. *Unbezahlte Arbeit: Satellitenkonto Haushaltproduktion*. Neuchâtel: BFS.
- BFS – Bundesamt für Statistik. 2021a. Erwerbsquoten der 15- bis 64-Jährigen nach Nationalität und Familientyp. Bundesamt für Statistik, *Schweizerische Arbeitskräfteerhebung SAKE*. Neuchâtel: BFS.
- BFS – Bundesamt für Statistik. 2021b. Beschäftigungsgrad, 1991–2020, in %. Bundesamt für Statistik, *Schweizerische Arbeitskräfteerhebung SAKE*. Neuchâtel: BFS, <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/kataloge-datenbanken/tabellen.assetdetail.15844773.html> (20.03.2021).
- BFS – Bundesamt für Statistik. 2021c. *Anteil Teilzeiterwerbstätige der 15-Jährigen und Älteren nach Geschlecht und Familiensituation*. Bundesamt für Statistik. Neuchâtel: BFS.
- BFS – Bundesamt für Statistik. 2021d. *Durchschnittlicher Aufwand für Erwerbsarbeit, Haus- und Familienarbeit und Freiwilligenarbeit nach Geschlecht und Familiensituation*. Bundesamt für Statistik. Neuchâtel: BFS.
- BFS – Bundesamt für Statistik. 2021e. *Brutto- und standardisierte Erwerbsquoten nach Geschlecht und Nationalität*. Bundesamt für Statistik. Neuchâtel: BFS.

9 Eine erste Form der Anerkennung fand jedoch im Rahmen der 10. AHV-Reform statt, als Erziehungs- und Betreuungsgutschriften für Eltern geschaffen wurden (vgl. Kapitel 17 zu den Sozialversicherungen).

- Bolliger, Christian. 2010. Verkürzung der Arbeitszeit bleibt Sache der Sozialpartner. In: Linder, Wolf, Christian Bolliger und Yvan Rielle (Hg.): *Handbuch der eidgenössischen Volksabstimmungen 1848–2007* (S. 459–460). Bern: Haupt.
- Bundesversammlung. 1932. *Protokoll der Bundesversammlung 1932*, 10. Sitzung. Bern.
- Bütler, Monika. 2007. Arbeiten lohnt sich nicht – ein zweites Kind noch weniger: Zu den Auswirkungen einkommensabhängiger Tarife auf das (Arbeitsmarkt-)Verhalten der Frauen. *Perspektiven der Wirtschaftspolitik* 8(1): 1–19.
- Chang, Mariko Lin. 2004. Growing pains: Cross-national variation in sex segregation in sixteen developing countries. *American Sociological Review* 69(1): 114–37.
- Chappuis, Benjamin, Andreas Baur, Luca Brunoni, Sandro Fuchs, Mélanie Pauli und Anna Schmitt. 2015. Analyse d'impact de la réglementation relative à la modernisation du droit de la société anonyme. Haute école de gestion Arc, Neuchâtel.
- Degen, Bernard. 2017. Arbeit und Kapitel. In Patrick Halbeisen, Margrit Müller und Béatrice Veyrassat (Hrsg.): *Wirtschaftsgeschichte der Schweiz im 20. Jahrhundert*. Basel: Schwabe.
- EVD – Eidgenössisches Volkswirtschaftsdepartement. 2011. *Fachkräfte für die Schweiz. Eine Initiative des Eidgenössischen Volkswirtschaftsdepartements*. Bern: EVD.
- Hirter, Hans und Wolf Linder. 2002. *Analyse der eidgenössischen Abstimmungen vom 3. März 2002*, Vox Nr. 76. Bern: GfS und IPW.
- Huesmann Monika und Gärtner Marc. 2015. Nicht überall wo Teilzeit drin ist, kommt Familienfreundlichkeit oder Work-Life-Balance heraus. Ein Diskussionsbeitrag. In: Hanappi-Egger, Edeltraud und Regine Bendl (Hrsg.): *Diversität, Diversifizierung und (Ent)Solidarisierung* (S. 257–270). Wiesbaden: Springer-Verlag.
- Keller, Berndt. 2021. Atypische Beschäftigung. Definition: Was ist «Atypische Beschäftigung»? In *Gabler Wirtschaftslexikon*, <https://wirtschaftslexikon.gabler.de/definition/atypische-beschaeftigung-53543> (20.03.2021).
- Kopp, Daniel. 2017. Verstärkt Teilzeitarbeit die Geschlechterungleichheit auf dem Arbeitsmarkt? *KOF Analysen* Nr. 2.
- Mandel, Hadas und Moshe Semyonov. 2006. A welfare state paradox: State interventions and women's employment opportunities in 22 countries. *American Journal of Sociology* 111(6): 1910–49.
- Schilliger, Sarah. 2009. Who cares? Care-Arbeit im neoliberalen Geschlechterregime. *Widerspruch* 56/09.

- Stadelmann-Steffen. 2008. Women, labor, and public policy. The female labour market integration in the OECD countries: A comparative perspective. *Journal of Social Policy* 37(3): 383–408.
- Stadelmann-Steffen, Isabelle und Dominique Oehrli. 2017. Perceiving Reconciliation: Child Care Policies and Gendered Time Conflicts. *Gender & Society* 31(5).
- WBF. 2013. *Fachkräfteinitiative – Situationsanalyse und Massnahmenbericht*. Bern: WBF.
- WBF und Seco. 2015. *Fachkräfteinitiative – Stand der Umsetzung und weiteres Vorgehen*. Bern: WBF.
- Wecker, Regina. 2003. Es war nicht Krieg! Die Situation der Schweiz 1939–1945 und die Kategorie Geschlecht. In: Christof Dejung und Regula Stämpfli (Hg.): *Armee, Staat und Geschlecht. Die Schweiz im internationalen Vergleich 1918–1945* (S. 29–46). Zürich.

Teil VI

Soziale Absicherung von Frauen

17 Gleichstellung in den Sozialversicherungen – zwischen Ausbau, Abbau und Umbau

Anja Heidelberger

17.1 Einleitung

Die Schweizer Sozialversicherungen in ihren moderneren Formen entstanden ab dem Zweiten Weltkrieg, wobei Vorgängerorganisationen der meisten heutigen Sozialversicherungen bereits seit Anfang des 20. Jahrhunderts existierten (BSV 2021a). Dass die modernen Sozialversicherungen nicht im luftleeren Raum entstanden sind, sondern sich auf bestehende Strukturen stützten (BBl, 1946, II, S. 384), verstärkte auch ihre Orientierung an traditionellen Werten. So basiert insbesondere die AHV als erste moderne Sozialversicherung (nach der Militärversicherung) auf dem traditionellen, im ZGB von 1911 festgehaltenen Familienmodell, was sowohl für die AHV als auch für die stark an sie angelehnte IV oder das BVG weitreichende Folgen hatte (Leimgruber 2010; BSV 2021a). Insbesondere die AHV befand sich entsprechend lange Zeit an einem Kreuzungspunkt zwischen Sozialversicherungen und Zivilrecht, was sich in erster Linie an ihrer zivilstandsabhängigen Ausgestaltung zeigte: So wurden etwa ledige Frauen zum Beispiel in Bezug auf das Rentenalter anders behandelt als Ehefrauen und geschiedene Frauen beispielsweise gegenüber Witwen deutlich schlechter gestellt (Leimgruber 2010; Studer 1998). Entsprechend gehen Diskussionen über Änderungen der Sozialversicherungen nicht selten mit parallel im Rahmen des Zivilrechts stattfindenden Diskussionen einher (vgl. Kapitel 5 zum Zivilrecht).

Neben der Zivilstandsabhängigkeit war in den frühen Sozialversicherungen auch das traditionelle Familienmodell mit einer klaren Rollenverteilung mit dem Ehemann als Ernährer und der Ehefrau als Verantwortliche für den Haushalt und die Kinder zentral. Dies zeigte sich etwa beim Umgang mit jüngeren Witwen, die nach dem Tod des Ernährers auch dann eine Witwenrente erhielten, wenn sie keine Kinder zu betreuen hatten, bei der Frage der Zusatzrenten für pensionierte Ehemänner jüngerer Frauen oder auch bei der Frage der Wiedereingliederung von verheirateten Frauen in den Arbeitsmarkt im Rahmen der Arbeitslosenversicherung (ALV). Bei all diesen Fragen stellte sich die Problematik, dass Frauen während ihrer Ehe keinen Lohn erhalten hatten und entsprechend bei einem Ausfall des Ernährers vor grosse Schwierigkeiten gestellt wurden. Zu derselben Problematik gehört auch die Feststellung, dass Ehefrauen nur in Ausnahmefällen Anrecht auf einen Teil der AHV-Rente hatten: Da der Ehemann gemäss ZGB eine Versorgungspflicht gegenüber der Ehefrau hatte, war er anfänglich alleiniger Anspruchsberechtigter zum Beispiel der AHV- oder BVG-Renten.

Ein weiteres grundsätzliches Merkmal der Gleichstellungsbemühungen in den Sozialversicherungen ist die wirtschaftliche Ungleichheit zwischen Frauen und Männern, konkret die Unterschiede in ihren Löhnen und in ihrer Integration in den Arbeitsmarkt. So lag das durchschnittliche jährliche Erwerbseinkommen eines AHV-pflichtigen Mannes 1948 bei CHF 5800, dasjenige einer Frau bei CHF 2800, war also knapp halb so gross (AB SR, 1950, II, S. 161). Diese Zahlen berücksichtigen jedoch nur die erwerbstätigen Personen – 1950 machten die Frauen etwa 30 Prozent der Erwerbstätigen in der Schweiz aus. Zu den tieferen Löhnen hinzu kommt die Problematik, dass Frauen häufig während konjunkturell guten Phasen als «Puffer» eingestellt und bei schlechteren konjunkturellen Bedingungen wieder entlassen wurden (Josi Lang, cvp, LU; AB NR, 1991, I, S. 263). Dies führte dazu, dass insbesondere alleinstehende Frauen stark auf grosszügige Sozialversicherungsleistungen angewiesen waren, da sie mangels Reserven kaum selbst Geld für ihre Pension oder für Erwerbsausfälle etwa durch Arbeitslosigkeit ansparen konnten. Gleichzeitig führte – damals wie heute – die Ausgestaltung der Sozialversicherungen, welche grösstenteils Einkommensausfallversicherungen waren und sind, dazu, dass Frauen durchschnittlich deutlich weniger Geld ansparen können als Männer und somit tiefere Renten beziehen. Insgesamt kamen Frauen somit früher selten über die AHV-Mindestrente hinaus: 1968 waren beispielsweise 78 Prozent der AHV-Mindestrentenbeziehenden Frauen, 200000 AHV- und IV-Rentnerinnen lebten zu diesem Zeitpunkt unter dem Existenzminimum (BSV 2021b).

«Verursacht ist [die materielle Armut] – insbesondere bei den alleinstehenden Frauen in sehr hohem Alter – dadurch, dass nur auf völlig ungenügenden Einkommen Beiträge geleistet werden konnten.» (Begründung des Postulats von Willy Donzé, sp, GE; Po. 83.457)

Entsprechend wurden in der Folge die Ergänzungsleistungen für Personen mit zu tiefer Rente geschaffen. Obwohl die AHV auch heute noch für viele Personen, insbesondere für Frauen, so tief ist, dass sie zusätzlich Ergänzungsleistungen benötigen, halten sich die Unterschiede zwischen Frauen- und Männerrenten bei der AHV verglichen mit der beruflichen und privaten Altersvorsorge in Grenzen; insgesamt fand und findet in der AHV eine relativ starke Umverteilung von Personen mit höheren zu Personen mit tieferen Einkommen statt (Fluder et al. 2016). Dies kann auf die vergleichsweise tiefe Maximalrente zurückgeführt werden, während gleichzeitig die AHV-Beiträge proportional zum Einkommen erhoben werden. Hingegen verunmöglicht die Ausgestaltung der 2. Säule, insbesondere durch die Eintrittsschwelle und den Koordinationsabzug, Personen mit geringem Einkommen oder Teilzeitarbeit den durch die Arbeitgebenden unterstützten Aufbau einer beruflichen Vorsorge. Benachteiligt werden Personen mit tieferen Einkommen zum Beispiel auch bei der IV, in der sie tendenziell einem tieferen Invaliditätsgrad zugewiesen werden, wodurch ihre tiefe Rente noch einmal reduziert wird (mehr dazu im Unterkapitel 17.5 zur IV).

Neben diesen zwei übergeordneten Problematiken – der Zivilstandsabhängigkeit der Sozialversicherung und der Benachteiligung der tiefen Einkommen – finden sich weitere Aspekte, welche sich über die verschiedenen Sozialversicherungen hinweg beobachten lassen. Beim Rentenalter der Frauen, das seit 1957 tiefer liegt als dasjenige der Männer, aber auch bei der Witwenrente, die grosszügiger ausgestaltet ist als die Witwerrente, finden sich Beispiele einer Besserstellung von Frauen gegenüber Männern. Diese wenigen Privilegien der Frauen wurden in der Anfangsphase der entsprechenden Institutionen, als diese in guter finanzieller Verfassung waren, geschaffen. Gefordert wurde eine Reduktion des Rentenalters der Frauen etwa unter anderem mit Verweis auf den Unterschied zur verheirateten Frau, deren Ehemann mit 60 Jahren, später gar mit 45 Jahren eine Rente für sie erhielt. In der Folge erfolgten zahlreiche Angriffe auf das tiefere Frauenrentenalter, die jedoch nur teilweise erfolgreich waren. Insbesondere nach Annahme des Gleichstellungsartikels rückten die Gegner des tieferen Rentenalters die Frage, inwiefern Gleichstellung auch einen Abbau der Privilegien der Frauen notwendig macht, in den Mittelpunkt der Gleichstellungsdebatte.

Umgekehrt zeigt sich in verschiedenen Themenbereichen, dass die Forderungen der Frauen, etwa bei der Prämiengleichheit in der Krankengrundversicherung oder bei der geforderten Einführung eines Splittings, also der hälftigen Anrechnung der Löhne beider Ehepartner an die AHV-Beiträge sowie der hälftigen Teilung der Renten bei Ehepaaren, während Jahrzehnten überstimmt oder vertagt wurden – sowohl vor als auch nach der Aufnahme der Frauen ins Parlament schienen diese Themen für die Räte keine Priorität zu haben. Dies beschrieb Andreas C. Brunner (fdp, ZG) zum Beispiel 1968, als er betonte, dass ihn «die Ablehnung [s]einer Vorschläge [...] nicht überrascht; denn das «Parallelogramm der politischen Kräfte» begünstigt heute die mittleren und oberen Einkommensgruppen, weil diese besser organisiert sind, während die ältesten und ärmeren Rentner und insbesondere die Frauen politisch kein Gewicht haben» (AB NR, 1968, III, S. 411). Darüber hinaus wurden angenommene gleichstellungspolitische Forderungen selten als Erfüllung berechtigter Anliegen dargestellt – ausser natürlich von den Personen, welche die Forderungen gestellt hatten. Vielmehr wurden sie nicht selten als Geschenk an die Frauen aufgefasst und unter dem Hinweis, dass man nun so «galant» sein werde, den Frauen entgegenzukommen, angenommen (z. B. AB NR, 1946, III, S. 548 ff.).

In der Folge werden die relevantesten im eidgenössischen Parlament behandelten gleichstellungspolitischen Forderungen in den verschiedenen Sozialversicherungen dargestellt. Dabei wird zuerst ausführlich auf die AHV eingegangen, da sie erstens die Grundlage für die nach ihr kommenden Sozialversicherungen bildete und zahlreiche gleichstellungspolitische Probleme zu lösen hatte. Die anderen Sozialversicherungen werden in deutlich begrenzterem Rahmen diskutiert.

17.2 Die AHV als Kreuzungspunkt zwischen Sozialversicherungen und Zivilrecht

17.2.1 Einleitung

In den Jahren 1945 und 1946 schufen Bundesrat und Schweizer Parlament nach jahrelangen Vorarbeiten das System der Alters- und Hinterlassenenversicherung. Dieses versprach als «uneingeschränktes Volksobligatorium» allen «in der Schweiz lebenden Schweizerbürgern» (BBl, 1946, II, S. 365 ff.) sowie in der Schweiz niedergelassenen Ausländern und teilweise im Ausland niedergelassenen Schweizern eine Rente, die aufgrund von obligatorischen, einkommensabhängigen Beiträgen der Arbeitgeber und Arbeitnehmer, der Selbstständigen, der Nichterwerbstätigen sowie maximal zur Hälfte durch die Beteiligung von Bund und Kantonen finanziert werden sollten. Beitragspflichtig sollten alle versicherten Personen sein – mit Ausnahme der nichterwerbstätigen Ehefrauen, der Witwen und der im Betrieb des Ehemannes ohne Lohn mitarbeitenden Ehefrauen. Die Arbeit Letzterer führe zu einer Erhöhung der Beiträge des Ehemannes, wodurch ihre Rente ebenfalls finanziert werde (BBl, 1946, II, S. 385). Beim Erreichen des Rentenalters erhielten alleinstehende Personen, also Ledige, Verwitwete oder Geschiedene über 65 Jahren, oder Ehemänner über 65, deren Ehefrauen noch nicht 60 Jahre alt waren oder die weniger als fünf Jahre verheiratet waren, einfache Altersrenten. Ehepaare, bei denen der Ehemann älter als 65 Jahre und die Ehefrau älter als 60 Jahre waren und die mindestens fünf Jahre verheiratet waren, hatten hingegen Anspruch auf eine Ehepaar-Altersrente, welche 160 Prozent der einfachen Altersrente entsprach. Gleichzeitig waren auch die Invalidität sowie der Tod des Hauptverdieners versichert (BBl, 1946, II, S. 365 ff.).¹

Bei der eidgenössischen Volksabstimmung zur Einführung der AHV 1947 sprach sich die Stimmbevölkerung bei einer Stimmbeteiligung von 79,7 Prozent mit 80 Prozent Ja-Stimmenanteil in einem «enthousiasme quasi unanime» (Despland 1992) für deren Schaffung aus (Swissvotes 2021a). Bis heute gilt die AHV gemeinhin als wichtigstes und beliebtestes Sozialwerk der Schweiz, wie unter anderem im Parlament immer wieder betont wird (z. B. Christine Goll, *frap*, ZH; AB NR, 1996, II, S. 1121). Im Vergleich zur beruflichen und privaten Schweizer Altersvorsorge behandelt die AHV denn auch geringe Einkommen grosszügiger; dadurch, dass Frauen im Schnitt halb so hohe Löhne haben wie Männer, macht dies die AHV im Vergleich zu den beiden anderen Vorsorgeinstitutionen auto-

1 Die Beiträge legte der Bundesrat für Arbeitnehmende bei 4 Prozent des Erwerbseinkommens fest, wobei je 2 Prozent von Arbeitnehmenden und Arbeitgebenden übernommen werden sollten. Damit sollten Vollrenten für Personen, welche mindestens 20 Jahre lang Beiträge bezahlt hatten, in der Höhe von mindestens CHF 450 pro Jahr und maximal CHF 1500 pro Jahr finanziert werden. Deutlich tiefere Teilrenten erhielten Personen, welche zwischen einem und 19 Jahren Beiträge bezahlt hatten. Wer keine Beiträge geleistet hatte, hatte bis zu einem gewissen Einkommen Anrecht auf Bedarfsrenten (BBl 1946, II, S. 419 ff.).

matisch frauenfreundlicher. Dennoch wurden – sicherlich auch aufgrund ihres deutlich längeren Bestehens als die meisten anderen modernen Sozialversicherungen – in keinem anderen Sozialversicherungsbereich mehr gleichstellungspolitische Anliegen eingebracht als im AHV-Bereich.

Der Frage der Solidarität zwischen Mann und Frau widmete der Bundesrat bereits in der Botschaft zur Schaffung der AHV (BBl, 1946, II, S. 365ff.) ein Kapitel und kam zum Schluss, dass diese in der neuen Institution gewährleistet sei. Die Kritik von Frauenorganisationen und linken Kreisen, wonach Frauen bei der AHV «nicht auf ihre Rechnung» kämen, sei auf ein «Missverständnis» zurückzuführen; nämlich darauf, dass «den ledigen Frauen, verglichen mit ihren Beitragsleistungen, verhältnismässig kleinere, gesetzliche Renten zukommen als den verheirateten Männern» (BBl, 1946, II, S. 443). Dies sei aber nicht nur bei ledigen Frauen, sondern auch bei ledigen Männern der Fall. Im Gegenteil entfielen vor allem aufgrund der Witwenrente gar «ungefähr zwei Drittel aller Leistungen der Alters- und Hinterlassenenversicherung auf Personen weiblichen Geschlechtes und nur ungefähr ein Drittel auf Personen männlichen Geschlechtes» (BBl, 1946, II, S. 443) – und dies, obwohl Frauen weniger als die Hälfte aller Beitragsleistungen direkt oder indirekt erbringen würden. Folglich zeige sich damit «eine deutliche Solidarität zugunsten der weiblichen Personen» (BBl, 1946, II, S. 443). Dies untermauerte der Bundesrat, indem er die Kapitalwerte der AHV für verheiratete Männer, ledige Frauen und ledige Männer bei einer monatlichen Altersrente von 100 Franken berechnete: In dieser Rechnung erhielten verheiratete Männer im Schnitt bis an ihr Lebensende CHF 23000, ledige Frauen CHF 15000 und ledige Männer CHF 14000. Der Kapitalwert der ledigen Männer sei damit aufgrund ihrer geringeren durchschnittlichen Lebenszeit gar tiefer als derjenige der Frauen, betonte er. Was der Bundesrat dabei jedoch geflissentlich vergass, war, dass – damals wie heute – die Frauen tiefere Löhne erhielten als die Männer und entsprechend die Annahme, dass alle drei Gruppen dieselbe (einfache) monatliche Altersrente erhielten, völlig unrealistisch war. Im Gegenteil lässt die bescheidene durch das höhere durchschnittliche Alter der Frauen erzielte Differenz von CHF 1000 im Gesamtrentenbetrag zwischen den ledigen Personen beider Geschlechter eine grosse Differenz zugunsten der Männer erahnen, wenn die Lohnunterschiede, wie es 1946 der Fall war, bei etwa 50 Prozent liegen (AB SR, 1950, II, S. 161). Symptomatisch für die Stellung der (verheirateten) Frauen ist des Weiteren, dass der Bundesrat die verheirateten Frauen in seiner Aufzählung noch nicht einmal erwähnte; die Ehepaarrente wurde rechtlich ausdrücklich den Ehemännern zugesprochen.

Gerade diese Unterscheidung zwischen ledigen und verheirateten Frauen² für ihre Rente stellt eine grosse gleichstellungspolitische Problematik im frühen (und nicht mehr so frühen) AHV-Recht dar (Leimgruber 2010; Studer 1998). So beruhte die AHV bei ihrer Gründung auf einem traditionellen Familienmodell aus

2 Bei Männern war der Zivilstand insofern relevant, als verheiratete Männer ab einem gewissen Alter ihrer Ehefrauen Anrecht auf Ehepaarrente oder Zusatzrente hatten, ledige Männer jedoch nie über eine einfache Rente hinaus kamen.

dem Zivilrecht von 1907, das eine «deutliche Rollenverteilung zwischen Männern und Frauen» aufwies (Senti 1994). Dieser Tatsache war sich der Bundesrat durchaus bewusst, so widmete er in seiner Botschaft auch der «Solidarität des Zivilstands» einen Abschnitt, beschränkte sich darin aber darauf, festzustellen, dass die Altersrenten der ledigen Männer und Frauen tiefer sind als diejenigen der verheirateten Männer. Ohne Begründung wurde zu diesem Zeitpunkt in der AHV somit eine Solidarität der Ledigen gegenüber den Verheirateten geschaffen. Schon 1896 hatte der Grütlianer Edouard Steiner gesagt: «La meilleure assurance de la femme contre les risques d'abandon misérable, c'est souvent, ce devrait être toujours, le mariage» (zitiert nach Studer 1998, 184).

17.2.2 Geschiedene Frauen – teilweise Gleichstellung mit Witwen

Die zentrale Bedeutung des Zivilstands und des Bildes des Vaters als Ernährer der Familie in der AHV sowie die Folgen davon zeigten sich in den Parlamentsdebatten zur AHV immer wieder; besonders folgenswer ist die Verankerung der AHV im traditionellen Familienmodell dort, wo die Betroffenen dieses Modell nicht mehr lebten, zum Beispiel bei den Geschiedenen (Leimgruber 2010; Studer 1998). Zwar waren Geschiedene bei der Schaffung des AHVG 1946 durchaus berücksichtigt worden, für geschiedene Frauen waren die erarbeiteten Regelungen aber deutlich schlechter als für andere Bevölkerungsgruppen, wie unter anderem Carl Miville junior auch 1991 noch betonte (sp, BS):

«Man muss einfach sehen, dass das ganze AHV-System immer noch von der Ehe ausgeht, d. h. von der Ehe, in welcher der Mann verdient und die Frau daheim den Haushalt besorgt. Von daher sind auch die Berechnungsmethoden erklärbar, die dazu führen, dass viele Witwen und geschiedene Frauen schlechter dastehen als verheiratete Frauen. Von daher ist es zu erklären, dass Alleinstehende generell schlechter fahren; im weiteren Ehepaare, die je zur Hälfte erwerbstätig gewesen sind.» (AB NR, 1991, II, S. 240)

Keine Bevölkerungsgruppe war bei der Schaffung der AHV 1946 schlechter gestellt als geschiedene Frauen. Während verheiratete Frauen rechtlich Anspruch hatten, dass ihr Mann sich um sie kümmert, und sich die ledigen Frauen durch ihre lebenslange Erwerbsarbeit eine (tiefe) Rente erarbeiten konnten, hatten die geschiedenen Frauen ab 65 Jahren anfänglich nur Anrecht auf eine auf ihren eigenen, meistens sehr spärlichen Beiträgen beruhende und um die fehlenden Beitragsjahre gekürzte einfache Altersrente, sofern sie Beiträge in der Höhe von durchschnittlich CHF 12 pro Jahr geleistet hatten.³ Ansonsten erhielten sie eine ausserordentliche Altersrente von CHF 900, welche aber einer Einkommensgrenze unterlag – die Rente wurde also nur ausbezahlt, sofern die Frauen zuvor nicht ein zu hohes Erwerbseinkommen hatten. Dabei war der Anteil Scheidungen bis in die 1940er Jahre beträchtlich angestiegen: Zwischen 1891 und 1900

3 Am Altersguthaben der Männer änderte sich durch die Scheidung nichts.

lag die Scheidungsquote bei 4,1 Prozent, 1940 lag sie bereits bei 9,5 Prozent (BBl, 1944, I, S. 1108).

Bei der Beratung der AHV 1946 im Parlament schlug die SGK-NR aufgrund von Eingaben von Frauenverbänden vor, «schuldlos»⁴ geschiedene Frauen, die mindestens fünf Jahre verheiratet waren und denen das Scheidungsgericht entsprechend Unterhaltszahlungen durch den Ehemann zugesprochen hatte, ab dem Tode des ehemaligen Ehemannes Witwen gleichzustellen und ihnen entsprechend Anspruch auf die Rente ihrer ehemaligen Ehemänner zuzusprechen (AB NR, 1946, III, S. 560). Bei mehrmals verheirateten Geschiedenen sollte zudem die Gesamtdauer der Ehen für die notwendige Mindestdauer von fünf Jahren zusammengezählt werden. Dieses Vorhaben löste im Rat eine grosse Kontroverse aus, zumal sich insbesondere katholische Nationalräte dagegen aussprachen, dass Geschiedene als Witwen eingestuft und damit bessergestellt würden als Ledige, wie Jean Gressot (cvp, BE) betonte.

«Voilà comment me semble-t-il, à l'heure où la protection de la famille a été consacrée par la Constitution, voilà comment le parlement, en ce moment, encourage l'anarchie familiale en favorisant, le voulant ou ne le voulant pas, le divorce plus que la famille, l'infidélité plus que la fidélité. C'est une aberration, Messieurs.» (AB NR, 1946, III, S. 560)⁵

Als besonders stossend wurde die Möglichkeit erachtet, dass ein Mann mehrere Witwen hinterlassen könnte; entsprechend wurden Vorschläge diskutiert, wie verhindert werden könnte, dass sie alle Anspruch auf eine Witwenrente hätten. Beispielsweise sollten sich die Witwen eine Rente teilen oder nur die erste Witwe zum Bezug der Witwenrente berechtigt werden. Die Hinweise, wonach es hier um die «schuldlos» geschiedenen Frauen gehe (Robert Bratschi, sp, BE) und der Rat nicht «bestimmten konfessionellen Anschauungen Rechnung» tragen solle, da die Rechtsordnung keine Disqualifizierung einer zweiten Ehefrau kenne (Johannes Huber, sp, SG; AB NR, 1946, III, S. 564), schienen den Rat nicht zu überzeugen. Nach einer Rückweisung an die Kommission einigten sich die Räte jedoch darauf, die «schuldlos» geschiedenen Frauen nach einer zehnjährigen Ehe nach dem Tode des Ex-Mannes den Witwen gleichzustellen.

Darüber hinaus lagen bei der Schaffung der AHV 1946 weitere Anträge für eine Besserstellung der geschiedenen Frauen vor. Die Problematik ihrer zu niedrigen Renten wurde dabei zwar mehrheitlich anerkannt, alternative Re-

4 Der Scheidungsrichter musste entscheiden, welche Schuld die Ehepartner an der Scheidung trugen. Wurde der Frau die Schuld an der Scheidung zu einem grossen Teil zugesprochen, verlor sie dadurch unter anderem das Anrecht auf Unterhaltszahlungen (vgl. auch Kapitel 5 zum Zivilrecht).

5 «So kommt es mir vor, dass das Parlament in einer Zeit, in der der Schutz der Familie in der Verfassung verankert ist, in diesem Moment die Anarchie in der Familie fördert, indem es, ob es will oder nicht, die Scheidung stärker begünstigt als die Familie, die Untreue mehr als die Treue. Es ist eine Entgleisung, meine Herren» [Übersetzung der Autorin].

gelungen fanden jedoch keinen Anklang (BBl, 1946, II, S. 416f.). So lehnte der Bundesrat etwa den Vorschlag des Schweizerischen Frauensekretariats, wonach den Frauen 40 Prozent der während der Ehe gemeinsam oder vom Mann allein bezahlten Beitragssumme gutzuschreiben seien – dem Mann entsprechend 60 Prozent der Beiträge –, ab (BBl, 1946, II, S. 416f.). Dies würde im häufigsten Fall, also bei Ehen, die früh durch eine Scheidung beendet wurden, kaum zu einer Verbesserung der Renten der Frauen, aber zu einer Kürzung der Renten der Männer führen, kritisierte der Bundesrat unter anderem (BBl, 1946, II, S. 416f.). Auch einen fiktiven Jahresbeitrag für geschiedene Frauen von CHF 12 pro Ehejahr lehnte der Bundesrat ab, da dies zwar eine Kürzung wegen unvollständiger Beitragsdauer verhindern, aber den durchschnittlichen Jahresbeitrag der Frauen so stark kürzen würde, dass Letztere trotzdem weniger Rente erhielten. Des Weiteren bezweifelte der Bundesrat, ob diese Problematik überhaupt im Rahmen der AHV zu regeln sei: «Zunächst führt der Umstand, dass heute noch manche geschiedene Frau nur eine relativ bescheidene Altersrente erhält, nicht notwendigerweise zum Schluss, dass hier die AHV korrigierend eingreifen müsste. Primär geht es um eine Angelegenheit des Scheidungsrechtes» (Bundesrat Tschudi, AB NR, 1972, I, S. 382).

Entsprechend schlecht blieb die Situation für die Geschiedenen auch nach mehreren AHV-Revisionen. In der 6. AHV-Revision (BRG 8833, 1963) wurden die geschiedenen Frauen zwar von der Einkommensgrenze der ausserordentlichen Rente ausgenommen – sie erhielten somit eine ausserordentliche Rente, auch wenn sie zuvor viel Geld verdient hatten –, viel mehr passierte vorerst aber nicht. In der 8. AHV-Revision (BRG 11064, 1972) wehrten sich Minderheiten von Roger Dafflon (pda, GE) und Hedi Lang (sp, ZH) gegen die Regelung, wonach die Rente geschiedener Ehefrauen, welche anfänglich nur auf ihren eigenen Beiträgen beruhte, erst nach dem Tod ihrer ehemaligen Ehemänner auch deren AHV-Beiträge miteinbezogen. Das Parlament lehnte aber ihre Minderheitsanträge ab, wonach die geschiedenen Frauen unabhängig vom Tod ihres ehemaligen Ehemannes spätestens ab dem Rentenalter ihrer Ex-Männer an deren Rente beteiligt werden sollten. Damit würden geschiedenen Frauen gegenüber den Ehefrauen bevorzugt, welche vor dem Erreichen des Rentenalters durch ihren Ehemann nur eine auf ihren eigenen Beiträgen beruhende Rente erhielten, argumentierte der Bundesrat. Hedi Lang verwies hingegen darauf, dass bei Verheirateten der Ehemann ja weiterhin sein Erwerbseinkommen habe, während die geschiedene Frau von niemandem unterstützt werde (AB NR, 1972, I, S. 378 ff.).

In der 10. AHV-Revision (BRG 90.021) war die Forderung der Besserstellung der Geschiedenen eigentlich unumstritten; nicht einig war man sich jedoch, wie dies geschehen sollte (Moser 2008). Vorgesehen war, wie eine Motion von Agnes Weber (sp, AG; Mo. 88.562) unter anderem gefordert hatte, die geschiedenen Frauen den Witwen vollständig gleichzustellen, indem Erstere zukünftig beim Tod ihres ehemaligen Ehemannes eine Witwenrente und bei ihrer eigenen Pensionierung Anrecht auf dessen AHV-Rente erhalten sollten. Dies hätte aber der von zahlreichen Frauenorganisationen geforderten Umstellung der AHV

vom Familienkonzept auf ein Individualkonzept (mehr dazu in Kapitel 17.2.3) widersprochen, da die Gleichstellung der Geschiedenen gegenüber den Witwen das bestehende Familienkonzept präjudiziert hätte. Stattdessen forderte Lili Nabholz (fdp, ZH) Erziehungsgutschriften in der Höhe der dreifachen minimalen Altersrente für diejenigen Jahre, in denen geschiedene Frauen «die elterliche Gewalt über Kinder innehatten» (AB NR, 1992, II, S. 310) – ein Konzept, das mit Individualrenten kompatibel wäre. Weiterhin sollte ihre Altersrente nach dem Tod des ehemaligen Ehemannes auch aufgrund von dessen Rentenanspruch berechnet werden. Schliesslich entschieden sich National- und Ständerat trotz anderslautender Mehr- und Minderheitsanträge für die Erziehungsgutschriften und schufen damit auch den ersten Schritt zum Individualrentenmodell (Moser 2008).

Bis zur 10. AHV-Revision hatten geschiedene Frauen nach dem Tod ihres Ex-Ehemannes nur dann Anrecht auf einen Rentenanspruch, der über ihre eigene AHV-Rente hinausging, wenn ihnen das Scheidungsgericht nicht die Schuld an der Scheidung gegeben hatte. Hatte dieser Punkt 1946 noch als gutes Argument dafür gegolten, dass die geschiedenen Frauen gegenüber Witwen nicht bevorzugt würden, wehrte sich nun eine Minderheit von Esther Bühler (sp, SH) dagegen, die Rente von der Schuldfrage abhängig zu machen. Ihr Antrag auf Streichung dieser Bedingung fand zwar im Ständerat keine Zustimmung, die nationalrätliche Kommission hielt aber die Anwendung dieses scheidungsrechtlichen Verschuldensprinzips auf die Hinterlassenenrenten ebenfalls nicht mehr länger für vertretbar. Neu sollten geschiedene Personen dann einen Anspruch auf Hinterlassenenrente haben, wenn sie die üblichen Voraussetzungen für eine Witwen- oder Witwerrente erfüllen. Diese Forderung setzte sich im National- und schliesslich auch im Ständerat durch (AB NR, 1993, I, S. 207 ff.; AB SR, 1991, II, S. 232 ff.).

In der 10. AHV-Revision waren somit die beiden grössten Probleme der geschiedenen Frauen in der AHV geregelt worden. Die Altersrenten der geschiedenen Frauen fanden erst 2013 wieder Eingang in die Parlamentsdebatten, als Claude Janiak (sp, BL) erfolglos in einer Motion (Mo. 13.3782) anstelle der bis dahin geltenden hälftigen Aufteilung der Erziehungsgutschriften deren prozentuale Anrechnung entsprechend der tatsächlich praktizierten Betreuung der Kinder verlangte.

Am Beispiel der geschiedenen Frauen lässt sich das Problem der Konzentration der AHV auf das Familienmodell mit dem Ehemann als Ernährer gut demonstrieren: Dadurch, dass nichterwerbstätige Ehefrauen von Beitragszahlungen an die AHV ausgenommen worden waren, hatten sie bei einer allfälligen Scheidung auch keine eigene Rente angehäuft. Gerade bei Scheidungen in fortgeschrittenem Alter, in dem sie kaum mehr eine eigene Rente aufbauen konnten, führte dies zu desolaten Situationen für die Betroffenen. Erhielt eine Frau vor dem Scheidungsgericht zudem die Schuld an der Scheidung zugesprochen, hatte sie in der Folge weder Anspruch auf Unterhaltszahlungen, noch auf eine Witwenrente oder auf die Rente ihres Ex-Mannes nach dessen Tod.

17.2.3 Witwen – Abschaffung der Privilegien

Doch nicht nur bei den geschiedenen Frauen stand das Familienkonzept der AHV in der Kritik, auch bei den Witwen führte es zu Problemen. Bei der Schaffung der AHV schlug der Bundesrat vor, Witwen fast allen Alters eine Witwenrente zu gewähren, deren Höhe aber vom Alter der Frauen bei der Verwitwung abhängig zu machen. Ab 65 Jahren sollten alle Witwen Anrecht auf eine einfache Altersrente erhalten. Bei einer Verwitwung zwischen 60 und 65 Jahren sollte die Witwenrente 90 Prozent einer einfachen Altersrente entsprechen, bei einer Verwitwung ab 50 Jahren 80 Prozent usw. Verwitwete eine Frau unter 30 Jahren, erhielt sie bis zu ihrer Pensionierung eine 50-prozentige Witwenrente, sofern sie Kinder hatte. Kinderlosen Witwen unter 30 Jahren sei zuzumuten, eine Beschäftigung zu suchen, betonte der Bundesrat und verzichtete darauf, diesen bei der Schaffung der AHV eine Witwenrente zu gewähren (BBl, 1946, II, S. 423). Des Weiteren sollten alle Witwenrenten nur bei einer Ehe von mindestens fünf Jahren oder bei gemeinsamen Kindern ausbezahlt werden; Frauen ohne Anspruch auf eine Witwenrente sollten hingegen eine einmalige Abfindung erhalten. Somit mussten beispielsweise jung verwitwete Frauen mit Kindern mit einer 50-prozentigen einfachen Altersrente plus Waisenrenten für die Kinder leben.

Im Parlament wurde insbesondere über die untere Altersgrenze für eine permanente Witwenrente beraten. Die Kommission wollte die entsprechende Grenze auf 40 Jahre erhöhen, Urs Dietschi (fdp, SO) schlug eine Erhöhung auf 45 Jahre vor (AB NR, 1946, III, S. 558) und eine Expert*innenkommission erachtete gar eine Rente ab 50 Jahren als sinnvoll. Das Parlament entschied sich diesbezüglich für den Mittelweg, also eine Altersgrenze für kinderlose Witwen bei 40 Jahren (AB SR, 1946, V, S. 391). Nach dieser anfänglichen Verschlechterung wurde die Witwenrente in der Folge ausgebaut: In der 2. AHV-Revision wurden die unter 30-jährigen Witwen den im Alter zwischen 30 und 40 Jahren verwitweten Frauen gleichgestellt und ein Mindestbetrag für die Witwenrenten eingeführt (BBl, 1953, II, S. 97). Zudem wurde in der 4. AHV-Revision die Abstufung der Witwenrente nach dem Alter der Ehefrau bei der Verwitwung gestrichen; neu erhielten alle Frauen, die ab dem 40. Altersjahr verwitweten oder Kinder hatten, Witwenrenten in der Höhe einer 80-prozentigen einfachen Altersrente (BBl, 1956, I, S. 1451). Kinderlose Witwen unter 40 Jahren erhielten eine einmalige Abfindung. Eine erneute Verschärfung folgte hingegen 1971, als der Bundesrat in der Botschaft zur 8. AHV-Revision (BRG 11064) betonte, dass sich die Situation der Witwen, vor allem der kinderlosen Witwen, aufgrund eines verbesserten Zugangs zum Erwerbsleben deutlich verbessert habe (BBl, 1971, II, S. 1093). Entsprechend entschieden Bundesrat und Parlament, das Grenzalter für eine Witwenrente (bei Witwen ohne Kinder) auf 45 Jahre zu erhöhen.

Neben den Aus- und Abbaudiskussionen beschäftigte sich die Politik in der 2. AHV-Revision 1953 (BRG 6439) mit dem Problem, dass nichterwerbstätige Witwen keine Möglichkeit hatten, sich eine Rente aufzubauen. War ihr Ehemann zum Beispiel vor Einführung der AHV verstorben, konnten sie selbst keine frei-

willigen Einzahlungen in die AHV vornehmen – Witwen waren von der Beitragspflicht ausgenommen. Nach Anträgen von Hans Fricker (kons, AG), Ludwig von Moos (kcv, OW) und Augustin Lusser (kons, ZG) schuf das Parlament jedoch 1953 eine entsprechend freiwillige Einzahlungsmöglichkeit für Witwen. Eine weitere Änderung im System der Witwenrenten folgte bei der 4. AHV-Revision (1956, BRG 7190). Neu wurden nicht mehr nur die tatsächlich vom Ehemann bezahlten AHV-Beiträge bis zu seinem Tod zur Berechnung der Witwenrente gezählt, sondern die Rente wurde so berechnet, als hätte der Ehemann bis zum 65. Altersjahr Beiträge bezahlt. Dadurch sollten die Witwenrenten insgesamt erhöht werden (Robert Bratschi, sp, BE; AB NR, 1956, III, S. 560).

In der 8. AHV-Revision sprach der Bundesrat in seiner Botschaft erstmals die Schaffung einer Witwerrente an, nachdem der Nationalrat 1969 ein Postulat Lehner (kcv, VS; Po. 10071) mit einer entsprechenden Forderung angenommen hatte. Die AHV/IV-Kommission war zuvor jedoch zum Schluss gekommen, dass sich «die Einführung einer solchen Leistungsart in der schweizerischen AHV nicht aufdrängt» (BBl, 1971, II, S. 1104). Die wirtschaftliche Ausgangslage zwischen Witwen und Witwern sei zu verschieden und begründe damit eine solche Gleichstellung nicht. Der Witwer könne nach dem Tod seiner Frau für seinen eigenen Lebensunterhalt aufkommen, falls er minderjährige Kinder habe, erhielten diese Mutterwaisenrenten (BBl, 1971, II, S. 110).

Nachdem in den Folgejahren die Schaffung einer Witwerrente mehrfach – auch von Frauen – in Vorstössen gefordert worden war (Mo. 78.588: Cornelia Füeg, sp, SO; Po. 83.477: Fritz Hari, svp, BE; Mo. 88.562: Monika Weber, ldu, ZH), nahm der Bundesrat dieses Begehren in die 10. AHV-Revision auf (BRG 90.021, Moser 2008). Cornelia Füeg argumentierte etwa, dass «zur Gleichstellung in der AHV [...] auch die Gleichberechtigung von Witwen und Witwern» gehöre und auch ein Familienvater durch den Tod seiner Frau in finanzielle Schwierigkeiten geraten könne (AB NR, 1979, III, S. 1071). Der Bundesrat befürwortete diese Änderung mit Verweis auf das veränderte Familienleben:

«Immer häufiger geht aber heute auch die Ehefrau ganz oder teilweise einer Erwerbstätigkeit nach. In den Fällen, in denen der Mann den Haushalt führt und die Kinder betreut, verfügt er für sich über keinerlei Absicherung der AHV, falls seine Frau verstirbt» (BBl, 1990, II, S. 37).

Die in der 10. AHV-Revision (BRG 90.021) vorgeschlagene neue Witwerrente sollte solange ausgerichtet werden, wie der Witwer minderjährige Kinder hat – im Unterschied zur Witwenrente, welche die Witwen bis zu ihrer Pensionierung erhielten. Diesen Unterschied begründete der Bundesrat damit, dass dem Witwer zugemutet werden könne, nach dem «Wegfall seiner Betreuungspflichten wiederum eine Erwerbstätigkeit aufzunehmen» (BBl, 1990, II, S. 38). Trotz Kritik wurde die entsprechende Regelung gutgeheissen, die alternativ diskutierte Einschränkung

kung des Anspruchs auf Witwenrente wurde hingegen verworfen, zumal ältere Frauen noch immer Schwierigkeiten beim beruflichen Wiedereinstieg hätten.⁶

In der 11. AHV-Revision (BRG 00.014) nahm der Bundesrat eine Motion der SGK-SR (Mo. 06.2017) auf, die eine Angleichung der Witwerrente an die Witwenrente forderte. Anstatt die Leistungen für die Witwer auszubauen, schlug er hingegen vor, diejenigen für die Witwen den Leistungen der Witwer anzupassen (BBl, 2000, S. 1868). Witwer- und Witwenrenten sollten also nur noch ausbezahlt werden, wenn der oder die Betroffene Kinder unter 18 Jahren hat oder betreut. Da die Unterschiede zwischen Frauen und Männern kleiner würden, sei eine Angleichung berechtigt, argumentierte der Bundesrat. Dem entgegnete Stephanie Baumann (sp, BE), dass man sich in dieser Frage «nicht von Wunschvorstellungen leiten lassen [darf], sondern [sich] an der real existierenden Ungleichstellung orientieren [muss]» (AB NR, 2001, S. 436). Durch diese Änderung würde zukünftig «jede zweite betroffene Frau keine Witwenrente mehr» erhalten, kritisierte Christine Goll (frap, ZH; AB NR, 2001, S. 386). Anstelle des Mehrheitsantrags setzte sich jedoch eine Minderheit von Yves Guisan (fdp, VD) durch: Die bisherige Regelung, wonach Witwenrenten unabhängig von der Kinder- oder Betreuungsfrage, jedoch abhängig vom Alter der Frauen bei der Verwitwung bis zur Pensionierung ausbezahlt würden, blieb bestehen. Auch Frauen ohne minderjährige Kinder sollten also weiterhin eine Witwenrente erhalten, jedoch nur, wenn sie ab einem Alter von 60 Jahren verwitwen. Eine Angleichung an die Witwerrenten blieb folglich aus. Jedoch wurde auch die Änderung bei der Witwenrente nicht umgesetzt: Die Stimmbürgerinnen und Stimmbürger verwarfen die 11. AHV-Revision an der Urne.

Nicht nur in der AHV, auch in der beruflichen Vorsorge war die Witwerrente Thema. So hatte der Bundesrat im Rahmen der 10. AHV-Reform die Schaffung einer obligatorischen Witwerrente im BVG auf unbestimmte Zeit verschoben, sie wurde nach Eingang verschiedener entsprechender Vorstösse (Mo. 95.3048 der FDP-Fraktion, Mo. 95.3051: Bruno Frick, cvp, SZ; Po. 95.3413: Hanspeter Seiler, svp, BE) jedoch im Rahmen der 1. BVG-Revision (BRG 00.027) realisiert. Im Unterschied zur AHV wurden die Witwer im BVG den Witwen komplett gleichgestellt.

Bei der Schaffung des Partnerschaftsgesetzes (BRG 02.090) legten Bundesrat und Parlament fest, dass Personen in eingetragenen Partnerschaften – Frauen wie Männer – beim Tod ihrer Partnerinnen und Partner Witwern gleichgestellt werden sollten (BBl, 2003, S. 1318). Zwar sei im «Sozialversicherungsrecht die Gleichstellung von Mann und Frau [aufgrund der Unterschiede zwischen Witwen und Witwern] in der Ehe noch nicht vollständig verwirklicht», für gleichgeschlechtliche Paare solle hingegen «die Regelung für den Witwer für massgebend» erklärt werden (BBl, 2003, S. 1318). Diese Regelung erachteten Liliane

6 Die gleichzeitig geschaffene entsprechende Regelung für geschiedene Frauen formulierte der Bundesrat denn auch gleich geschlechtsneutral und schuf damit auch ein Anrecht für geschiedene Männer auf die Rente ihrer verstorbenen ehemaligen Ehefrauen (BBl 1990, II, S. 40).

Maury Pasquier (sp, GE; Mo. 17.3679) und Yvonne Feri (sp, AG; Po. 17.3838) in zwei Vorstössen als zu behebende «Diskriminierung lesbischer Frauen», blieben damit aber erfolglos.

Nach der Ablehnung einer Motion der SGK-SR (Mo. 07.3276), welche ebenfalls eine Besserstellung der Witwer forderte, blieb es eine Zeit lang still um Forderungen in Bezug auf Witwen- oder Witwerrenten. In der Altersvorsorge 2020 (BRG 14.088) sprach der Bundesrat zwar verschiedene Möglichkeiten zur Behebung der Ungleichheit an, das Parlament entschied sich jedoch, auf deren Umsetzung zu verzichten. Auch in das neuste Reformprojekt, dasjenige zur AHV 21, wurde die Frage zur Angleichung der Witwen- und Witwerrenten nicht aufgenommen. Bewegung kam hingegen im Jahr 2020 in die Sache, als der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte (EGMR) die aktuelle Regelung in der Schweiz als unzulässige Ungleichbehandlung von Witwern und Witwen rügte (BJ 2020). So sei der Beschwerdeführer, der im Alter von 57 Jahren durch die Volljährigkeit seiner jüngsten Tochter das Anrecht auf eine Witwerrente verlor, gegenüber verwitweten Müttern in einer vergleichbaren Situation diskriminiert. Er könne jedoch in seinem Alter «kaum einen Wiedereintritt in den Arbeitsmarkt ins Auge fassen» (BJ 2020). Dieser Entscheid des EGMR führte erneut zu Vorstössen im Parlament (Mo. 20.4693: Marco Romano, cvp, TI; Mo. 20.4445: Baptiste Hurni, sp, NE; Po. 20.4449: Yvonne Feri, sp, AG), die ein Ende der Unterschiede zwischen Witwer- und Witwenrenten forderten. Bis Ende März 2021 waren noch keine der drei Vorstösse im Rat behandelt worden.

17.2.4 Verheiratete Frauen – die Forderung nach einem Splitting

Doch nicht nur bei den geschiedenen Frauen stand das Familienkonzept der AHV in der Kritik; auch für die verheirateten Frauen brachte es Nachteile mit sich. Kritisiert wurde 1970 insbesondere der grundsätzliche Anspruch des Ehemannes auf die gesamte Ehepaarrente; die Ehefrau konnte nur einen Anspruch auf die Hälfte der Rente geltend machen, wenn sie von ihrem Ehemann vernachlässigt wurde oder die beiden getrennt lebten.

Im Rahmen der 7. AHV-Revision (BRG 9898) wurde im Jahr 1968 erstmals gefordert, Ehepaar-Altersrenten durch Einzelrenten zu ersetzen; die Forderungen blieben jedoch erfolglos. Auch in der 8. AHV-Revision (BRG 11064, 1971) konnte eine solche Forderung nicht durchgesetzt werden. Eine getrennte Auszahlung der Ehepaar-Rente sei gemäss Bundesrat nicht möglich, solange das eheliche Güterrecht (ZGB, sechster Teil) nicht revidiert sei (vgl. Kapitel 5 zum Zivilrecht). Gemäss diesem hat der Ehemann eine Unterhaltspflicht für seine Frau und Kinder und die Ehepartner bildeten «unter dem ordentlichen Güterstand eine wirtschaftliche Einheit» (Martha Ribí, fdp, ZH; AB NR, 1972, I, S. 374). Jedoch entschieden sich Bundesrat und Parlament, den Ehefrauen neu Anspruch auf die Hälfte der Ehepaarrenten zu geben. Dies sei ein «bedeutender Fortschritt» gegenüber der bisherigen Fassung, gemäss welcher der ganze Rentenanspruch prinzipiell den Männern zukam, betonte Ribí (AB NR, 1972, I, S. 374). Gleichzeitig fragte sie

sich aber auch, ob die Ehefrauen auch tatsächlich «die Möglichkeit und auch die Gelegenheit [haben], diesen Anspruch, den [ihnen] das Gesetz einzuräumen bereit ist, auch wirklich wahrzunehmen» (AB NR, 1972, I, S. 374). Weitergehende Forderungen auf eine getrennte Auszahlung der Rente lehnte die Kommissionsmehrheit ab. Roger Mugny (cvp, VD) begründete diese Ablehnung damit, dass eine Teilung der Rente nicht nötig sei, zumal häufig die Frauen die Kontrolle über die Ausgaben ausübten und wenn überhaupt folglich die Männer die garantierte Hälfte der Rente erhalten müssten. «Sans doute, plairait-il à certains maris d'en recevoir aussi une partie. Dans l'ensemble, je crois donc que c'est plutôt l'époux qui aurait à la revendiquer» (AB NR, 1972, I, S. 374).⁷

In den folgenden Jahren wurde das Splitting der AHV-Rente, also eine hälftige Anrechnung der Löhne beider Ehepartner sowie eine hälftige Teilung der Renten bei Ehepaaren, immer wieder gefordert, unter anderem in einer Motion von Cornelia Füeg (fdp, SO; Mo. 78.588) oder von Monika Weber (ldu, ZH; Mo. 88.562). Die aktuelle Lösung sei kein gangbarer Weg, weil viele Frauen ihren Anteil nicht einforderten, «um unangenehmen Auseinandersetzungen in der Ehe auszuweichen», betonte Füeg. Die Forderung wurde aber auch in der 9. AHV-Revision (BRG 76.065) nicht umgesetzt und stattdessen auf die 10. AHV-Revision (BRG 90.021) angekündigt. In der Zwischenzeit – und nach der Schaffung des Gleichstellungsartikels und der Änderung des Ehrechts – hatten die Eidgenössische Kommission für Frauenfragen (EKF), die FDP und die SP je eigene Modelle für ein geschlechts- und zivilstandsunabhängiges Individualrentensystem erarbeitet, die alle ein Splitting sowie Betreuungsgutschriften beinhalteten.⁸ Zur Debatte standen dabei grob zwei Modelle: Eine Modernisierung der bisherigen Regelung, nach der die AHV weiterhin auf einem Ehepaarkonzept beruhen sollte, der Gleichstellungsartikel jedoch umgesetzt werden sollte, indem nun beide Ehepartner je eine Hälfte der Rente ausbezahlt erhielten. Dabei sollte auch die Zusatzrente der Ehemänner für ihre jüngeren Ehefrauen beibehalten werden (Senti 1994). Auf der anderen Seite stand das Splittingmodell, mit welchem alle Personen, auch Verheiratete, individuelle Renten erhielten und das Einkommen von Ehepaaren beiden Partnern hälftig angerechnet würde. Letzteres wurde auch von einer grossen Mehrheit der Frauenorganisationen gefordert (Senti 1994). «Alle Frauenorganisationen von rechts bis links wollen den Systemwechsel in der AHV hin zum Splitting mit Betreuungsgutschrift. In den Parteien ist man sich weitgehend darüber einig, dass dieser Wechsel nicht zu ungerechtfertigten Rentenverlusten führen soll» (Gret Haller, sp, BE; BRG: 90.021).

Entsprechend enttäuscht zeigten sich die Befürworterinnen und Befürworter von der ersten Version der 10. AHV-Revision, bei der sich die AHV/IV-

7 «Zweifellos würden einige Ehemänner auch gerne etwas davon [von der AHV-Rente] erhalten. Im Grossen und Ganzen glaube ich daher, dass es eher der Ehemann sein sollte, der die Rente einfordern sollte» [Übersetzung der Autorin].

8 Die (beinahe) unendliche Geschichte der 10. AHV-Revision findet sich ausführlich bei Senti (1994), hier soll entsprechend nur die gekürzte Version aufgeführt werden.

Kommission, die sich vorgängig mit dieser Frage beschäftigte hatte, für erstere Variante und somit für eine geringfügige Anpassung der bisherigen Regelungen ohne Splitting entschieden hatte und der Bundesrat ihr in seiner Botschaft zur 10. AHV-Revision gefolgt war (Senti 1994). Ein Grund für den Entscheid war, dass sich der Bundesrat eine kostenneutrale Revision zum Ziel gesetzt hatte und das Splitting-Modell hohe Kosten mit sich gebracht hätte: Zwar hätte die Umstellung auf Einzelrenten alleine keine Zusatzkosten zur Folge gehabt, jedoch wären gerade bei tieferen Einkommen Kompensationen nötig geworden, weil die Renten sonst durch die hälftige Aufteilung stark gesunken wären (BBl, 1990, II, S. 28). Entsprechend setzte die Umstellung auf ein Splitting-Modell die Einführung von Erziehungsgutschriften für die Zeit der Kindererziehung voraus. Damit käme die Politik teilweise auch einer weiteren lange gehegten Forderung der Frauen nach, nämlich die «geldwerte Anerkennung der Erziehungsarbeit» (Segmüller, AB NR, 1993, I, S. 207). Erziehungsgutschriften seien aber nicht ohne «massiven finanziellen Aufwand möglich», kritisierte etwa Jakob Schönenberger (cyp, SG; AB SR, 1991, II, S. 233) als Kommissionsprecher in der folgenden Ratsdebatte. «Die AHV hat den Verfassungsauftrag, das Existenzminimum zu sichern. Diesen Auftrag könnte sie heute mit einem Splittingmodell ohne griffige Korrekturmassnahmen, die aus finanziellen Gründen nicht möglich sind, nicht erfüllen» (AB SR, 1991, II, S. 233). Des Weiteren wurde argumentiert, dass ein Systemwechsel verfrüht sei, zumal dieser vorgängig eine «tatsächliche Änderung der bestehenden Strukturen der ehelichen Gemeinschaft» (BBl, 1990, II, S. 29), also konkret einen höheren Anteil erwerbstätiger verheirateter Frauen, bedingen würde. Die vollständige Gleichstellung solle als mittelfristiges Ziel mit der 11. AHV-Revision angegangen werden.

Obwohl zu diesem Zeitpunkt von den grossen Parteien einzig noch die CVP hinter dem Ehepaarmodell stand (Senti 1994), setzte sich die bundesrätliche Position im Ständerat durch. Der Nationalrat entschied sich jedoch in der Folge für eine Rückweisung an die Kommission, welche ein Modell für einen Systemwechsel vorschlagen sollte. In der Zwischenzeit machten zahlreiche Frauenorganisationen und Gewerkschaften Druck: Die Ökumenische Frauenbewegung Zürich reichte eine Petition ein (Pe. 93.2007), die SP und die Gewerkschaften lancierten die Volksinitiative «zum Ausbau von AHV und IV», welche die AHV auf Kosten der 2. Säule ausbauen wollte (BRG 93.042), und der Frauenstreik 1991 sowie die 1991 stattgefundene Frauensession stellten unter anderem die AHV-Revision ins Zentrum. Im Folgejahr 1992 teilte die SGK-NR die Vorlage in zwei Teile, um wie gesehen die Frage der geschiedenen Frauen vorgängig zu behandeln.

In der Zwischenzeit hatte die SGK-NR ihren Splittingbericht publiziert, gemäss dem Frauen und Männern eine individuelle Rente beruhend auf ihrem eigenen Einkommen ausbezahlt werden sollte (Senti 1994; Benteli 1993). Bei Ehepaaren sollten die Beiträge addiert und jeweils hälftig den beiden Partnern angerechnet werden. Um zu verhindern, dass sich die Renten dadurch verringern, sollten für die Erziehungsjahre minderjähriger Kinder unabhängig von der

Erwerbsarbeit Erziehungsgutschriften geschaffen werden. Die Kommission verabschiedete den Vorschlag einstimmig (Senti 1994).

Nachdem sich der Ständerat in der Zwischenzeit bei der Frage der Geschiedenen unerwarteterweise gegen den Mehrheitsantrag der Kommission und für die Erziehungsgutschriften ausgesprochen hatte, war der Grundstein für die Systemänderung gelegt worden. 1993 verankerten schliesslich National- und Ständerat das Splitting im Gesetz. Beim folgenden fakultativen Referendum nahmen die Stimmbürgerinnen und Stimmbürger die 10. AHV-Revision deutlich an, der Systemwechsel fungierte aber weder als Grund für das Referendum noch als vergleichsweise starkes Argument beim Abstimmungsentscheid (Serdült 1995).

Eingeschränkt wurde dieser Systemwechsel zum Individualrentensystem dadurch, dass sich das Parlament gleichzeitig entschied, die Renten für Ehepaare auf 150 Prozent einer Einzelrente zu plafonieren und damit die Zivilstandsabhängigkeit der AHV teilweise aufrechtzuerhalten.⁹ Begründet wurde dieser Entscheid neben den hohen Kosten von zwei vollständigen Renten für ein Ehepaar mit der Hinterlassenenentschädigung, welche ebenfalls nur verheiratete Personen erhalten. Dieser Entscheid führte zu erfolglosen Protesten: «Es ist für die CVP einfühlbar, dass mit dem Splitting die Ehe nicht mehr bevorzugt wird. Etwas anderes aber ist es, die Ehe auch im neuen System mit dieser Kürzung auf 150 Prozent geradezu zu bestrafen», kritisierte etwa Eva Segmüller (cvp, SG; AB NR, 1993, I, S. 239). Dieses Anliegen beschäftigt denn die Räte auch im 21. Jahrhundert noch. Auch in der Reform «Altersvorsorge 2020» wurde keine Abschaffung der Ehepaarrente geplant, sie sollte aber zumindest von 150 auf 155 Prozent erhöht werden; die Vorlage scheiterte jedoch 2017 in der Volksabstimmung (Heidelberger 2017). 2016 reichte die CVP-Fraktion eine Motion zur Abschaffung der Heiratsstrafe in der AHV ein (Mo. 16.3103), welche 2018 vom Nationalrat angenommen wurde (Heidelberger 2018). In der Botschaft der aktuellen AHV-Revisionsvorlage, der AHV 21 (BRG 19.050), findet sich indes kein Vorschlag für eine Aufhebung der Plafonierung der Ehepaarrenten, obwohl in der Vernehmlassung entsprechende Vorschläge eingebracht worden waren, zum Beispiel von der CVP (Heidelberger 2020).

17.2.5 Ledige Frauen – das Rentenalter

Auch für ledige Frauen stellte die Zivilstandsabhängigkeit der Renten ein Problem dar, insofern sie beim «Rentenalter» gegenüber verheirateten Frauen benachteiligt waren. So erhielten Ehemänner in der Anfangsphase der AHV ab dem 60. Altersjahr ihrer Ehefrauen – sofern die Männer das Rentenalter von 65 Jahren bereits erreicht hatten – die Ehepaarrente zugesprochen. Auch die Ehemänner nicht erwerbstätiger Frauen erhielten ab demselben Zeitpunkt eine Ehepaar-

9 Zudem müssen nichterwerbstätige Ehepartner auch weiterhin keine eigenen AHV-Beiträge bezahlen, wenn die Rente ihrer Ehepartner mindestens dem doppelten Mindestbetrag entspricht.

rente. Ledige Frauen mussten hingegen bis 65 Jahre arbeiten, bis sie ihre Rente beziehen konnten. Bereits bei der Schaffung der AHV hatte man darüber diskutiert, ob sich Frauen bereits mit 60 pensionieren lassen können sollten, hatte sich aber dagegen entschieden.

Ursprünglich hoben die rein männlichen Befürworter eines tieferen Frauenrentenalters im Parlament vier Hauptargumente hervor, die jedoch während der ganzen Debatte relevant blieben: Erstens würden verheiratete Frauen gegenüber den erwerbstätigen alleinstehenden Frauen aufgrund ihres früheren Rentenalters (in Abhängigkeit des Rentenalters des Ehemanns) bevorzugt. «Wir betrachten es als eine Unbilligkeit, dass die Frau, die ihren Lebensunterhalt bis zum 60. Jahr selbst verdient und eigentlich mehr geleistet hat als sogar die verheiratete Frau, nicht gleich behandelt werden soll wie die Frau, die sich verheiratet hat» (Marino Bodenmann, pda, BS; 1956, BRG 7190).

Zweitens sei die Belastung der AHV durch von Frauen ausgelöste Renten geringer als durch Renten, welche Männer auslösen: Zwar lebten Frauen länger, die entsprechenden Mehrkosten würden jedoch dadurch wettgemacht, dass sie mit ihren AHV-Beiträgen nur ihre eigene, einfache Altersrente finanzieren müssten. (Ehe-)Männer finanzierten jedoch mit denselben Beiträgen eine Ehepaarrente sowie Witwenrenten für ihre Ehefrauen¹⁰ und Waisenrenten. Frauen hatten hingegen selbst dann keine Möglichkeit, eine Hinterlassenenrente zu finanzieren, wenn sie zum Beispiel die Haupternährerinnen ihrer Eltern oder Geschwister waren. Von einem «finanziellen Gesichtspunkt aus [leistet] die alleinstehende Frau eigentlich verhältnismässig mehr an die Kasse als der Mann», erklärte Marino Bodenmann (pda, BS) weiter (AB NR, 1956, III, S. 550).

Drittens übten Frauen teilweise sehr schwere Berufe aus, hervorgehoben wurden zum Beispiel die Berufe als «Putzfrauen», «Krankenschwestern» oder «Fabrikarbeiterinnen», welche die «Arbeitsspannkraft und die Nerven [stark] verbrauchten» (AB NR, 1956, III, S. 550). Frauen gebe man zum Beispiel in Fabriken «im allgemeinen die schlechteren Arbeiten [...], die geisttötenderen, die langweiligeren» (Eduard Müller, fdp, BE; AB NR, 1977, I, S. 311). Zudem lasse «die Körperkraft [von Frauen] im allgemeinen früher nach» als bei Männern (Bodenmann 1956, AB NR, 1956, III, S. 550). Dies treffe zwar auch auf die verheirateten Frauen zu, diese hätten jedoch einen «Ernährer» (Karl Dellberg, sp, VS; AB NR, 1956, III, S. 551), der für sie Sorge. Die betroffenen ledigen Frauen würden hingegen bei «Krankheit oder Arbeitslosigkeit [...] zu oft mittel- und heimatlos und armengenössig» (AB NR, 1956, III, S. 551).

Viertens erinnerten die Befürwortenden an die Arbeitsmarktbedingungen der Frauen, deren Löhne 30–40 Prozent niedriger seien als diejenigen der Männer (Moser 2008). Besonders eindringlich verdeutlichte Carl Miville junior (sp, BS) die Unterschiede im Rahmen der Parlamentsdebatte zur 1986 zur Abstimmung gekommenen POCH-Volksinitiative für eine Herabsetzung des Ren-

10 Die Zurechnung der Witwenrenten, welche die Ehefrauen erhielten, an die AHV-Beiträge des Mannes macht insofern Sinn, als die Ehefrauen selbst ja keine Beiträge bezahlen mussten.

tenalters (BRG 85.045). So habe die AHV/IV-Kommission festgehalten, dass eine Erhöhung des Frauenrentenalters CHF 180 Mio. einsparen würde, während die Reduktion des AHV-Rentenalters der Männer CHF 440 Mio. kosten würde. «Diese Diskrepanz [...] enthält einiges an Bemerkenswertem in Bezug auf die durchschnittliche Rentenhöhe von Männern und von Frauen, wie sie durch die im Durchschnitt wiederum niedrigeren Frauenlöhne bedingt ist» (AB SR, 1986, I, S. 89). Des Weiteren könnten Frauen mit 60 Jahren kaum noch eine einträgliche Stelle erhalten oder behalten, da zum Beispiel Ehefrauen von Rentnern «oft nahegelegt [werde], ihren Arbeitsplatz für jemanden freizugeben, der nötiger darauf angewiesen ist» (Walter Weber, sp, SO; AB SR, 1977, III, S. 256). Mit Hinweis auf ihre Pensionsberechtigung in der 2. Säule – das Frauenrentenalter in den Pensionskassen lag in den 1970er Jahren häufig bei 60 oder gar 55 Jahren – würden Frauen entlassen und müssten dann noch jahrelang ohne AHV auskommen.

Das Hauptargument der Gegner des reduzierten Frauenrentenalters waren und blieben die grossen Kosten, welche eine solche Änderung mit sich bringen würde. Gleichzeitig argumentierten sie aber auch damit, dass eine Senkung einerseits nicht nötig sei, andererseits den Frauen auch schaden könne. So gebe es auch Frauen, die ein obligatorisches früheres Ausscheiden aus dem Arbeitsmarkt ablehnten. «Gerade für die alleinstehende Frau bildet die Berufsarbeit einen wesentlichen Teil ihres Lebensinhaltes. Man sollte sie deshalb nicht früher aus dem Berufsleben ausschalten, als dies von ihrer Gesundheit her erforderlich ist» (Willy Sauser, evp, ZH; AB NR, 1963, IV, S. 605). Die gesundheitlichen Probleme der Frauen im Alter seien überdies nicht Sache der AHV, sondern der noch zu schaffenden Invalidenversicherung. Diesbezüglich seien denn auch nicht die alleinstehenden Frauen besonders stark belastet, sondern die verheirateten erwerbstätigen Frauen durch die Doppelbelastung als Hausfrau und berufstätige Frau. Die vermeintliche Besserstellung der verheirateten Frauen gegenüber den alleinstehenden Frauen durch ihr früheres Rentenalter erklärten die Gegner des tieferen Frauenrentenalters damit, dass Ehefrauen, wenn Ehepaare ihre gemeinsame Rente erst erhielten, wenn die Ehefrau 65 Jahre alt wird, womöglich nach der Pensionierung ihres Ehemanns einen Zwischenerwerb suchen müssten, um den Erwerbsausfall auszugleichen. Dies sei erstens aufgrund der Arbeitsmarktsituation schwierig, da Ehefrauen ab einem gewissen Alter kaum mehr neu ins Erwerbsleben einsteigen könnten. Zudem sei es nicht gewünscht, da die «Pflicht, für den Unterhalt von Ehefrau und Kindern aufzukommen» (Martha Ribi, fdp, ZH; AB NR, 1972, I, S. 374), gemäss ZGB auch nach dessen Pensionierung beim Ehemann verbleibe. Schliesslich entspreche eine Herabsetzung des Rentenalters nicht «den Bedürfnissen unseres Arbeitsmarktes» (Dewet Buri, bgb, BE; AB SR, 1963, IV, S. 359), da die Schweiz «ausserordentlich stark an einem Mangel an Arbeitskräften» (Bundesrat Tschudi, AB SR, 1963, IV, S. 357) leide, welche durch den Zuzug von Ausländern gestillt werde. «Heute sind sich alle Kreise darin einig, dass dieser Zuzug gedämpft werden muss, und der Bundesrat beabsichtigt bekanntlich, eine strengere Regelung für die Zulassung von Ausländern einzu-

führen, als sie für dieses Jahr schon Geltung hat» (AB SR, 1963, IV, S. 357). Dem würde nun aber eine Senkung des Rentenalters der Frauen entgegenwirken.

Mit diesen Argumenten diskutierte das Parlament 1956 die Reduktion des Frauenrentenalters erstmals im Rahmen der 4. AHV-Revision (BRG 7190) ausführlich. Zuvor hatte die Zürcher Frauenvereinigung für sozialen Fortschritt eine Petition mit 12715 Unterschriften für ein Frauenrentenalter 60 eingereicht, zudem lag eine entsprechende Ständesinitiative des Kantons Basel-Landschaft vor, mit der das Frauenrentenalter auf 62 oder 63 Jahre reduziert werden sollte. Zahlreiche Frauenverbände, aber zum Beispiel auch verschiedene katholische Verbände, hatten sich für die Notwendigkeit einer Reduktion des Frauenrentenalters ausgesprochen, wobei die Frauenorganisationen grösstenteils ein Frauen-Rentenalter von 60 Jahren forderten (Despland, fdp, VD; 1992). Der Bundesrat schlug eine Reduktion des Frauenrentenalters auf 63 Jahre vor und betonte, dass «das Rentenalter für alle Frauen, ungeachtet ihres Zivilstandes, vorzulegen» sei. Das Parlament stimmte dieser Senkung entgegen verschiedener Minderheitsanträge auf weitergehende Reduktionen auf 62 oder 60 Jahre sowie auf Beibehaltung des Rentenalters der Frauen bei 65 Jahren zu. Die Reduktion des Frauenrentenalters sei denn an sich auch nie umstritten gewesen, sondern bisher immer an finanziellen Argumenten gescheitert, erklärte Kommissionssprecher Robert Bratschi (sp, BE; AB NR, 1956, III, S. 547).

Aus heutiger Sicht stellt sich hier natürlich die Frage, wie eine solche Forderung durchgesetzt werden konnte. Der Bundesrat begründete diese Senkung in seiner Botschaft zur 4. AHV-Revision (BBl, 1956, I, S. 1429ff.) in erster Linie durch die gute finanzielle Lage des AHV-Ausgleichsfonds; dieser hatte einen jährlichen Einnahmenüberschuss von CHF 109 Mio. zu verzeichnen. Da es aber nicht das Ziel der AHV sei, einen besonders hohen Überschuss zu generieren, sollten damit nun Reformprojekte verwirklicht werden. Zur Auswahl der entsprechenden Projekte – neben der Rentenaltersenkung lagen auch zahlreiche weitere Ideen auf dem Tisch, die nicht allesamt finanziert werden konnten – habe er sich zuerst die «Intensität der Forderungen» anhand der «parlamentarischen und ausserparlamentarischen Vorstösse» angesehen, betonte der Bundesrat (BBl, 1956, I, S. 1442). Wie bereits Senti (1994) erläutert hatte, ist somit eine gute wirtschaftliche Situation als Grundvoraussetzung zu erachten, um solche «teuren» Gleichstellungsanliegen zu verwirklichen. Gleichzeitig hatte aber auch der Druck im und ausserhalb des Parlaments zur Änderung beigetragen.

In der 6. AHV-Revision (BRG 8833, 1963) ging das Parlament gar noch einen Schritt weiter und reduzierte das Frauenrentenalter auf 62 Jahre, wobei sich der Nationalrat mit 118 zu 11 Stimmen erneut gegen einen Minderheitenantrag auf 60 Jahre entschied. Auch in dieser Situation war die finanzielle Lage der AHV sehr positiv, der Entscheid des Parlaments wurde jedoch auch von einem weiteren Faktor beeinflusst. Gleichzeitig entschied sich dieses nämlich, pensionierten Ehemännern, deren Frauen 45-jährig wurden oder die minderjährige Kinder hatten, Anrecht auf eine Zusatzrente von 40 Prozent zu gewähren. Dies war aus Sicht eines traditionellen Familienbildes insofern naheliegend, weil die

Notwendigkeit für die Frau, bei der Pensionierung des Mannes wieder zu arbeiten, um den Einkommensverlust auszugleichen, «das ganze Gebäude der ehelichen Rollenaufteilung» negiert hätte, betonte Luchsinger (1995). Zudem hatte es zu sozialer Härte geführt, weil Männer in der Folge häufig über das 65. Altersjahr hinaus gearbeitet hatten, um die Notwendigkeit einer (erneuten) Erwerbstätigkeit ihrer Ehefrauen zu verhindern (Luchsinger 1995). Bereits zuvor war mehrfach eine Senkung des notwendigen Alters der Ehefrau für eine Ehepaarrente diskutiert worden. Es könne nicht sein, dass Ehepaare nach der Pensionierung des Alleinverdieners zeitweise nur eine einfache Altersrente erhielten, wurde argumentiert. Den Ehefrauen könne nicht zugemutet werden, sich zu diesem Zeitpunkt noch eine Erwerbsarbeit suchen zu müssen (BBl, 1946, II, S. 365 ff.; BBl, 1953, II, S. 81 ff.). Ein Anspruch auf eine Ehepaarrente ab einem Alter der Ehefrau von 55 Jahren (bei der Pensionierung des Ehemanns mit 65) war zuvor 1956 in der 4. AHV-Revision (BRG 7190) abgelehnt worden, da damit die Bemühungen für eine allgemeine Rentenaltersenkung der Frauen auf 63 Jahre verunmöglicht worden wären, wie André Guinand (fdp, GE; AB NR, 1956, III, S. 514) erklärte. Umgekehrt sorgte nun aber 1964 die Zusatzrente für Ehemänner dafür, dass das Frauenrentenalter insgesamt gesenkt wurde. Die Altersgrenze der ledigen Frauen stehe «psychologisch mit der Besserstellung der Ehepaare im Zusammenhang», erklärte Kommissionssprecher Eugen Dietschi (fdp, BS; AB NR, 1963, IV, S. 344), entsprechend sei die weitere Senkung des Frauenrentenalters nötig.

Obwohl Kommissionssprecher Robert Bratschi zu diesem Zeitpunkt auch eine allfällige weitere Reduktion des Frauenrentenalters in den Raum stellte, gab es bereits Stimmen, welche stattdessen eine Erhöhung des Frauenrentenalters forderten. Die Forderung nach einer Senkung wurde zwar in der Folge auch weiterhin gestellt¹¹, schon bald darauf änderte sich mit der Finanzierungssituation der AHV aber auch die Richtung des Diskurses. Durch die Rezession der 1970er Jahre stiegen die Finanzierungsschwierigkeiten in der AHV deutlich an (Moser 2008), zumal der Bundesrat seine Beteiligung an den AHV-Gesamtausgaben von 15 auf 9 Prozent senkte (Moser 2008). In der Folge schrieb der AHV-Ausgleichsfonds 1975 erstmals rote Zahlen (Moser 2008). In dieser Situation präsentierte der Bundesrat die 9. AHV-Revision (76.065), die insbesondere eine Verbesserung der Finanzen bezweckte. In diesem Kontext war an eine Senkung des Frauenrentenalters nicht mehr zu denken – auch wenn noch immer eine (weitere) Initiative der POCH für Rentenalter 60 hängig war (Volksinitiative «zur Herabsetzung des Rentenalters», BRG 77.028). Im Gegenteil dominierte die Forderungen für eine Erhöhung desselben. Den Beginn machte James Schwarzenbach (na, ZH) 1977 bei der 9. AHV-Revision mit dem Antrag auf Angleichung des Frauenrentenalters

11 Im April 1975 reichten die POCH beispielsweise eine Volksinitiative zur Senkung des Rentenalters von Frauen und Männern auf 58 respektive 60 Jahre und eine Angleichung des Bezugsbeginns der Ehepaarrente auf 58 Jahren bei der Ehefrau ein. Nachdem die Initiative bereits im Parlament fast ausschliesslich auf Ablehnung gestossen war (nur eine befürwortende Stimme im Nationalrat), lehnte sie auch die Stimmbürgerschaft mit 20,6 Prozent Ja-Stimmenanteilen ab.

an dasjenige der Männer, um so CHF 650 Mio. pro Jahr einzusparen. «Nicht nur heute, sondern auch in Zukunft werden wir uns um die Konsolidierung unseres grossen Sozialwerkes bemühen müssen. Darum appelliere ich an die Solidarität unserer Frauen, im Sinne der Gleichberechtigung auch ihren Beitrag zu leisten», forderte auch Walter Röthlin (cvp, OW; AB NR, 1977, I, S. 310). In der Folge überschlugen sich verschiedene Sprecher nahezu mit der Forderung nach gleichem Rentenalter, welche sie als Gleichstellung der Geschlechter darstellten: «Wir müssen auch im Gesetzeswerk (Eherecht usw.) diese Gleichstellung Wirklichkeit werden lassen; wir müssen auch einmal den Mut haben, in der Frage der AHV die Gleichstellung durchzusetzen» (Walter Allgöwer, ldu, BS; AB NR, 1977, I, S. 310). Nichts sei überdies progressiver als die Gleichstellung der Frau, erwiderte Walter Allgöwer auf die Kritik von Roger Dafflon (pda, GE), wonach die Forderung von Schwarzenbach reaktionär sei.

Diese Interpretation teilten die Sprechenden aus dem links-grünen Lager und verschiedene Frauen aus dem bürgerlichen Lager jedoch keineswegs: «Der Mangel an Fairness besteht darin, die Frauen einerseits darauf zu verweisen, alle sogenannten Frauenpostulate – und es sind eine Reihe angemeldet – auf spätere Revisionen zurückzustellen, – und dann als Dank dafür, dass sie diese Empfehlung befolgen, die Bundesfinanzen ausgerechnet auf ihrem Rücken sanieren zu wollen», kritisierte etwa Josi Meier (cvp, LU; AB NR, 1977, I, S. 310). Eine solche Änderung sei nicht nur unfair, sie stelle geradezu eine «Sozialdemontage» dar, betonte Meier überdies (AB NR, 1977, I, S. 310). Stattdessen sei erst eine tatsächliche Gleichstellung der Frauen, auch in der Arbeitswelt, nötig, bevor das Rentenalter angeglichen werden könne:

«Wenn einmal ein selbständiger AHV-Anspruch der Ehefrau, verbunden mit einem eigenen Beitrag, diskutiert sein wird, wenn das neue Eherecht geboren ist, wenn Pensionsbeginn und AHV-Beginn koordiniert sind, wenn Männer- und Frauenlöhne einmal besser angeglichen sind, dann, Herr Kollege Schwarzenbach, bin ich bereit, Ihren Antrag selbst zu übernehmen. Dannzumal wird er gerecht sein. Heute ist er noch nicht spruchreif und daher abzulehnen.» (AB NR, 1977, I, S. 310)

Zwar lehnte der Nationalrat den entsprechenden Antrag Schwarzenbach mit 88 zu 18 Stimmen deutlich ab, wie Roger Dafflon befürchtet hatte, blieb er aber auch in den folgenden Revisionen auf dem Tisch. Im Vorfeld der 10. AHV-Revision wurden denn auch zahlreiche verschiedene Vorschläge zur Änderung der Rentenalter von Frauen und Männern vorgelegt: eine Rentenalterangleichung bei 63 Jahren (Postulat Jelmini; Po. 83.485) oder bei 65 Jahren (Postulat Günter; Po. 82.947; AHV/IV-Kommission gemäss Senti 1994), eine Senkung des Frauenrentenalters auf 60 und des Männerrentenalters auf 62 Jahre mit Option für Letzteres auf eine weitere Senkung auf 60 Jahre (Volksinitiative der POCH) oder eine Erhöhung des Frauenrentenalters auf 63 Jahre und eine Senkung des Männerrentenalters auf 64 Jahre (Postulat Neuenschwander; Po. 84.341). Begründet wurden die Anträge

auf eine Erhöhung des Rentenalters im Rahmen der 10. AHV-Revision mit zahlreichen Forderungen der Frauen, sogenannten «Frauenanliegen», deren Finanzierung mittels Erhöhung des Frauenrentenalters gesichert werden könnte. «Die einzige Möglichkeit, Mittel freispielen zu können, um diese Postulate zu erfüllen, liegen unseres Erachtens im Heraufsetzen des Rentenalters für Frauen auf die Werte vor dem euphorischen Zeitalter – also vor 1964», argumentierte etwa Konrad Basler (svp, ZH; AB NR, 1986, III, S. 1448) im Vorfeld der Revision. Diese Argumentation sorgte hingegen für einige Empörung:

«Dass man die Frauen so lange auf die Gleichberechtigung in der AHV hat warten lassen, ist an sich schon skandalös. Aber dass man sie nun auch noch für etwas zur Kasse bitten will, das ihre längst geforderte Gleichberechtigung an Kosten gar nicht verursacht, das ist eine Erpressung, und das werden sich die Schweizer Frauen nicht bieten lassen!» (Gret Haller, sp, BE; AB NR, 1993, I, S. 273)

Erneut war auch die Gleichstellung der Frauen eine zentrale Begründung für die Erhöhung des Rentenalters:

«Vorerst erinnere ausgerechnet ich als Vertreter einer sonst eher konservativen Oppositionspartei Sie daran, dass wir in der Bundesverfassung die gleichen Rechte für Mann und Frau verankert haben. Wir sind sehr überrascht, dass eine Mehrheit in diesem Saal dies nicht wahrhaben will. Nach unserer Meinung muss es fertig und Schluss sein mit den Privilegien, wonach ein Geschlecht früher pensioniert werden soll als das andere.» (Rudolf Keller, sd, BL; AB NR, 1993, I, S. 275)

Auch diese Argumentation wurde von Seiten verschiedener Frauen zurückgewiesen. «Es ist übrigens immer wieder erstaunlich, wo man sich allgemein die grössten Sorgen um die Gleichberechtigung der Frauen macht: nämlich vor allem immer zuerst dort, wo es darum geht, den Männern mehr Rechte zu bringen», hatte Fetz (poch, BS) bereits früher betont (AB NR, 1986, III, S. 1447). «Das Gebot der Gleichstellung darf auf keinen Fall zu Verschlechterungen führen, vor allem nicht, solange Frauen auch heute noch in anderen Bereichen ganz massiv diskriminiert sind» (Anita Fetz, AB NR, 1986, III, S. 1447).

Diese Meinung teilten jedoch nicht alle Frauen. Eva Segmüller (cvp, SG; AB NR, 1986, III, S. 1455) erklärte zum Beispiel im Namen der CVP-Fraktion «eine massvolle Erhöhung des AHV-Alters der Frauen für tragbar», sofern diese «mit vermehrten Bestrebungen zur Erreichung der Lohngleichheit einhergehen». Damit verbunden müsse aber auch eine Flexibilisierung des Rentenalters verwirklicht werden. Verena Grendelmeier (ldu, ZH) pflichtete ihr bei, dass die Pensionierung auch ein Zwang, ein Müssen sein könne. Speziell die Frauen könnten aufgrund ihrer bis zu einem Drittel geringeren Löhne im Vergleich zu den Männern darauf angewiesen sein, länger arbeiten zu können. Einen Schritt weiter

ging Erika Forster-Vannini (fdp, SG) mit ihrer Forderung nach einer Rentenaltererhöhung ohne Kompensationen für die Frauen (Pa.Iv. 10.524). Eine solche sei «gerecht und ausgewogen, denn die Gleichstellung von Mann und Frau muss auch die Renten einschliessen. Die Gleichstellung bringt Rechte und Pflichten mit sich» (AB 2013, SR, S. 1166).

Trotz verschiedener entsprechender Diskussionen und Anträge und entgegen der Empfehlung der AHV/IV-Kommission entschied sich der Bundesrat, in seiner Botschaft zur 10. AHV-Revision auf eine Erhöhung des Rentenalters zu verzichten (Senti 1994; Moser 2008). «Die Vorarbeiten zur zehnten AHV-Revision haben gezeigt, dass die Frage der Gleichberechtigung von Mann und Frau beim Rentenalter aber nicht losgelöst von der Verwirklichung des Gleichheitsgrundsatzes in anderen wichtigen gesellschaftlichen Bereichen behandelt werden kann», erklärte der Bundesrat in seiner Botschaft (BBl, 1990, II, S. 25). Der Ständerat lehnte in der Folge einen Minderheitsantrag von Arthur Hänsenberger (fdp, BE) auf eine gestaffelte Erhöhung des Frauenrentenalters auf 64 Jahre ab. Wie bereits bei der 9. AHV-Revision hatte der Nationalrat neben dem Mehrheitsantrag der SGK-NR auf eine schrittweise Erhöhung auf 64 Jahre erneut zahlreiche verschiedene Minderheitsanträge für Erhöhung und Senkung der Rentenalter der Frauen und Männer zu beraten. Der Mehrheitsantrag setzte sich jedoch mit 101 zu 68 Stimmen (bei 6 Enthaltungen) gegen die Minderheiten durch, wobei 8 Frauen (3 SVP-, 3 FDP-, 1 LPD- und 1 CVP-Mitglied) die Rentenaltererhöhung der Frauen befürworteten und sie 23 Frauen (10 SP-, 8 GPS-, 3 CVP-, 1 FDP- und 1 LdU-Mitglied) ablehnten. Die bürgerlichen Frauen waren somit in dieser Frage gespalten; die CVP-Frauen setzten sich eher für ein tieferes, die FDP-Frauen eher und die SVP-Frauen geschlossen für die Erhöhung des Frauenrentenalters ein. Der Ständerat pflichtete seinem Schwesterrat bei und erhöhte das Rentenalter der Frauen in zwei Schritten auf 64 Jahre.

Die CSP, die Lega, die PdA und die Gewerkschaften ergriffen in der Folge das Referendum gegen die 10. AHV-Revision, wobei die Erhöhung des Frauenrentenalters einer der Hauptgründe für das Referendum darstellte (Serdült 1995). Die SP beteiligte sich nicht daran und fasste gar die Ja-Parole zum Gesetz, da sie «die Vorteile der 10. AHV-Revision höher ein[schätze] als deren Nachteile» (Serdült 1995).¹² Mit 60,7 Prozent wurde die Gesetzesänderung und somit auch die Rentenaltererhöhung gutgeheissen, wobei der Hauptgrund der Ablehnenden gemäss Vox-Analyse die Frauenrentenaltererhöhung darstellte (Serdült 1995). Das Abstimmungsverhalten zwischen den Geschlechtern unterschied sich jedoch gemäss Vox-Analyse nicht signifikant. Signifikant positiver beurteilten die Frauen jedoch gemäss Analysen der Vox-Daten (Kriesi et al. 2016) die Anrechnung der Erziehungs- und Betreuungsarbeit bei der Berechnung der AHV-Renten – eine Änderung, welche durch die Rentenaltererhöhung hatte «erkauft» werden können. Gleichentags lehnten Stimmvolk und Stände auch eine Initia-

12 Als vorteilhaft an der Vorlage erachteten sie insbesondere das Splitting sowie die Erziehungsgutschriften, die ebenfalls in der 10. AHV-Revision geschaffen wurden.

tive der SP und der Gewerkschaften unter anderem für ein flexibles AHV-Rentenalter von 62 Jahren für beide Geschlechter ab (Swissvotes 2021b). Nur gut ein Viertel der Stimmbürgerinnen und Stimmbürger konnte sich für den Vorschlag erwärmen, wobei auch hier keine Unterschiede zwischen den Geschlechtern festgestellt werden konnten (Serdült 1995). Folglich war es dem Parlament gelungen, die lange angestrebte Rentenaltererhöhung für die Hälfte der Bevölkerung durchzusetzen. Dabei bestätigte sich das Fazit von Armingeon (2001), wonach ausschliesslich restriktive Massnahmen in einer Volksabstimmung nicht erfolgreich sind. Entscheidend sei vielmehr die Kombination aus restriktiven und expansiven Massnahmen, in diesem Falle eben die Kombination der Rentenaltererhöhung mit der für die Frauen favorisierten Systemumstellung bei Splitting und Erziehungsgutschriften.

Noch während die Erhöhung des Frauenrentenalters auf 64 Jahre umgesetzt wurde – der zweite Erhöhungsschritt sollte erst acht Jahre nach dem Inkrafttreten der Revision stattfinden –, wurden weitere Bemühungen für eine vollständige Angleichung der Rentenalter bei 65 Jahren lanciert, darunter Motionen von Otto Schoch (fdp, AR; Mo. 91.3108), der SGK-NR (Mo. 96.3194), der SGK-SR (Mo. 94.3175), welche der Ständerat überwies, und eine parlamentarische Initiative Toni Bortoluzzi (svp, ZH; Pa.Iv. 04.484), welche er aber 2006 zurückzog.

Umgekehrt hatten die Gegnerinnen und Gegner der Rentenaltererhöhung die Hoffnung auf eine 10. AHV-Revision ohne ein höheres Rentenalter für die Frauen noch nicht aufgegeben: Mithilfe einer Volksinitiative bekämpften sie die entsprechende Rentenaltererhöhung, wie sie in der 10. AHV-Revision beschlossen worden war (Volksinitiative «für die 10. AHV-Revision ohne Erhöhung des Rentenalters»; BRG 97.008). An der Urne konnten die Initiantinnen und Initianten 1998 immerhin fast 42 Prozent der Stimmenden von einem Ja überzeugen. Anders als bei der 10. AHV-Revision befürworteten die Frauen (47% Ja-Stimmen) die Initiative signifikant stärker als die Männer (35% Ja-Stimmen), auch bei ihnen fand sie insgesamt jedoch keine Mehrheit. Anders hingegen in der Romandie: Während in der Deutschschweiz nur 39 Prozent der Frauen der Initiative zustimmten, waren es in der französischsprachigen Schweiz 65 Prozent und damit eine deutliche Mehrheit. Bei der Vox-Analyse nannten 30 Prozent der Gegnerinnen und Gegner der Initiative frauenspezifische Gründe wie die Anwendung des Gleichstellungsgesetzes und 26 Prozent die Finanzierungsprobleme als Ursache ihres Stimmenscheids. Die Befürwortenden lehnten in erster Linie die Rentenaltererhöhung ab, betonten aber ebenfalls sehr deutlich wirtschaftliche Argumente: So war die Angst vor einer höheren Arbeitslosigkeit durch die Rentenaltererhöhung insbesondere bei Frauen weit verbreitet (Delgrande und Linder 1998).

War die Erhöhung des Frauenrentenalters in der 10. AHV-Revision an die Auflösung der Zivilstandsabhängigkeit der AHV-Renten gekoppelt gewesen, wurde die vollständige Angleichung des Rentenalters bei 65 Jahren, wie sie in der 11. AHV-Revision (BRG 00.014) gefordert wurde, an die «Frage nach der Möglichkeit eines vorzeitigen Altersrücktritts» gekoppelt. Eine Flexibilisierung

der Pensionierung sollte durch die Rentenaltererhöhung der Frauen finanziert werden, wodurch Frauen in der 11. AHV-Revision «nur noch bezahlen [würden], ohne eine Gegenleistung zu bekommen», wie Franziska Teuscher (gp, BE, AB NR, 2001, S. 398) kritisierte. Zwar würden Frauen genauso wie Männer von einer Flexibilisierung des Rentenalters profitieren, bezahlen müssten aber nur die Frauen durch die Rentenaltererhöhung.¹³

«Wenn die Gleichstellung dem Mann etwas bringt, dann ist die Mehrheit gerne bereit, sie so rasch wie möglich voranzutreiben. Umgekehrt können wir Frauen wohl noch ein paar Jahrhunderte warten, bis wir endlich gleiche Löhne für gleichwertige Arbeit erhalten oder bis sich die Männer auch gleichberechtigt an der Betreuungsarbeit beteiligen.» (Teuscher, AB NR, 2001, S. 398)

Gegen die Erhöhung des Frauenrentenalters (sowie gegen andere Aspekte der Vorlage) ergriff der SGB mit Unterstützung von SP, GP und Travail.Suisse das Referendum (Benteli 2005), wobei die Vorlage mit überraschend hohem Nein-Stimmenanteil von 67,9 Prozent abgelehnt wurde. Die Frauen lehnten die Vorlage dabei gemäss Vox-Analyse deutlich stärker ab (25% Ja-Stimmenanteil) als die Männer (38%; Engeli 2004).

Jedoch blieb die Rentenaltererhöhung der Frauen auch in der Folge auf dem Tapet: Auch in einer zweiten Version der 11. AHV-Revision schlug der Bundesrat die Anhebung des Frauenrentenalters auf 65 Jahre vor. Trotz deren Verknüpfung «mit einer Subventionierung der vorzeitigen Pensionierung für tiefere Einkommen» (Meyer 2011, 239) scheiterte die Vorlage in den Schlussabstimmungen mit 118 zu 72 Stimmen am Nationalrat: Die linken und grünen Parteien lehnten sie wegen der Rentenaltererhöhung der Frauen ab, die SVP wegen «sozialpolitisch unnötiger Elemente» (Meyer 2011, 239). Auch in der Altersvorsorge 2020 (BRG 14.088) wurde die Forderung wieder aufgenommen, auch diese scheiterte jedoch am Nein der Stimmbevölkerung (Swissvotes 2021c). Frauen lehnten die Vorlage gemäss Voto-Analyse (Milic et al. 2017) jedoch nicht signifikant stärker ab als Männer. Ablehnungsmotiv der Nein-Stimmenden war denn auch nicht in erster Linie die Rentenaltererhöhung der Frauen, dieses Motiv fungierte vielmehr als eines von vielen. Hingegen stimmten Frauen dem Argument, wonach das Rentenalter erst erhöht werden soll, wenn die Gleichstellung wirklich erreicht ist, stärker zu (58,4%) als Männer (42,2%).

Auch bei der neusten AHV-Revision, der «AHV 21», setzte der Bundesrat auf eine Rentenaltererhöhung der Frauen auf 65 Jahre, plant neu jedoch Aus-

13 Im Allgemeinen wurde eine sozial verträglich ausgestaltete Möglichkeit, das Rentenalter selbst zu wählen, als gleichstellungspolitische Forderung aufgefasst: Durch hohe Rentenkürzungen bei früherer Pensionierung würden vor allem diejenigen Personen mit tiefen Renten, und somit häufiger Frauen, von einer früheren Pensionierung abgehalten. Entsprechend müsse die Regelung so ausgestaltet werden, dass auch, oder vor allem, Geringverdienende die Möglichkeit auf frühzeitige Pensionierung hätten.

gleichmassnahmen für Übergangsjahrgänge, wobei jedoch umstritten ist, wie hoch diese sein sollen und wie viele Jahrgänge davon profitieren sollen.

17.2.6 Zwischenfazit zur AHV

In der AHV fällt vor allem die ungleiche Behandlung und somit auch die ungleichen Probleme der verschiedenen Frauengruppen auf. Die grössten finanziellen Probleme wiesen sicherlich geschiedene Frauen auf, zumal sie – auch abhängig davon, wem das Scheidungsgericht die Schuld an der Scheidung zugeschrieben hatte – gar keinen Anspruch oder nur einen begrenzten Anspruch auf die Rente ihrer Ex-Männer nach deren Tod hatten. Aufgrund der Ausrichtung der AHV auf das Familienmodell mit dem Ehemann als Ernährer waren nichterwerbstätige Ehefrauen ausserdem von Beitragszahlungen an die AHV ausgenommen, so dass sie bei einer Scheidung keine oder kaum eine eigene Rente angehäuft hatten. Im Unterschied zu den ledigen Frauen, welche ihr Leben lang gegen Bezahlung gearbeitet hatten und sich entsprechend (kleine) Renten aufbauen konnten, waren die Renten von Geschiedenen bei der Pensionierung entsprechend teilweise verschwindend klein. Hier fand eine Besserstellung durch ihre Gleichstellung mit Witwen nach dem Tod ihrer Ex-Männer, anfänglich nur der «unverschuldet» Geschiedenen, später aller Geschiedenen ohne Berücksichtigung der Schuldfrage, sowie insbesondere durch die Umstellung auf das Splittingssystem mit Anrechnung von Erziehungs- und Betreuungsgutschriften statt.

Auch die Situation der Witwen war stark vom Bild des Ehemanns als Ernährer geprägt. Verloren die Frauen diesen Ernährer, sollten sie Anspruch auf eine weitere Versorgung durch eine Witwenrente erhalten, zumal gerade älteren Witwen, welche seit vielen Jahren nicht mehr erwerbstätig waren, keine erneute Erwerbstätigkeit zugemutet werden konnte. Jüngere Witwen mit Kindern erhielten jedoch nur 50-prozentige Renten sowie allfällige Waisenrenten ausbezahlt, was sie teilweise in prekäre Situationen brachte. In der Folge erkannten Bundesrat und Parlament die Problematik und sprachen nur noch 80-prozentige Renten, erhöhten jedoch das Mindestalter zur Anspruchsberechtigung für Witwen ohne Kinder. Immer stärker wurde es zudem als stossend empfunden, dass Witwer keine Renten erhielten, respektive dass die später geschaffene Witwerrente weniger grosszügig ist als die Witwenrente. Die Bestrebungen zur Angleichung der Witwen- und Witwerrente konzentrierten sich jedoch hauptsächlich auf eine Senkung der Witwenrenten, bisher jedoch erfolglos. Ein Urteil des EGMR im Jahr 2020 wird den Druck auf die Witwenrenten zukünftig vermutlich weiter verstärken.

Auch die Probleme der verheirateten Frauen in der AHV stammten vom traditionellen Familienmodell in Zusammenhang mit dem ehelichen Güterrecht des ZGB, das dem Ehemann eine Unterhaltspflicht für seine Frau und Kinder, dafür aber auch das Recht auf Verwaltung der gemeinsamen Güter zugestand. Entsprechend hatten Frauen anfangs nur in Ausnahmesituationen Anrecht auf die Hälfte der Rente. Erste Anläufe zur Teilung der Rente scheiterten in der Pra-

xis häufig daran, dass die Frauen die entsprechenden Auseinandersetzungen in der Ehe scheuten (Cornelia Füg, fdp, SO; Mo. 78.588). Eine wirkliche Besserstellung folgte somit erst mit dem Splitting, bei dem die Beiträge bei Ehepaaren je hälftig angerechnet wurden und entsprechend auch beide hälftig Anrecht auf Erziehungs- und Betreuungsgutschriften hatten.

Auch das Problem von ledigen Frauen in der AHV beruhte auf dem Bild des Ehemanns als Ernährer, zumal ledige Frauen zwar gleich hohe AHV-Beiträge zahlten wie Männer, aber keine Möglichkeit hatten, damit eine Hinterlassenenrente zu begründen – selbst wenn sie Alleinversorgende von anderen Personen waren. Frauen als Ernährerinnen waren im ursprünglichen AHV-System nicht vorgesehen. Neben Argumenten zu den härteren Arbeitsbedingungen von Frauen, zu ihrem früheren Nachlassen der Körperkraft und nicht zuletzt zu der Ungleichbehandlung der ledigen gegenüber den verheirateten Frauen, für welche der pensionierte Ehemann bereits mit 60 Jahren eine Ehepaarrente und später mit 45 Jahren eine Zusatzrente erhielt, war dies ein zentrales Argument zur Senkung des AHV-Rentenalters der Frauen. Vor allem aus wirtschaftlichen Gründen, aber auch weil sie eine Besserstellung der Frauen beim Rentenalter aus einer Gleichstellungsperspektive ablehnten, bemühten sich die bürgerlichen Parteien in der Folge, teilweise erfolgreich, um eine Erhöhung des Frauenrentenalters. Bemühungen für eine vollständige Angleichung bei 65 Jahren scheiterten bisher mehrmals in Volksabstimmungen. Auch in der neusten AHV-Revision (AHV 21) plant der Bundesrat eine an Ausgleichszahlungen für die ältesten Frauenjahrgänge geknüpfte Rentenaltererhöhung auf 65 Jahre.

17.3 Das gleichstellungspolitische Hauptproblem: Die berufliche Vorsorge

17.3.1 Der Koordinationsabzug und die Eintrittsschwelle als gleichstellungspolitische Hindernisse

«Bei der AHV bemühen wir uns seit Jahren, die ungleiche Behandlung zwischen den Geschlechtern auszubügeln. Nun ist zu hoffen, dass uns bezüglich der zweiten Säule nicht Gleiches vorgelegt wird. Die Frauen müssen gleichgewichtig wie die Männer behandelt werden», hatte Theodor Kloter (ldu, ZH; AB NR, 1971, I, S. 37) 1971 im Rahmen der Beratung eines Berichts des Bundesrats zum neu zu schaffenden Gesetz zur beruflichen Vorsorge (BVG) gefordert.

Obwohl die AHV bei der Gleichstellungsdebatte jeweils im Mittelpunkt steht, da sie die prominenteste Sozialversicherung der Schweiz ist und seit ihrer Gründung verschiedene gleichstellungspolitische Fortschritte erlebt hat, tritt die Geschlechterungleichheit in der beruflichen Vorsorge viel deutlicher zutage. Die berufliche Vorsorge zeigt denn auch sinnbildlich die zweite übergeordnete

Problematik der Sozialversicherungen¹⁴ auf, dass nämlich bei einer Einkommensausfallversicherung jeweils Personen mit höheren Einkommen stärker von der Versicherung profitieren als Personen mit niedrigen Einkommen, obwohl Letztere eine finanzielle Sicherung bei Erwerbsausfall aufgrund geringerer Möglichkeiten, privat Geld zu sparen, eher nötig hätten. Bei der beruflichen Vorsorge geht diese Differenzierung gar soweit, dass Personen mit niedrigen Einkommen gar nicht von der Versicherung profitieren können.

Pensionskassen gab es bereits seit dem 19. Jahrhundert, da es jedoch damals den Arbeitgebenden freistand, Vorsorgemassnahmen zu treffen oder nicht, blieb ein bedeutender Teil der Bevölkerung ohne berufliche Vorsorge. Ab 1969 prüfte eine Expert*innenkommission die Verbesserung der Situation und kam 1970 zum Schluss, dass einzig eine obligatorische berufliche Vorsorge die Probleme der fehlenden sozialen Sicherung über die AHV hinaus lösen könne (BBl, 1975, I, 677 ff.). 1972 schlug der Bundesrat in einem neuen Verfassungsartikel die Aufteilung der Altersvorsorge in die heute bekannten drei Säulen vor; zukünftig sollten also AHV und berufliche Vorsorge zusammen die Fortführung der gewohnten Lebenshaltung ermöglichen (BBl, 1971, II, S. 1597 ff.), was allgemein so verstanden wird, dass sie zusammen 60 Prozent des bisherigen Bruttolohns ersetzen sollten.

In der Vernehmlassung zu dem von der AHV/IV-Kommission verfassten Vorentwurf zum Gesetz zur beruflichen Vorsorge (1974) zeigten sich die Teilnehmenden zwar mit dem Ziel des BVG, der Ermöglichung der Fortführung der gewohnten Lebenshaltung, einverstanden, waren aber bezüglich der Mittel zur Erreichung dieses Ziels stark gespalten.

Das neue BVG sah vor, die Aufteilung zwischen 1. und 2. Säule vom Einkommen der Betroffenen abhängig zu machen: Bei Personen mit jährlichen Einkommen bis CHF 12000 (im Jahr 1975) reichte die AHV aus, um die verlangten 60 Prozent des Lohns abzudecken. Entsprechend wurde der sogenannte Koordinationsabzug, ab dem die 2. Säule das Einkommen versichern muss, bei CHF 12000 oder bei einer doppelten minimalen Altersrente festgelegt (BBl, 1975, I, 677 ff.).¹⁵ Um aber den unteren Lohnkategorien eine Gesamtrente über 60 Prozent des letzten Einkommens zu ermöglichen, sollte der Koordinationsabzug zukünftig um ein Sechstel reduziert werden können. Der obere Grenzlohn¹⁶ für

14 Die erste Problematik, die Zivilstandsabhängigkeit, war das primäre Problem der AHV.

15 Der Koordinationsabzug ist derjenige Betrag, der vom Einkommen abgezogen wird, bevor darauf Beiträge für die 2. Säule erhoben werden. Entsprechend trägt dieser Teil des Lohns auch nicht zur Äufnung der persönlichen beruflichen Vorsorge bei.

16 Der obere Grenzlohn gibt an, welcher Lohn obligatorisch versichert wird. Alle Einkommen, die darüber hinausgehen, sind überobligatorisch versichert und geniessen damit nicht mehr denselben Schutz wie der obligatorisch versicherte Lohn. So ist zum Beispiel der Umwandlungssatz im obligatorischen Bereich von der Politik vorgegeben und liegt entsprechend deutlich höher als im überobligatorischen Bereich. Der Umwandlungssatz gibt an, wie hoch die Rente ist, die

die obligatorische Versicherung wurde ebenfalls entsprechend des in der AHV versicherten Einkommens auf CHF 36 000 festgelegt. Vertretende von Angestelltenorganisationen hatten sich für einen höheren Höchstlohn eingesetzt, waren aber an dessen «wesentliche[r] finanzielle[r] Mehrbelastung» (BBl, 1975, I, 677 ff.) gescheitert.

Noch während der parlamentarischen Beratung des BVG stiess dieses System allerdings auf Kritik. Bereits im Jahr 1981 wies die Arbeitsgemeinschaft unverheirateter Frauen in einer Petition im Nationalrat darauf hin, dass der Koordinationsabzug vor allem bei Kleinverdienenden und Teilzeiterwerbstätigen zu Ungerechtigkeiten führe und dieser daher reduziert werden solle (AB NR, 1981, III, S. 1033). Dabei wurde auch die Eintrittsschwelle für das BVG-Obligatorium, ab dem Einkommen gemäss BVG versichert werden, kritisiert, zumal Personen mit Einkommen unter dieser Grenze keine Aufnahme in die Pensionskassen finden. Jedoch hätten gerade «untere Einkommensempfänger» die 2. Säule nötig und sollten entsprechend nicht davon ausgeschlossen werden. «Und warum will man gerade jenen, die es am nötigsten haben, nicht auch Gelegenheit geben, zusammen mit den Arbeitgebern für das Alter einen Sparbatzen zu sammeln?», fragte Herbert Zehnder (sp, AG; AB NR, 1981, II, S. 1934) in der Parlamentsdebatte rhetorisch. Da insbesondere Frauen in Teilzeit und im Niedriglohnbereich arbeiteten, wurde befürchtet, dass sie durch die Eintrittsschwelle und den Koordinationsabzug besonders stark benachteiligt würden (AB NR, 1981, II, S. 1934), wie eingangs auch Theodor Kloter (ldu, ZH; AB NR, 1971, I, S. 37) angetönt hatte. Die entsprechenden Argumente fanden jedoch bei der Schaffung des BVG keine Mehrheit, ein Minderheitsantrag Zehnder auf Senkung der Eintrittsschwelle auf zwei Drittel der maximalen einfachen Altersrente wurde mit 85 zu 60 Stimmen abgelehnt. Durch die höheren Abzüge würden Kleinstehende während der Erwerbstätigkeit noch stärker verringert, zudem stiege dadurch der koordinierte Lohn aller Versicherten und damit die Renten, was grosse zusätzliche Kosten zur Folge hätte, begründete Kommissionssprecher Allenspach (fdp, ZH; AB NR, 1981, III, S. 1035) diesen Entscheid. Schliesslich wäre es dadurch möglich, dass die Renten in der Folge das frühere Nettoeinkommen überstiegen, ergänzte er.

Dass sich die Befürchtungen der Gegnerinnen und Gegner der Eintrittsschwelle und des Koordinationsabzugs in der festgelegten Form bewahrheiteten, zeigte sich im Jahr 1986 im Bericht zum Rechtsetzungsprogramm «Gleiche Rechte für Mann und Frau», wie Margrit Camenzind (cvp, TG) in einem Postulat (Po. 87.437) betonte: Dadurch, dass ein grosser Teil der erwerbstätigen Frauen in Teilzeit arbeitete, Teilzeitarbeitende aber häufig weniger als den laut Eintrittsschwelle nötigen Lohn verdienten, konnten viele von ihnen keine 2. Säule aufbauen (AB NR, 1987, III, S. 1458). Zu diesem Zeitpunkt waren noch keine Zahlen zum Anteil von Frauen und Männern mit einer 2. Säule bekannt, im Jahre 2000

man für sein angespartes Altersguthaben erhält – sofern man sich nicht für eine Auszahlung des Rentenguthabens entscheidet.

hatten aber noch immer 44 Prozent der Frauen und 16 Prozent der Männer keine 2. Säule.

Aufwind erhielt die Forderung einer Senkung der Eintrittsschwelle 1992 im Rahmen der Eurolex-Anpassung des Bundesrechts an das EWR-Recht bei den Beitrittsverhandlungen zum EWR (BRG 92.057-28). Ursula Hafner (sp, SH) hoffte diesbezüglich auf Verbesserungen für die Teilzeitangestellten, zumal das EWR-Abkommen die Schweiz verpflichtete, «die Gleichbehandlung von Frauen und Männern zu fördern» (AB NR, 1992, IV, S. 1556) und konkret beiden Geschlechtern denselben Zugang zu Sozialversicherungen zu gewähren. So bliebe «ein grosser Teil der Frauen – [insbesondere Teilzeitarbeitende] – von der obligatorischen beruflichen Vorsorge ausgeschlossen» und habe dadurch auch «keinen Anspruch auf Arbeitgeberbeiträge» (AB NR, 1992, IV, S. 1556). «Nach europäischem Recht dürfen aber Teilzeitarbeitende dann nicht von einer Sozialversicherung ausgeschlossen werden, wenn von einem solchen Ausschluss wesentlich mehr Frauen als Männer betroffen sind» (AB NR, 1992, IV, S. 1556). Statt der bisherigen Regelung sollte der Koordinationsabzug neu im Verhältnis zum Beschäftigungsgrad festgelegt werden, forderte Hafner in einem Minderheitsantrag. Das Gefühl der Eile teilte die Parlamentsmehrheit jedoch nicht, so schlug etwa Vreni Spoerry (fdp, ZH) für die Kommission vor, diese Problematik später anzugehen, da «die Frage der indirekten Diskriminierung im EWR-Recht noch nicht abschliessend definiert [sei]. Deshalb kann uns das EWR-Recht nicht vorschreiben, allfällige indirekte Diskriminierungen jetzt, im Rahmen von Eurolex, zu lösen» (AB NR, 1992, IV, S. 1556). Das Problem sei denn auch nicht so einfach zu lösen, weil es sich auf das ganze System der Sozialversicherung auswirke.

Das Anliegen insbesondere zum beschäftigungsgradabhängigen, also prozentualen Koordinationsabzug wurde in der Folge mehrmals wieder eingebracht (Mo. 93.3290 von Christiane Brunner, sp, GE; Pa.Iv. 97.414 von Rosmarie Zapfl, cvp, ZH) und in die 1. BVG-Revision (BRG 00.027) aufgenommen. Diese Änderung des Koordinationsabzugs traf jedoch in der Vernehmlassung mehrheitlich auf negative Rückmeldungen, so dass sie der Bundesrat wieder aus der Revision strich. Der Nationalrat behandelte dennoch zahlreiche verschiedene Konzepte zu Eintrittsschwelle und Koordinationsabzug, unter anderem eine Halbierung der Eintrittsschwelle und einen prozentualen Koordinationsabzug für kleine und mittlere Einkommen bei 40 Prozent des AHV-Lohnes, wie es die SGK-NR gefordert hatte. Er entschied sich, die Eintrittsschwelle auf drei Viertel des bisherigen Wertes zu senken und den Koordinationsabzug auf 40 Prozent des AHV-Lohns festzulegen. Trotz anfänglichen Widerstands des Ständerates, weil BVG-Renten für tiefere Einkommen so niedrig wären, dass die «Kosten für den Einzug der Prämie am Schluss sehr oft etwa gleich hoch sein [könnten] wie die Versicherungsleistung» (Eugen David, cvp, SG; AB SR, 2002, S. 1037), einigten sich die Räte auf eine Senkung der Eintrittsschwelle auf drei Viertel des aktuellen Werts. Damit sollte die Senkung des Umwandlungssatzes von 7,2 Prozent auf 6,8 Prozent, welcher der Rat gleichzeitig beschlossen hatte, kompensiert werden (Benteli 2004).

Unverändert liess das Parlament hingegen den Koordinationsabzug, weshalb eine parlamentarische Initiative Markwalder (Pa.Iv. 11.482) sowie eine Kommissionsmotion der SGK-NR (Mo. 12.3974) einige Zeit später erneut versuchten, für diesen eine prozentuale Lösung zu schaffen. Im Rahmen der Altersvorsorge 2020 plante der Bundesrat gar, den Koordinationsabzug gänzlich zu streichen, um so das Leistungsniveau bei einer erneuten Senkung des Umwandlungssatzes zu halten. Die Eintrittsschwelle sollte zudem für Personen mit niedrigem Einkommen deutlich gesenkt werden. Auf Anraten ihrer Kommissionen sprachen sich National- und Ständerat hingegen für eine Senkung – statt einer Streichung – des Koordinationsabzugs aus. Die Vorlage wurde in der Folge an der Urne verworfen und mit ihr einmal mehr die Senkung des Koordinationsabzugs.

Auch in der aktuellen BVG-Revision mit dem Titel «BVG 21» lagen verschiedene Vorschläge für eine Senkung des Koordinationsabzugs auf dem Tisch. Noch bevor der Bundesrat seinen auf einem Kompromiss der Sozialpartner beruhenden Entwurf für die Reform präsentieren konnte, waren mehrere alternative Reformvorschläge eingegangen, die auch unterschiedliche Ideen zum Koordinationsabzug beinhalteten (Heidelberger 2020). In der Vernehmlassung kamen noch zusätzliche Vorschläge vor allem der politischen Parteien hinzu. In seiner Botschaft entschied sich der Bundesrat für eine Halbierung des Koordinationsabzugs; ob er mit diesem Vorschlag Erfolg haben wird, wird sich jedoch zeigen müssen.

17.3.2 Ein «Spezialkuchen» zur Hochzeit der Frauen: Barauszahlung ihrer Freizügigkeitsleistungen

Obwohl der Koordinationsabzug die aktuell grösste gleichstellungsspezifische Problematik im BVG ist, war sie nicht die einzige. «Keinen Spezialkuchen» wollte Hedi Lang (sp, ZH) 1977 von den Männern gebacken bekommen (AB NR, 1977, IV, 1326), als es um die Frage ging, ob Frauen ihre Freizügigkeitsleistungen bei der Hochzeit und der Aufgabe ihrer Erwerbstätigkeit beziehen können sollten. Bei der Schaffung des BVG sollten die Freizügigkeitsleistungen unter drei Bedingungen vorzeitig als Barbetrag ausbezahlt werden können: Bei einer Selbstständigkeit von Erwerbstätigen, einer definitiven Ausreise aus der Schweiz sowie für Frauen bei der Aufgabe der Erwerbstätigkeit infolge einer Heirat. Zwar war sich der Bundesrat bei letzterem Punkt durchaus bewusst, dass die Frauen dadurch bei einer allfälligen Wiederaufnahme der Erwerbstätigkeit – in den meisten Fällen wegen Verwitwung oder Scheidung – im Rentenaufbau Nachteile hätten, dennoch entschied er sich dafür, den Frauen die Wahl zu lassen, ob sie das Geld beziehen möchten oder nicht. Unter anderem – jedoch als einzige Frau – sprach sich im Parlament auch Hanny Thalman (cvp, SG; AB NR, 1977, IV, S. 1328) für diese Position aus: «Ich meine, die Frau von heute ist selbständig und gebildet genug, dass sie frei entscheiden kann, ob sie aus der Pensionskasse ausscheiden soll oder nicht.» Dagegen wehrten sich verschiedene linke sowie bürgerliche Frauen im Parlament, weil solche Ausnahmebestimmungen «nichts ande-

res [seien] als Aufforderungen zu kurzfristigem, sehr kurzfristigem Handeln», betonte Doris Morf (sp, ZH; AB NR, 1977, IV, S. 1336). Neben der Befürchtung, dass die Freiwilligkeit illusorisch sei, zumal die Frauen dem «Wunsch, das Geld für aktuelle Bedürfnisse zu verwenden, [sowie] dem Drängen des Arbeitgebers kaum widerstehen könnten» (AB NR, 1977, IV, S. 1336), gebe es aber eine viel grundsätzlichere Problematik: So verstosse eine solche Regelung gegen die Verfassung, verletze die Rechtsgleichheit von Männern und Frauen und gefährde geradezu «die Stellung der Frau in der Gesellschaft» (AB NR, 1977, IV, S. 1336), insbesondere den «eigenen, vom Ehemann unabhängigen Rentenanspruch für die Ehefrau», wie Hedi Lang (sp, ZH; AB NR, 1977, IV, S. 1334) ergänzte. Männer würden demnach nicht verleitet, ihre Vorsorgeersparnisse aufzulösen.

Diese Meinung teilte die Mehrheit des Parlaments nicht. Otto Fischer (fdp, BE) etwa fasste die Situation so zusammen:

«Es ist natürlich dummes Zeug zu behaupten, dass es sich hier um eine Diskriminierung der Frauen handle. Es geht um nichts anderes als dass man den Frauen, die sich verheiraten wollen oder die verheiratet sind und aus dem Erwerbsleben austreten möchten, das Recht gibt, anstatt 20 oder 30 Jahre später einen Anspruch auf eine Minirente zu erhalten, das Geld bar zu beziehen. [...] Mit diesem Geld können die Frauen, die sich verheiraten, die Aussteuer kaufen.» (AB NR, 1977, IV, S. 1335)

Deutlich nahmen National- und Ständerat den entsprechenden Vorschlag zum Danaergeschenk für die Frauen an, wie es Doris Morf ausdrückte.

1992 schlug der Bundesrat im Rahmen des Freizügigkeitsgesetzes vor, die entsprechende Barauszahlung für die verheirateten Frauen zu streichen, was in der Vernehmlassung «von allen begrüsst» worden sei (BBl, 1992, III, S. 561). Die bisherige Regelung halte einerseits dem Gleichbehandlungsgebot der Bundesverfassung nicht stand und sei andererseits nicht mit den Regelungen des EWR zur sozialen Sicherheit vereinbar (BBl, 1992, III, S. 576). Diskussionslos hiess das Parlament die Änderung gut.

17.3.3 Scheidung im BVG: Vom Abtretungsverbot zur hälftigen Teilung

Nicht nur in der AHV, insbesondere auch in der beruflichen Vorsorge stellte die Scheidung die Frauen vor grosse Probleme. «Es ist uns allen bewusst, dass im Falle einer Scheidung Hausfrauen oder Hausmänner in der Altersvorsorge schlecht und ungerecht behandelt werden», fasste Ursula Hafner (sp, SH; AB NR, 1992, VI, S. 2452) 1992 im Rahmen des Bundesgesetzes zur Freizügigkeit im BVG (BRG 92.026) das Problem zusammen. Eine erste Problematik, die in dieser Vorlage angegangen wurde, stellte das sogenannte Abtretungsverbot dar: Bis 1992 durften Guthaben der 2. Säule nicht an andere Personen, auch nicht an die Ehefrau, abgetreten werden, wodurch sie bei einer Scheidung auch nicht zwischen den Verheirateten aufgeteilt werden durften. Neu sollte das Freizügigkeitsgutha-

ben auch auf die Ehepartnerin oder den Ehepartner übertragen werden können. Hingegen verzichtete der Bundesrat ausdrücklich auf eine hälftige Teilung der während der Ehe angehäuften Antrittsleistungen, da sich das neue Scheidungsrecht, welches eine solche Teilung vorsah, zu diesem Zeitpunkt erst in der Vernehmlassung befand. Eine entsprechende Forderung, welche Lili Nabholz (fdp, ZH) damit begründete, dass die vom Bundesrat vorgeschlagene Änderung das Problem nicht löse, da der Anspruch auf eine Teilung des Pensionskassengeldes weiterhin an das Verschulden am Scheitern der Ehe geknüpft sei und noch immer das Scheidungsgericht berechnen müsse, «welcher Teil der Austrittsleistung des einen Ehegatten der Erhaltung des Vorsorgeschutzes des anderen Ehegatten dienen soll» (AB NR, 1992, VI, S. 2452), lehnte der Nationalrat mit 92 zu 65 Stimmen ab. Verschiedene bürgerliche Sprecher hatten sich zuvor dagegen gewehrt, «im Freizügigkeitsgesetz scheidungsrechtliche Probleme lösen zu wollen» (Toni Bortoluzzi, svp, ZH; AB NR, 1992, VI, S. 2454).

Drei Jahre später (BRG 95.079), nachdem das neue Scheidungsrecht verabschiedet worden war (vgl. Kapitel 5 zum Zivilrecht), nahm der Bundesrat die Forderung jedoch wieder auf und beantragte, im ZGB die hälftige Teilung der während der Ehe angehäuften Austrittsleistungen der Pensionskasse festzuschreiben. Damit sollte «die wirtschaftliche Stellung geschiedener Frauen wesentlich» verbessert werden (BBl, 1996, I, S. 2). Auch im Parlament war die hälftige Teilung unbestritten, jedoch lehnte der Nationalrat einen weitergehenden Vorschlag der SP ab, die Teilung auch nach der Scheidung fortzusetzen, solange eine Person aufgrund minderjähriger Kinder nicht arbeitete.

Obwohl die Problematik damit rechtlich gelöst war, zeigte eine Nationalfondsstudie, dass Frauen in der Realität bei der Aufteilung der Pensionskassengelder nach der Scheidung nach wie vor meistens «den Kürzeren ziehen» (Benteli 2007). Folglich reichten Anita Thanei (sp, ZH; Pa.Iv. 04.405) und Carlo Sommaruga (sp, GE; Pa.Iv. 04.409) 2004 zwei parlamentarische Initiativen ein, mit denen sie eine tatsächliche hälftige Teilung forderten. Zwar sei im Gesetz vorgesehen, ausnahmsweise von der hälftigen Teilung abzusehen, in der Realität sei das aber «in mehr als 30 Prozent der Fälle» (AB NR, 2006, S. 238) Tatsache. Immerhin bezüglich Freizügigkeitsgelder solle die Teilung nun die Regel werden, «wie das eigentlich die Meinung des Gesetzgebers war» (AB NR, 2006, S. 238). Auch die RK-NR setzte sich in einer Motion (Mo. 05.3713) für die Überprüfung der Regelung betreffend Vorsorgeausgleich und Kinderbelange bei einer Scheidung ein. Eine Motion von Kathrin Amacker-Amann (cvp, BL; Mo. 08.3821) verlangte überdies eine Unterschrift des Ehepartners respektive des eingetragenen Partners für die Auszahlung von Freizügigkeitsleistungen. Diese Anliegen wurden 2013 in der Änderung des ZGB bezüglich des Vorsorgeausgleichs bei Scheidung (BRG 13.049) umgesetzt (Frick 2015). Unbehandelt abgeschlossen wurde hingegen ein Postulat von Vreni Hubmann (sp, ZH; Po. 07.3135), gemäss dem ein Bericht zur Verhinderung der Armut von geschiedenen Frauen sowie zu den Auswirkungen des Todes ihres Ex-Mannes auf die Rente in Abhängigkeit der Pensionskassenreglemente erstellt werden sollte.

17.4 Selbstständiges Sparen in der Säule 3a: auch für Nichterwerbstätige?

Wie bei der beruflichen Vorsorge stellte sich auch bei der privaten Vorsorge das Problem, dass nichterwerbstätige Personen, welche eine entsprechende Absicherung besonders nötig hätten, wie eben zum Beispiel Frauen mit Erziehungs- und Betreuungsaufgaben, aber auch Arbeitslose, von der Möglichkeit einer 3. Säule ausgeschlossen sind. Durch die Nichterwerbstätigkeit entstünden bereits Lücken in der beruflichen Vorsorge, entsprechend solle man ihnen wenigstens die Möglichkeit zum steuerbefreiten Sparen in der 3. Säule geben, forderte Lili Nabholz (fdp, ZH) in einer parlamentarischen Initiative (Pa.Iv. 96.412). Anders als bei der 2. Säule war hier jedoch deutlich umstrittener, welche Position die Gleichstellung der Geschlechter eher befördern würde. So folgten die bürgerlichen Frauen der Argumentation von Nabholz und hiessen einen Ausbau der Säule 3a für Personen ohne Erwerbseinkommen gut. Frauen aus linken und grünen Parteien wiesen jedoch darauf hin, dass diejenigen Personen, welche keinen Lohn bezögen und entsprechend kaum genügend Geld für das tägliche Leben aufbrächten, sich eine Einzahlung in die 3. Säule nicht leisten könnten. «[Die Vorlage] spricht Frauen eine wirtschaftliche Teilhabe – ein Recht auf bezahlte Erwerbsarbeit – ab und ist letztlich Männerförderung, d.h. konkret: Gutverdienende oder vermögende Ernährer in patriarchaler Rollenteilung können dank der Institution Ehe einfach noch ein Doppelkonto auf den Namen der Ehefrau führen», kritisierte etwa Christine Goll (frap, ZH) den Vorschlag. Diese Initiative sei entsprechend eine «Aushöhlung, ein Sozialabbau bei der ersten Säule», die ja gemäss Verfassung existenzsichernd sein müsse. Mit 109 zu 60 Stimmen bei 2 Enthaltungen gab der Nationalrat der parlamentarischen Initiative Folge, wobei 15 bürgerliche Frauen (SVP, FDP, CVP, LP, LdU) 25 linken Frauen (SP, GPS, PdA, frap) gegenüberstanden. Trotz der Annahme wurde jedoch zu der parlamentarischen Initiative nie ein Gesetz erarbeitet: Zuerst wurde die Vorlage sistiert, anschliessend wurden die Behandlungsfristen der Vorlage solange verlängert, bis sie der Nationalrat 2009 abschrieb, da sich die rechtlichen Grundlagen in diesem Bereich zu stark verändert hätten. Dasselbe Anliegen brachte Christa Markwalder (fdp, BE; 11.482) 2011 erneut ein, wobei es zwar vom Nationalrat, nicht aber vom Ständerat gutgeheissen wurde.

17.5 Berechnung des Invaliditätsgrads in Abhängigkeit des Lohns

Das Bundesgesetz über die Invalidenversicherung (IVG) wurde im Jahr 1959 erarbeitet (BRG 7682) und auf das Jahr 1960 in Kraft gesetzt, nachdem seine Grundlage 1946 mit dem AHVG geschaffen worden war (BBl, 1958, II, S. 1137 ff.). Ziel der IV sollte in erster Linie die berufliche Wiedereingliederung der Betroffenen sein, Renten sollten nur bei einer unvollständigen Wiedereingliederung ausbezahlt

werden (BBl, 1958, II, S. 1152). Um die Organisation der IV zu erleichtern, sollte sie sich auf die bestehenden Strukturen der AHV, etwa auf die AHV-Ausgleichskassen, stützen (BSV 2021c). Entsprechend galt auch für die IV ein Volksobligatorium, wobei wie bei der AHV auch die nicht erwerbstätigen Ehefrauen, Witwen und im Betrieb des Ehemanns mitarbeitenden Ehefrauen von der Beitragspflicht ausgenommen wurden. Folglich können verschiedene, durch die Zivilstandsabhängigkeit der AHV entstandenen Probleme auch bei der IV beobachtet werden, etwa die Schaffung und spätere Streichung des Zusatzeinkommens für pensionierte Ehemänner, deren Frauen das 45. Lebensjahr erreicht hatten.

Ein zusätzliches Problem, das einmal mehr auf den niedrigeren durchschnittlichen Einkommen der Frauen gegenüber den Männern beruht, stellt hingegen die Berechnung der IV-Renten dar. So erhalten Personen aus Tieflohnbranchen im Invaliditätsfall aufgrund des tieferen versicherten Lohnes nicht nur eine tiefere Rente, sondern werden zudem häufig auch einem tieferen Invaliditätsgrad zugeteilt (AB 2001, NR, S. 1939). Dies liegt daran, dass das Valideneinkommen, also dasjenige Erwerbseinkommen, das ohne Invalidität erzielt werden könnte, bei der Berechnung des Invaliditätsgrades mit demjenigen Einkommen verglichen wird, das eine invalide Person nach ihren Eingliederungsmassnahmen erreichen kann. Je geringer also der ursprüngliche Lohn einer Person ist, desto geringer ist auch die Differenz zwischen Valideneinkommen und Invalideneinkommen und desto geringer ist somit der Invaliditätsgrad. Entsprechend führen «niedrigere Frauenlöhne [...] also dazu, dass Frauen häufiger als Männer nur Anspruch auf eine Teilrente oder gar keinen Rentenanspruch haben», wie Stephanie Baumann (sp, BE) im Rahmen der 4. IV-Revision erklärte (AB 2001, NR, S. 1939). Entsprechend wollte eine Minderheit von Vreni Hubmann (sp, ZH) das Valideneinkommen mindestens beim Medianwert angesetzt wissen; den entsprechenden Antrag lehnte der Nationalrat jedoch ab. Folglich werden Personen mit tieferem Einkommen weiterhin in niedrigere Invaliditätsgrade eingestuft als Personen mit höheren Einkommen.

Ab der 4. AHV-Revision im Jahr 2001 (BRG 01.015) stand die Konsolidierung der Finanzen der IV im Vordergrund, da die IV in der Zwischenzeit CHF 5,5 Mrd. Schulden beim AHV-Ausgleichsfonds angehäuft hatte (Benteli 1997). Eine geplante Massnahme, mit der die Kosten gesenkt werden sollten, war die Streichung der IV-Zusatzrenten für verheiratete Rentnerinnen und Rentner. Die SP und die Behindertenverbände knüpften ihre Unterstützung der Vorlage indes an das Beibehalten der bestehenden Zusatzrenten, wie Silvia Schenker (sp, BS) im Rat ausführte. Dennoch schlug der Bundesrat im Rahmen der 5. IV-Revision 2006 (BRG 05.052) die Streichung ebendieser verbliebenen Zusatzrenten vor. Von dem Abbau seien insbesondere Frauen betroffen, die überdies häufig einen Teil der Betreuung ihrer invaliden Ehemänner übernahmen, betonte Schenker. Mit Verweis auf die Einsparungsmöglichkeiten über CHF 116 Mio. pro Jahr und die alternativen Möglichkeiten der IV aus der beruflichen Vorsorge, der Hilflosenentschädigung, der Assistenzentschädigung oder notfalls der Ergänzungsleis-

tungen sprachen sich National- und Ständerat jedoch für die Streichung der bestehenden Zusatzrenten aus.

17.6 Die Ergänzungsleistungen – eine wichtige Institution vor allem für Frauen

Die Schaffung der AHV und IV konnte nicht verhindern, dass 1960 200 000 AHV- und IV-Rentnerinnen und Rentner unter dem Existenzminimum lebten – überdurchschnittlich häufig betroffen waren Frauen, Selbstständigerwerbende, Teilzeitarbeitende sowie Personen mit niedrigen Einkommen (BSV 2021b). Um die Situation dieser Personen zu verbessern wurden 1965 – anfänglich nur als Übergangslösung – die Ergänzungsleistungen zu AHV und IV geschaffen. Anspruch auf Ergänzungsleistungen haben alle Personen, deren Einkommen mit AHV oder IV eine gewisse Grenze unterschreitet. So habe es sich gezeigt, dass «die Leistungen der AHV und IV trotz ihrer ansehnlichen Verbesserung nur im Bereich der Maximalrenten ein einigermaßen existenzsicherndes Einkommen zu gewährleisten vermögen», erklärte der Bundesrat in der Botschaft zur Schaffung der EL (BRG 9058; BBl, 1964, II, S. 723 ff.). Die gleichstellungspolitische Relevanz der EL besteht darin, die schlechtere finanzielle Stellung der Frauen in der AHV und der IV zu verbessern, gleichzeitig aber auch zu veranschaulichen. Im Jahr 2000 waren etwa drei Viertel der Personen, die Ergänzungsleistungen (zu einer AHV-Rente) bezogen, Frauen.

Bei der ELG-Reform 2016 (BRG 16.065) fragte Margret Kiener Nellen (sp, BE; AB NR, 2018, 433) nach den Auswirkungen der fehlenden Lohnleichheit zwischen Männern und Frauen auf die Höhe der Einstiegsrenten und auf die Notwendigkeit, Ergänzungsleistungen zu beziehen. Aufgrund der Lohnungleichheit seien die Renten der Frauen häufig kleiner, entsprechend seien Frauen stärker von der EL-Revision betroffen, weil sie auch häufiger Ergänzungsleistungen erhielten als Männer. «Die Verwirklichung der Lohnleichheit wäre also ein guter und wichtiger Schritt, um zu erreichen, dass die Ausgaben für die Ergänzungsleistungen eher geringer werden» (Silvia Schenker, sp, BS; AB NR, 2018, 433). Entsprechend wehrten sich linke Parteien zusammen unter anderem mit Alliance F gegen die Absicht, die Ergänzungsleistungen lebenslang um 10 Prozent zu kürzen, wenn das – in Falle von Personen mit geringen Einkommen häufig sehr kleine – Kapital der 2. Säule aufgebraucht ist. «Es ist sehr stossend, wenn Personen lebenslang 10 Prozent weniger EL erhalten, selbst wenn sie nie Geld verschwendet und das Kapital ganz im Sinne des Vorsorgezwecks nur für einen äusserst bescheidenen Lebensbedarf oder für ihre Familie aufgebraucht haben» (Maya Graf, gp, BL; AB NR, 2018, S. 1217).

17.7 Soll die ALV den Wiedereinstieg ins Arbeitsleben finanziell erleichtern?

Frühformen privater, freiwilliger Arbeitslosenversicherungen (ALV), die anfänglich insbesondere durch Gewerkschaften angeboten, später aber von Gemeinden und Kantonen finanziell unterstützt wurden, gab es schon früh (BSV 2021d). Noch während der Rezession der 1970er Jahre erarbeiteten Bundesrat und Parlament die neue Verfassungsbestimmung zur ALV (BRG 75.076; Togni 2015), die eine Neukonzeption der alten Arbeitslosenversicherungen darstellte. Mit dem alten System waren Ende 1970 nur 20 Prozent der Arbeitnehmenden bei einer Arbeitslosenkasse versichert (BBl, 1975, II, 1557 ff.), was jedoch auch auf die bis dahin gute konjunkturelle Lage zurückzuführen sei, wie der Bundesrat erklärte. Neu sollten sämtliche Arbeitnehmende unabhängig von der Einkommenshöhe obligatorisch versichert werden, während sich Selbstständige freiwillig versichern lassen könnten. Die Arbeitslosenversicherung stellt damit geradezu exemplarisch eine Nichterwerbsversicherung dar; sie versichert den temporären Arbeitsausfall aufgrund von Arbeitslosigkeit.

Gerade diese Konzentration auf die Erwerbstätigkeit sorgt jedoch für eine Benachteiligung der Frauen gegenüber den Männern. Dadurch, dass «das Risiko Arbeitslosigkeit [...] stets mit der Norm einer regulären Erwerbsarbeit verbunden» blieb (BSV 2021d), wurden damals wie heute Personen, welche aus den unterschiedlichsten Gründen aus dem Arbeitsmarkt ausgeschieden waren, von der Versicherung ausgeschlossen. Traditionell litten insbesondere Frauen unter dieser Ausgestaltung, zumal sie im Arbeitsmarkt als «Konjunkturpuffer» eingesetzt wurden: Frauen seien in der Wirtschaft vor allem bei Vollbeschäftigung erwünscht, würden aber bei schlechter Konjunktur als Erste entlassen und auch nicht mehr eingestellt, wie Hedi Lang (sp, ZH; AB NR, 1981, II, S. 623) betonte. Dieser Einwand war zum Zeitpunkt der Debatte der neuen Verfassungsbestimmungen aufgrund der Erdölkrise 1974/1975 und einem überaus grossen Verlust an Arbeitsplätzen durchaus aktuell und relevant, auch wenn – oder gerade weil – sich die Anzahl arbeitslos gemeldeter Personen in Grenzen hielt (BSV 2021d; Moser 2008; Togni 2015). So meldete sich nur ein geringer Teil der Entlassenen bei den Arbeitsämtern an, gerade Frauen zogen sich stattdessen häufig ganz aus dem Arbeitsmarkt zurück, um sich um ihre Familie zu kümmern.¹⁷ Entsprechend hatten sie auch keinen Anspruch mehr auf Arbeitslosenunterstützung (BSV 2021d; Moser 2008).

Aus gleichstellungspolitischer Sicht kritisierte etwa Hedi Lang (sp, ZH), dass «Personen, die ohne eigenes Verschulden nicht mehr im Arbeitsprozess waren und eine Arbeitsstelle suchen» (AB NR, 1975, V, S. 1716), keinen Versicherungsschutz genössen. Entsprechend forderte sie, dass nicht nur Personen

17 Togni (2015) wehrte sich jedoch gegen diese Darstellung eines freiwilligen Rückzugs, zumal man nicht wisse, ob diese Frauen wirklich «an den Herd» zurückgekehrt seien – zentral sei lediglich, dass sie in der Folge kein Einkommen mehr erzielen konnten.

innerhalb des Arbeitsprozesses, sondern vor allem auch solche ausserhalb davon gegen Arbeitslosigkeit versichert werden sollen, zumal diese von einer Rezession am stärksten betroffen seien. Man müsse in Betracht ziehen, dass die versteckte Arbeitslosigkeit, insbesondere von älteren Arbeitnehmern, verheirateten Frauen oder nicht voll Arbeitsfähigen in den Statistiken nicht erfasst würde. Diese belaufe sich aber auf «Tausende und Abertausende von Personen» (AB NR, 1975, V, S. 1699).¹⁸ Diese Personen dürfe man nicht einfach «von einer einkommenssichernden Tätigkeit» ausschliessen und dafür bestrafen, «dass sie ihre Aufgabe in der Fürsorge und Pflege eines Familienangehörigen sahen und auch bei dieser Tätigkeit eine wirtschaftliche Aufgabe erfüllten» (AB NR, 1975, V, S. 1717). Bundesrat Brugger zeigte zwar Verständnis für das Anliegen und verwies etwa auf Schulabgängerinnen und Schulabgänger, die dasselbe Problem beim Einstieg in die Erwerbstätigkeit hätten wie Mütter beim Wiedereinstieg. Er wehrte sich aber gegen eine Aufnahme einer solchen Bestimmung in den Verfassungstext. Stattdessen wollte er die Frage in das anschliessend auszuarbeitende Gesetz aufnehmen. Auch die Kommissionen lehnten den entsprechenden Antrag ab und der Verfassungsartikel wurde 1976 von Stimmbevölkerung und Ständen mit 68 Prozent Ja-Stimmenanteil gutgeheissen.

Ab 1980 wurde das dazugehörige Bundesgesetz ausgearbeitet (AVIG, BRG 80.048). Trotz seiner früheren Ankündigung, sich mit diesem Thema zu beschäftigen, und entgegen zahlreicher von Frauenverbänden in der Vernehmlassung eingebrachter Forderungen entschied sich der Bundesrat, nur eine Absicherung für Frauen in Notlagen, z. B. nach einer Trennung, Scheidung oder dem Tod des Ehemannes, nicht aber einen allgemeinen Zugang für Frauen zur ALV bei einem Wiedereinstieg ins Berufsleben zu schaffen. «Es ist leider symptomatisch, dass Frauenanliegen nur dann berücksichtigt werden sollen, wenn es Fürsorgefälle sind», kritisierte Hedi Lang (sp, ZH) dieses Vorgehen (AB NR, 1981, II, S. 623). Stattdessen forderte sie, Erziehungs- oder Betreuungspflichten als Anrechtsgrund für Arbeitslosengeld genauso anzuerkennen wie den Militär- oder Zivildienst, der bereits anerkannt war. Sie kritisierte, dass eine Wiedereingliederung der Frauen in den Arbeitsmarkt «je nach Beschäftigungslage der Wirtschaft [als] etwas Gutes oder Schlechtes» (AB NR, 1981, II, S. 623) aufgefasst werde. Die Forderung, Frauen auch in der ALV Erziehungsgutschriften zu gewähren, fand im Nationalrat keinen Anklang, zumal damit «Missbrauch Tür und Tor geöffnet» würde, wie Bundesrat Honegger befürchtete (AB NR, 1981, II, S. 616).

Einen alternativen Vorschlag für eine Vereinfachung des beruflichen Wiedereinstiegs brachten Minderheiten von Fritz Reimann (sp, BE) im Nationalrat und Camillo Jelmini (cvp, TI) im Ständerat in der ersten Teilrevision der Arbeitslosenversicherungsgesetzes 1989 (BRG 89.062) ein. Sie schlugen vor, die Abstufung der Anzahl Taggelder, welche von der Beitragszeit abhängt, zu erhöhen und dadurch auch Personen mit tieferer Beitragszeit eine längere bezahlte

18 Ergänzend wies sie auch auf die exportierte Arbeitslosigkeit durch ausländische Arbeitskräfte hin, die weit über 100000 Personen hinausgehe.

Arbeitslosigkeit zu ermöglichen. Auch dieses Ansinnen blieb jedoch erfolglos. Hingegen entschied sich das Parlament, das Taggeld neu zivilstandsunabhängig festzusetzen: Bis anhin hatten Verheiratete 80 Prozent des Lohns erhalten und Ledige nur 70 Prozent.

In einer Motion forderte Ursula Hafner (sp, SH; Mo. 92.3388) 1992 eine Anhebung der Taggelder auf 500 Tage – unabhängig von der Beitragsdauer –, um gerade auch Frauen nach der Scheidung oder Verwitwung beim Wiedereinstieg zu helfen. In demselben Jahr stieg zudem die Arbeitslosenquote stark an, was zu einigen dringlichen Interpellationen im Parlament führte, darunter zu einer Interpellation der SP zur Frauenarbeitslosigkeit. Kurz zuvor war zudem die Schweizerische Arbeitskräfteerhebung (SAKE) publiziert worden, die einerseits die höhere Arbeitslosenquote der Frauen im Vergleich zu den Männern (gemessen an den Meldungen bei den Arbeitsämtern), aber andererseits auch den höheren Anteil Frauen an den Arbeitslosen, die sich gar nicht erst bei den Arbeitsämtern meldeten, verdeutlichte. Christine Goll (frap, ZH) erklärte diesbezüglich in der Parlamentsdebatte:

«Allerspätestens seit der schweizerischen Arbeitskräfteerhebung ist – auch offiziell ausgewiesen – klar, dass die Arbeitslosenzahlen nicht nur mindestens doppelt so hoch, sondern dass Frauen von der Arbeitslosigkeit auch viel stärker bedroht und betroffen sind. Schlechtere Bildungschancen, prekäre Beschäftigungsformen, das Fehlen von sozial abgesicherter Teilzeitarbeit, Benachteiligungen in der Arbeitslosenversicherung und vor allem ein riesiges Informationsdefizit sind die Ursachen und verschärfen die oft entwürdigende Lebenssituation arbeitssuchender Frauen.» (Hafner; Mo. 92.3388)

Bei der 2. ALV-Teilrevision (BRG 93.010 und 93.095) fand das Anliegen schliesslich erstmals mehrheitlich Anklang, wenn auch nicht so, wie es sich die Frauenverbände erhofft hatten. So sollten Erziehungszeiten neu, wie bisher bereits Militärdiensttage, wie Beitragszeiten angerechnet werden; jedoch unter zwei Bedingungen: So muss die Kindererziehung kausal für die fehlenden Beitragsjahre sein, die Betroffenen müssen also vor der Kindererziehung erwerbstätig gewesen sein. Zudem muss ein wirtschaftlicher Zwang zur Aufnahme einer Erwerbstätigkeit bestehen, der durch Einkommens- und Vermögensgrenzen festgelegt wird. Gegen diesen Nachweis eines wirtschaftlichen Zwangs wehrten sich zahlreiche Frauen und Christiane Brunner (sp, GE) betonte:

«Avec cette disposition introduite par le Conseil des Etats, nous abandonnons définitivement le domaine de l'assurance et le principe de l'équivalence entre les activités rémunérées et les activités

d'ordre familial ouvrant le droit à des prestations, pour rester dans le domaine de l'assistance.» (AB NR, 1994, III, S. 1564)¹⁹

Auch Josi Meier (cvp, LU) beteuerte die bereits Jahre zuvor geäusserte Kritik, wonach der Versicherungsgrundsatz bei der Behandlung der Frauen generell zum Durchbruch kommen müsse und nicht nur dann, wenn diese bedürftig seien. Es widerspreche «in krasser Weise dem Gleichstellungsauftrag, dass Frauen nur in Zwangslagen ein Recht auf Erwerbsarbeit haben sollen» (AB NR, 1994, III, S. 1565), ergänzte Ruth Gonseth (gp, BL). «Denn Erwerbsarbeit bedeutet für die Frauen nicht bloss ein einträgliches Hobby, sondern in erster Linie, genauso wie für die Männer, eine sinngebende Tätigkeit» (AB NR, 1994, III, S. 1565). Es könne nicht sein, dass Frauen durch diese Regelung «wieder in Abhängigkeit vom Status ihres Ehemannes behandelt werden. Es geht nicht an, dass Frauen je nach Bedarf der Wirtschaft an den Herd zurückgeschickt oder vom Herd weggeholt werden.» Entsprechend wurden verschiedene Minderheitsanträge auf Streichung der entsprechenden Bedingungen gestellt. Im Gegenzug verwies Eugen David (cvp, SG) darauf, dass von dieser Regelung zahlreiche Frauen profitieren würden, nicht nur Personen am Existenzminimum. Die Minderheitsanträge würden hingegen zu hohen Mehrkosten führen. «Es wäre wahrscheinlich ein sozialer Fortschritt; es wäre für die Gleichberechtigung etwas gewonnen. Aber diese Diskussion können wir jetzt wegen der mangelnden Mittel nicht führen» (AB NR, 1994, III, S. 1567). Deutlich folgte das Parlament einem Vorschlag der SGK-NR auf Streichung der Bedingung, wonach Frauen vor der Erziehungszeit erwerbstätig gewesen sein müssen. Im Nationalrat fanden die Minderheitsanträge nur bei den linken und grünen Frauen sowie bei zwei CVP-Frauen Anklang, nicht jedoch bei der Mehrheit der bürgerlichen Frauen. Das Stimmvolk nahm die entsprechende Regelung – mitsamt den Bedingungen – mit 70,4 Prozent Ja-Stimmenanteil an, wobei die Nachabstimmungsumfrage keine Unterschiede im Stimmenscheid zwischen den Geschlechtern aufzeigte (Wernli et al. 1993).

Damit war die Geschichte der Anrechnung der Erziehungszeiten bei der ALV-Beitragszeit jedoch noch nicht zu Ende. In der 3. AVIG-Revision (01.019), mit der die langfristige Finanzierung der ALV gesichert werden sollte (Benteli 2001), wurde sie nämlich wieder aufgehoben. Nach der 2. AVIG-Revision sei es zu Missbräuchen gekommen, wie auch zwei Motionen von J. Alexander Baumann (svp, TG; Mo. 98.3199 und Mo. 98.3202) herausstrichen. «Beispielsweise liessen ausländische Arbeitnehmer ihre Frauen nachziehen und versuchten, von dieser Lösung zu profitieren» (Christine Beerli, fdp, BE; AB SR, 2001, S. 395).²⁰ Neu muss-

19 «Mit dieser vom Ständerat eingeführten Bestimmung verlassen wir definitiv den Bereich der Versicherung und das Prinzip der Gleichwertigkeit von Erwerbs- und Familienarbeit, die einen Leistungsanspruch begründen, und verbleiben im Bereich der Sozialhilfe» [Übersetzung der Autorin].

20 Unabhängig von der Gleichstellungsdebatte wehrte sich Christine Goll (frap, ZH) dagegen, dass Familiennachzug als Missbrauch deklariert werde. «Seit wann ist der Familiennachzug in unserem Lande, in unserer Gesetzgebung ein Missbrauch? Beim Familiennachzug geht es um ein fundamentales Grundrecht.

ten daher Personen, die einen Anspruch auf Arbeitslosenleistungen geltend machen wollten, bis vier Jahre zuvor in der Schweiz oder in einem EU-Land gearbeitet haben. Zudem wurde nicht mehr die Erziehungszeit angerechnet, sondern stattdessen die Rahmenfrist für die Beitragszeit um zwei Jahre verlängert. Die Befreiung von der Erfüllung der Beitragszeit für Personen, die aufgrund von Invalidität oder Tod des Ehepartners neu eine Stelle aufnehmen müssen, wurde zwar beibehalten, jedoch wurde ihr Taggeldanspruch von 260 Tagen auf 90 Tage gekürzt. Dagegen wehrte sich eine linke Minderheit und betonte, dass Missbräuche auch mit der Regelung aus der 2. AVIG-Revision unterbunden werden könnten, eine Ausdehnung der Rahmenfrist jedoch keinen adäquaten Ersatz für das geltende Recht darstelle. Nicht nur blieb die Minderheit damit erfolglos, sie konnte auch die Verdoppelung der notwendigen Beitragszeit von sechs auf zwölf Monate und die Kürzung der Bezugsdauer von 520 auf 400 Tage nicht verhindern. Die Stimmbürgerinnen und Stimmbürger bestätigten diesen Entscheid im fakultativen Referendum mit 56,1 Prozent Ja-Stimmenanteil. Wiederum fand die entsprechende Vox-Analyse keine signifikanten Unterschiede im Abstimmungsverhalten zwischen Männern und Frauen (Hirter und Linder 2002).

Neben der Frage nach einer Erleichterung des Wiedereinstiegs für Frauen stiess eine weitere Regelung des AVIG auf grosse Kritik. So forderten die RAV von Müttern teilweise den Nachweis eines Betreuungsplatzes für ihre Kinder, damit diese als vermittelbar gelten. Die SP forderte in einer dringlichen Interpellation (Ip. 92.3377) ein Ende dieser Praxis, welche die Frauen doppelt dafür bestrafe, dass es zu wenige Betreuungsplätze gebe, wie Cécile Bühlmann (gp, LU) betonte:

«Da wehren sich Gemeinwesen mit unglaublicher Hartnäckigkeit dagegen, auch nur in Ansätzen ein ausreichendes Angebot an ausserhäuslichen Kinderbetreuungseinrichtungen zu schaffen; sie benachteiligen damit Frauen generell und verkehren diesen Umstand noch in sein Gegenteil, indem sie das Fehlen solcher Einrichtungen am Ende noch als Argument gegen arbeitssuchende Frauen verwenden.» (AB NR, 1992, V, S. 2136)

Dies zeige auf, dass «im Hinterkopf der Arbeitgeber immer noch das Bild der Frauen als Doppelverdienerinnen herumspuke, welche es eigentlich gar nicht nötig haben zu arbeiten, weil es da bestimmt noch einen Ernährer gibt und das Fraueneinkommen nur ein Zustupf für das Familienbudget ist, damit sich die Frauen ab und zu ein paar nicht lebensnotwendige Luxusgüter leisten können» (AB NR, 1992, V, S. 2136). Mit derselben Thematik befasste sich auch Christine Goll in einer Motion (Mo. 92.3444), in der sie spezifisch das Ende der Anspruchsanforderung auf einen Kinderbetreuungsplatz für Mütter von Kleinkindern forderte.

Ich muss sagen: Ich finde es schon ein starkes Stück, dass Menschenrechte als Missbrauch deklariert werden.» (AB SR, 2001, S. 395)

Diese Forderung wurde schliesslich vom Bundesrat in die 4. AVIG-Revision (BRG 08.062) aufgenommen. Für die Kommission erklärte Georges Theiler (fdp, LU), dass eine Gesetzesänderung nicht nötig sei, weil ein solches Vorgehen der RAV bereits heute als Diskriminierung gelte und entsprechend durch das Diskriminierungsverbot abgedeckt sei. Allgemein seien solche Nachweise also bereits heute verboten, sie müssten ausschliesslich in individuellen, unklaren Fällen erbracht werden. Mit 99 zu 77 Stimmen lehnte der Nationalrat die entsprechende Forderung in der Folge ab.

Heute stehen den Erwerbstätigen nach kurzen Erwerbsunterbrüchen verschiedenen Massnahmen zur beruflichen Wiedereingliederung zur Verfügung, anspruchsberechtigt ist aber nur, wer in den letzten zwei Jahren mindestens zwölf Monate lang Beiträge bezahlt hat (WBF und SECO 2015). Jedoch wird diese Rahmenfrist im Falle von Erziehungszeiten um zwei Jahre pro Kind verlängert und kann während der Schwangerschaft ausgesetzt werden (WBF und SECO 2015).

17.8 Gleiche Krankenkassenprämien für Frau und Mann

17.8.1 Prämiengleichheit in der Krankenversicherung

Das Thema der Gleichberechtigung wurde im Bereich der Kranken- und Unfallversicherung²¹ (KUVG) durch eine (Haupt-)Problematik und Forderung dominiert: die ungleichen Kosten und Prämien für die Krankenversicherung von Männern und Frauen.²² Nach der Schaffung des KUVG 1911 war ein Grossteil der Versicherten in betrieblichen Krankenkassen versichert, daneben existierten aber auch öffentliche und dezentralisierte Krankenversicherungen. Während Erstere Arbeiter (und seltener Arbeiterinnen) der entsprechenden Betriebe versicherten, standen Letztere allen offen. Entsprechend wiesen die öffentlichen Krankenkassen einen deutlich grösseren Anteil an Frauen und Kindern auf als die betrieblichen, was insofern relevant war, als Frauen und Kinder den Krankenkassen deutlich höhere Leistungen verursachten als Männer. 1960 überstiegen die Leistungen für Frauen beispielsweise diejenigen für Männer um 50 Prozent, auch

21 Das 1984 geschaffene Unfallversicherungsgesetz UVG war nur sehr begrenzt von gleichstellungspolitischen Debatten betroffen. Bei seiner Schaffung wurde der Versicherungsschutz für sämtliche Arbeitnehmende ab einem bestimmten Beschäftigungsgrad obligatorisch – zuvor war die Versicherung branchenabhängig (BSV 2021e, BRG 76.069). Anstelle einer obligatorischen Versicherung für alle Teilzeitbeschäftigten, wie von Frauenorganisationen gefordert worden war, wollte der Bundesrat «den Begriff der Teilzeitbeschäftigung grosszügig auslegen» (AB NR 1979, S. 170). Demnach galt nur als teilzeiterwerbstätig, wer weniger als 20 Stunden pro Woche oder zwölf Tage pro Monat arbeitete (heute sind es acht Stunden). Diejenigen Personen, die auch gemäss dieser grosszügigeren Regelung noch immer arbeitslos wären, sollten sich über die individuelle Zusatzversicherung versichern lassen.

22 Aspekte der Mutterschaft, welche anfangs ebenfalls im KUVG geregelt wurden, finden sich im Kapitel 13 zur Mutterschaftsversicherung.

wenn die Wochenbettleistungen ausgeschlossen wurden. Anfänglich konnten die Krankenversicherungen ihre Prämien ohne Einschränkungen festlegen, wodurch Frauen deutlich höhere Prämien bezahlen mussten als Männer. In der Folge machten Bund und Kantone ihre Beteiligung an den Kosten der Leistungen der Krankenkassen von der Anzahl versicherter Frauen und Kinder abhängig und stellten damit sicher, dass sich die Krankenkassenprämien zwischen Frauen und Männern nicht stärker als 25 Prozent unterschieden. Dies führte jedoch zu hohen Kosten für den Bund, die in den Budgetdebatten regelmässig für ausführliche Diskussionen sorgten.

Im Jahr 1962 wehrten sich Frauenorganisationen lautstark gegen diese höheren Krankenkassenprämien der Frauen. Sie erachteten die Prämienunterschiede als unhaltbare Ungerechtigkeit und als Ausdruck mangelnder Solidarität zwischen den Geschlechtern. In der Folge beantragten Ständerat Gabriel Despland (fdp, VD) und Nationalrat Karl Dellberg (sp, VS) den beiden Ratskammern im Rahmen der Änderung des KUVG, gleich hohe Prämien für Männer und Frauen vorzuschreiben. Dellberg verwies auf «die wirklichen Ursachen [...], welche zu den erhöhten Arzt- und Arzneykosten der Frau führen: [...] die grosse Belastung vieler Frauen durch die Notwendigkeit beruflicher Tätigkeit (welche im allgemeinen schlechter bezahlt wird als diejenige der Männer), nebst der Erfüllung häuslicher und Familienpflichten [...]; spezielle Frauenleiden, für deren Ursachen bestimmt nicht die Frauen allein verantwortlich gemacht werden können; die Tatsache, dass im Falle der Erkrankung des Mannes meist die Frau die Pflege übernehmen kann» (AB NR, 1963, IV, S. 461), während erkrankte Frauen häufig in Spitalpflege müssten. Schliesslich wies er auf die ohnehin grössere Belastung der Frauen durch Kopfprämien aufgrund ihrer tieferen Löhne hin.

In den Räten dominierten jedoch die Gegenargumente zu diesem Vorschlag: Es wurde argumentiert, dass eine Angleichung der Prämien zulasten der Prämienzahlenden im Rahmen des bestehenden Systems nicht möglich sei, weil sonst die Männer in private Versicherungen oder in Kassen, die zum Grossteil Männer versicherten (sogenannte «Männerkassen»), ausweichen würden und die Kosten für die Frauen entsprechend noch viel stärker steigen würden. «Wir können uns nicht über die Gegebenheiten des Krankenversicherungssystems hinwegsetzen», betonte Bundesrat Tschudi (AB NR, 1963, IV, S. 455). Eine solche Regelung würde hohe Subventionen an die Kassen voraussetzen. Das Parlament lehnte zwar beide Minderheitsanträge auf gleiche Prämien ab, folgte aber der nationalrätlichen Kommission und reduzierte die erlaubte Prämienunterschiede auf 10 Prozent. Der Ausfall sollte den Krankenkassen durch entsprechende Erhöhung der Bundesbeiträge ausgeglichen werden.

In der Folge blieb es bis zum Einzug der Frauen ins Parlament ruhig um die Frage der unterschiedlichen Prämien. 1978 brachte sie Liselotte Spreng (fdp, FR) jedoch mit einer Motion (Mo. 77.490) wieder aufs Tapet. Dabei zog sie ein bisher breit akzeptiertes Argument der Gegnerschaft in Zweifel: Nämlich die höheren durch Frauen verursachten Gesundheitskosten. Sie präsentierte eine Statistik von 1975, die zeigte, dass Frauen durchschnittlich weniger häufig und

weniger lange krank sind als Männer. Hedi Lang (sp, ZH) ergänzte, dass die statistisch höhere Krankheitsanfälligkeit der Frauen durch den Aufbau des KUVG begründet und neben Schwangerschaften, Fehlgeburten und gynäkologische Krankheiten darauf zurückzuführen sei, dass zahlreiche Unfälle und Krankheiten von Männern durch die SUVA und die Militärversicherung abgedeckt würden, nicht aber jene der Frauen. Diese seien aufgrund ihrer Arbeit in Klein- oder Dienstleistungsbetrieben weniger häufig bei der SUVA versichert als die Männer. Dem entgegnete jedoch Albert Eggli (sp, ZH), dass das Unfallkostenrisiko nur 4 bis 5 Prozent des Prämiendurchschnitts ausmache und die Differenz in den Gesundheitskosten zwischen den Geschlechtern folglich nicht erklären könne (AB NR, 1984, IV, S. 1353). Der Nationalrat überwies den Vorstoss, wie vom Bundesrat verlangt, nur als Postulat, um die Forderung im Rahmen der Änderung des Krankenversicherungsgesetzes zu prüfen. Dasselbe Schicksal erlitten Motionen von Doris Morf (sp, ZH; Mo. 78.367) und der SP-Fraktion (Mo. 78.528) ein Jahr später mit derselben Forderung. Die SP forderte in ihrem Vorstoss überdies die Obligatorischerklärung der Krankenversicherung für die ganze Bevölkerung. Nach Annahme des Gleichstellungsartikels 1981 durch Stimmbürgerschaft und Stände (vgl. Kapitel 10 zur Lohngleichheit) gingen weitere Vorstösse mit derselben oder ähnlichen Forderungen ein: Eine von Christian Grobet (adg, GE) eingereichte und später von Heidi Deneys (sp, NE) übernommene Motion (Mo. 81.542) wurde ebenfalls als Postulat überwiesen, obwohl sie der Bundesrat zur Ablehnung empfohlen hatte, da sie nur durch eine Erhöhung der Bundesbeiträge erfüllt werden könne. Dies lasse aber die Finanzlage des Bundes nicht zu.

1984 stand schliesslich die Behandlung der Teilrevision des KUVG an (BRG 81.044), bei der gemäss Kommissionssprecher Hans-Rudolf Früh (fdp, AR) die Reduktion der Krankheitskosten im Mittelpunkt stand (AB NR, 1984, IV, S. 1352). Erneut lehnte das Parlament somit Anträge auf Prämiengleichheit ab. Genauso erfolglos blieben eine parlamentarische Initiative von François Borel (sp, NE) im Jahr 1988 oder ein Minderheitsantrag von Carl Miville junior (sp, BS) im Rahmen des Gegenvorschlags zur Krankenkassen-Initiative, wonach der vom Bundesrat beantragte Betrag an die Krankenversicherungen nur denjenigen Kassen gewährt werden sollte, die gleiche Prämien für Frauen und Männer vorsahen. Verstärkt wurden nun aber Forderungen nach einem Risikoausgleich zwischen den Kassen laut, was die Problematik entschärfen würde, zumal die einzelnen Krankenversicherungen für «schlechtere Risiken» entschädigt würden. In einem Postulat (Po. 89.558) forderte Geneviève Aubry (fdp, BE) 1989 die Prüfung einer risikoabhängigen Aufteilung der Bundesbeiträge an die Krankenkassen, konkret unter anderem eine Streichung der Beiträge für Männer unter 65 Jahren und eine Erhöhung der Beiträge für Frauen über 40 Jahren.

Zustimmung – und zwar ohne grossen Widerstand – fand die Prämiengleichheit zwischen Männern und Frauen erstmals im Rahmen der Eurolex-Beratungen 1992 (BRG 92.057-29). Dabei betonte der Bundesrat, dass die EG daran sei, den Grundsatz und eine entsprechende Richtlinie zur Gleichberechtigung von Männern und Frauen im Bereich der Sozialen Sicherheit zu verwirklichen,

wobei diese «das Fehlen jeglicher Diskriminierung aufgrund des Geschlechts voraussetze» (BBl, 1992, V, S. 555). Um diesem Prinzip im KUVG Folge zu leisten, müsse «jeder Bezug auf das Geschlecht» gestrichen werden (BBl, 1992, V, S. 555). Mit 96 zu 16 Stimmen und ohne Debatte nahm der Nationalrat in der Folge den Vorschlag des Bundesrates, zukünftig keine unterschiedlichen Prämien in der Krankenversicherung für Frauen und Männer mehr zu erlauben, an (AB NR, 1992, IV, S. 1562). Mit einer Gegenstimme sprach sich auch der Ständerat für die Änderung aus (AB SR, 1992, IV, 699). Somit hatten die Räte rund 30 Jahre nach den ersten entsprechenden Diskussionen im Parlament aufgrund des Drucks durch die EG beinahe diskussionslos verabschiedet, was zuvor als aussichtslos gegolten hatte.

Kurz darauf veröffentlichte der Bundesrat seine Botschaft zur Schaffung des KVG (BRG 91.017), in die er die Prämiengleichheit ebenfalls aufnahm: Statt unterschiedlicher Prämien sollte begrenzt ein Risikoausgleich zwischen den Versicherungen geschaffen werden, durch den die Last kostspieliger Risikostrukturen, zum Beispiel durch einen grossen Anteil Frauen und älterer Personen, auf die Versicherungen verteilt werden sollte. Nicht nur für den Bundesrat, auch für die Teilnehmenden am entsprechenden Vernehmlassungsverfahren schien der Fall klar: Keine andere Neuerung sei von mehr Teilnehmenden gutgeheissen worden als diese, erklärte der Bundesrat (BBl, 1992, I, S. 1 ff.). Schliesslich betonte er auch, dass die aktuelle Revision der Krankenkasse «auf der Linie der [...] Vorschriften der EG und der Resolutionen bzw. Empfehlungen des Europarats» (BBl, 1992, V, S. 230) liege.

Im Parlament wurde die Revision des KUVG respektive die Schaffung des KVG einige Tage nach der Ablehnung des EWR-Beitritts an der Urne behandelt. Zu diesem Zeitpunkt war jedoch die Prämiengleichheit zwischen den Geschlechtern nicht mehr umstritten. Im September 1993 hiess auch die Stimmbevölkerung den entsprechenden dringlichen Bundesbeschluss mit 80,6 Prozent Ja-Stimmen gut. Ob der Vielzahl an Aspekten der Vorlage nannten in der Vox-Analyse (Wernli et al. 1993) nur 4 Prozent der Ja-Stimmenden die Angleichung der Prämien als Hauptgrund für ihren Stimmentscheid – bei den Nein-Stimmenden wird das Motiv nicht aufgeführt. Frauen zeigten sich in der dazugehörigen Nachabstimmungsbefragung (Kriesi et al. 2016) signifikant kritischer gegenüber der Frage, ob der Bundesbeschluss nun mit der Prämiengleichheit eine bessere Solidarität unter den Versicherten mit sich bringe: 71 Prozent der Männer stimmten diesem Argument zu, jedoch nur 63 Prozent der Frauen.

17.8.2 Prämiengleichheit in der Zusatzversicherung

Kurz nach der Lösung dieses seit langer Zeit bestehenden Problems schuf der Bundesrat eine neue, verwandte Problematik. Hatten Zusatzversicherungen bis anhin ebenfalls dem KUVG unterstanden, sollten diese genauso wie private Taggeldversicherungen neu durch das Gesetz der privaten Versicherungseinrichtungen, das Versicherungsvertragsgesetz (VVG), geregelt werden. Dadurch

wurden die Zusatzversicherungen jedoch auch von allen bisher geltenden Einschränkungen bezüglich Prämien befreit, neu konnten sie also sogenannte «risikogerechte», also nach Geschlecht sowie Alter, Region und spezifischen Risikomerkmale verschiedene Prämien verlangen. Waren die Prämien in den Zusatzversicherungen also lange Zeit für Frauen maximal 10 Prozent höher und zum Schluss gar gleich hoch wie für die Männer, durften sie nun so stark steigen, wie es «risikogerecht» war. Bei der Revision des KVG ab 1991 (BRG 91.071) erachtete die nationalrätliche Kommission gestützt auf zwei Berichte des Büros für die Gleichstellung von Frau und Mann und des Bundesamtes für Justiz dieses Vorgehen als Verstoss gegen das Gleichstellungsgebot der Bundesverfassung und verlangte die Prämiengleichheit auch in den Zusatzversicherungen.

Die Gegnerinnen und Gegner einer Prämiengleichheit in der Zusatzversicherung erachteten diese als «schwerwiegenden Eingriff in die von Artikel 31 der Bundesverfassung garantierte Handels- und Gewerbefreiheit» (Hans-Rudolf Gysin, fdp, BL), als Verletzung der Vertragsfreiheit (ebenfalls Gysin) oder gar als Staatslenkung der Wirtschaft (Peter Baumberger, cvp, ZH). Die Folge wäre, dass freiwillige, private Krankenversicherungen, aber eigentlich auch sämtliche Zusatz- und Taggeldversicherungen, praktisch nicht mehr durchführbar wären und wegen des administrativen Aufwands viel teurer würden, argumentierte etwa Hans Rudolf Gysin (fdp, BL). Zudem könnte eine solche Regelung den Frauen auch schaden, wenn zum Beispiel auch bei den Risikolebensversicherungen oder den Unfallversicherungen gleiche Prämien für Männer und Frauen verlangt werden müssten – dort hatten Männer höhere Prämien zu bezahlen als Frauen (Peter Baumberger, cvp, ZH). «Ich bitte Sie, das Thema nicht allzu sehr im Gegenüberstellen von Mann und Frau zu beurteilen, sondern den Grundsatz der Aufteilung zwischen Grundversicherung und Zusatzversicherung zu sehen», warb Albrecht Rychen (svp, BE) für seinen Minderheitsantrag, den Zusatzversicherungen und privaten Taggeldversicherungen keine Prämiengleichheit vorzuschreiben. Diese Meinung teilte auch ein Teil der bürgerlichen Frauen. So wies auch Trix Heberlein (fdp, ZH) auf die «fatalen Konsequenzen für die gesamte Vorlage» hin, welche eine solche Änderung hätte, zumal man die Versicherer nicht konsultiert habe und diese in einem Abstimmungskampf eine wichtige Rolle spielen würden, wie Toni Bortoluzzi (svp, ZH) ergänzte.

Die Befürwortenden der Prämiengleichheit bei den Zusatzversicherungen argumentierten hingegen, dass ihre Forderung nichts Neues bringe: «Es ist ein Hohn, wenn die Privatversicherer nun behaupten, mit den Artikeln 88a und 88b würde die Zusatzversicherung undurchführbar. Die Krankenkassen konnten es bisher auch» (AB NR, II, 1996, S. 758). Jedoch verhindere man damit, dass Frauen bei Zusatzversicherungen zukünftig massiv schlechter gestellt würden als bisher (Ruth Gonseth, gp, BL). So habe die Auswertung einer Versicherung gezeigt, dass Frauen zwischen 20 und 25-Jahren bei der privaten Zusatzversicherung jährlich 140 Prozent mehr bezahlen als Männer. Anonymisierte Vergleichszahlen der Versicherungen hätten zudem verdeutlicht, dass die grösste Prämiendifferenz für Zusatzversicherungen gar 148 Prozent bei Krankheit und 186 Prozent

bei der Taggeldversicherung betrage. Damit drohe den Frauen ein «Rückfall in die Zeit vor 50 Jahren» (Ruth Gonseth; AB NR, 1996, II, S. 758). Schliesslich verwiesen die Sprecherinnen auf die zwei Gutachten des Bundesamtes für Justiz und des Büros für die Gleichstellung von Frau und Mann, die zum Schluss gekommen seien, dass der Auftrag von Artikel 4 der Bundesverfassung zur Beseitigung von geschlechtsspezifischen Ungleichbehandlungen «höher zu werten [sei] als das Recht auf Vertragsfreiheit». Entsprechend sei der «Eingriff in die Handels- und Gewerbefreiheit verhältnismässig» (AB NR, 1996, II, S. 758). Unterstützung erhielten die Befürwortenden einer Prämiengleichheit in den Zusatzversicherungen von Bundesrätin Dreifuss (sp), die darauf hinwies, dass die Privatversicherungen durch den Einstieg in den Krankenkassenbereich stark profitierten und die Verpflichtung zu gleichen Prämien gut verkraften könnten.

Nach langen Diskussionen folgte der Nationalrat jedoch mit 112 zu 70 Stimmen einem Minderheitsantrag von Albrecht Rychen (svp, BE), wonach sich die Prämien der Zusatzversicherungen zwischen den Geschlechtern zukünftig unterscheiden dürfen. Von den 33 an der Abstimmung im Nationalrat teilnehmenden Frauen sprachen sich 25 für den Kommissionsantrag und 7 für den Minderheitsantrag aus, während sich Kommissionssprecherin Eva Segmüller (cvp, SG) der Stimme enthielt. Das bürgerliche Frauenlager zeigte sich somit in dieser Frage gespalten: Sieben weibliche Mitglieder der FDP, SVP und LDP folgten dem Minderheitsantrag, sechs weibliche Mitglieder von CVP, FDP, SVP und LdU befürworteten den Mehrheitsantrag. Trotz dieser deutlichen Zustimmung des Frauenlagers sprach sich die grosse Kammer gegen Prämiengleichheit in den Zusatzversicherungen aus und folgte damit dem Ständerat, der eine solche ebenfalls abgelehnt hatte.

Damit gab sich das Lager der Befürwortenden der Prämiengleichheit in den Zusatzversicherungen jedoch nicht geschlagen: Die SGK-NR wollte den Bundesrat mit einem Postulat beauftragen, die Prämiengleichheit zwischen Männern und Frauen in der Zusatzversicherung zu prüfen. Das Postulat blieb jedoch ebenso erfolglos wie zwei Motionen von Ruth Gonseth (gp, BL; Mo. 95.3322) und Maria Roth-Bernasconi (sp, GE; Mo. 96.3629).

Als die neuen Prämien für die Zusatzversicherungen am 1. Januar 1996 bekannt wurden, bewahrheiteten sich die Befürchtungen der Befürwortenden einer Prämiengleichheit in den Zusatzversicherungen: Neu musste eine 26- bis 30-jährige Frau viermal mehr für eine private Taggeldversicherung und 3,3-mal mehr für eine Zusatzversicherung für Spitalaufenthalt halbprivat bezahlen als ein gleichaltriger Mann. In der Folge berichtete Ruth Gonseth auch von Drohungen der «Privatassekuranz, uns Frauen in Zukunft nicht mehr versichern zu wollen, wenn wir ihr Diktat nicht akzeptieren» (AB NR, 1996, II, S. 758).

Erfolgreicher zeigte sich hingegen der nächste Versuch von Franziska Teuscher (gp, BE; Pa.Iv. 98.406) für ein Verbot der Benachteiligung von Frauen in der Prämiengestaltung von Privatversicherungen, welches den Nationalrat mit 78 zu 77 Stimmen bei 3 Enthaltungen äusserst knapp passierte. Auch hier waren im Frauenlager klare Grenzen zwischen den Parteien ersichtlich: Wäh-

rend alle Frauen der linken und grünen Parteien für Folgegeben stimmten, sprachen sich alle Frauen der SVP und der Liberalen dagegen aus. Gespalten waren die CVP-Frauen, deren Mehrheit sich aber für die Initiative aussprach, sowie die FDP-Frauen: Drei von ihnen lehnten die Initiative ab und zwei enthielten sich der Stimme und verhalfen damit dem Vorstoss zum Durchbruch. Trotz dieses Erfolgs wurden die Unterschiede in den Zusatzversicherungsprämien zwischen Frauen und Männern bis heute nicht ausgemerzt: Die SGK-NR beschäftigte sich im Jahr 2000 mit der Initiative und entschied, diese zusammen mit der zukünftigen Vorlage zur Spitalfinanzierung zu behandeln. Im November 2003 verneinte die Kommission jedoch entsprechenden Handlungsbedarf und beantragte die Initiative erfolgreich zur Abschreibung. Zwar hatten sich die Frauen mit 37 zu 4 Stimmen gegen die Abschreibung ausgesprochen – unter den Gegnerinnen der Abschreibung waren auch je ein Mitglied der FDP und der SVP sowie fast alle CVP-Frauen, sie wurden jedoch von den bürgerlichen Männern überstimmt, von denen nur drei CVP-Männer gegen die Abschreibung stimmten (AB NR, 1999, V, S. 1973 ff.).

17.9 Fazit

Im Sozialversicherungsbereich waren lange Zeit zwei übergeordnete Probleme in Bezug auf die Gleichstellung von Frau und Mann festzustellen: die Zivilstandsabhängigkeit, vor allem des Rentensystems, und der Einfluss der wirtschaftlichen Situation auf die soziale Absicherung der Individuen. Die Zivilstandsunabhängigkeit und mit ihr die Zentralität des traditionellen Familienmodells mit dem Ehemann als Ernährer der Familie und der Frau als Zuständige für Haushalt und Kinder lassen sich an zahlreichen Merkmalen des ursprünglichen Rentensystems zeigen. So waren beispielsweise nichterwerbstätige Ehefrauen nicht AHV-beitragspflichtig, konnten sich aber gleichzeitig auch keine eigene AHV aufbauen, was sie zum Beispiel bei einer Scheidung vor grosse Probleme stellte. Überdies hatten Frauen auch lange Zeit keinen rechtlichen Anspruch auf einen Teil der Rente, da der Ehemann für die Familie zu sorgen hatte. Diese Problematik vertagten Bundesrat und Parlament mehrfach auf spätere Revisionen, bis in der 10. AHV-Revision Anfang der 1990er Jahre endlich der grosse Wurf einer Systemumstellung gelang – Moser (2008, 181) spricht denn auch von der «wichtigste[n] Revision der staatlichen Altersvorsorge»: Neu wurde ein Individualrentensystem eingeführt, durch das auch nichterwerbstätige Ehefrauen ihre eigene AHV aufbauen konnten, indem die Einkommen von Ehepaaren hälftig der Ehefrau und dem Ehemann angerechnet wurden. Gleichzeitig wurden auch Erziehungs- und Betreuungsgutschriften eingeführt, welche – ebenfalls hälftig geteilt – Eltern von minderjährigen Kindern quasi als AHV-Beiträge angerechnet wurden. Dabei wurden jedoch nicht alle zivilstandsabhängigen Elemente entfernt: Neu wurde die Ehepaarrente auf 150 Prozent einer einfachen Rente gedeckelt – zuvor hatte die Ehepaarrente 160 Prozent der einfachen Rente be-

tragen. Neben der Tatsache, dass Ehefrauen noch immer keine Beiträge zahlen müssen, wenn ihr Ehemann mindestens den doppelten Mindestbetrag einzahlt, ist vor allem auch die Hinterlassenenrente noch immer auf Ehepaare ausgerichtet. So können zwar Personen in einer eingetragenen Partnerschaft ebenfalls eine Hinterlassenenrente beziehen, haben aber nur Anrecht auf eine Witwenrente – die deutlich grosszügiger ausgestaltete Witwenrente bleibt somit nicht nur Ehemännern, sondern auch allen eingetragenen Partnerinnen und Partnern verwehrt. Gar kein Anrecht auf Hinterlassenenrente haben derweil Konkubinatspaare. Diese Konzeption der Altersvorsorge hatte gemäss Luchsinger (1995, 181) handfeste Konsequenzen, sie habe nämlich die «Entwicklung weiblicher Lebens- und Arbeitsformen» blockiert.

Das andere übergeordnete gleichstellungspolitische Problem in den Sozialversicherungen ist die Ausrichtung der Versicherungen auf das Einkommen der Betroffenen. Dadurch dass Frauen noch immer tiefere Einkommen haben als Männer (vgl. Kapitel 10 zur Lohngleichheit) und schlechter in die Arbeitswelt integriert sind (vgl. Kapitel 11 zu den Geschlechterquoten in der Wirtschaft), indem sie beispielsweise häufiger in Teilzeit arbeiten als Männer (vgl. Kapitel 16 zur Teilzeitarbeit), können sie sich durchschnittlich eine tiefere Rente aufbauen als Männer. Zentral ist dieser Aspekt insbesondere in der beruflichen Vorsorge: AHV und 2. Säule sollen gemeinsam 60 Prozent des Erwerbseinkommens absichern. Bei Personen mit tiefen Einkommen reicht die AHV bereits aus, um diese 60 Prozent abzudecken, diese Personen können darum keine eigene berufliche Vorsorge aufbauen, weil ihre Einkommen tiefer liegen als die BVG-Eintrittsschwelle. Zudem sorgt der Koordinationsabzug dafür, dass derjenige Teil des Lohns, der bereits durch die AHV versichert ist, nicht doppelt versichert wird. Für die Beiträge an die 2. Säule wird der entsprechende Betrag folglich vom Einkommen abgezogen. Arbeitet eine Person nun in zwei verschiedenen Teilzeitstellen, wird ihr der volle Koordinationsabzug doppelt abgezogen. Entsprechend fällt es Personen mit Teilzeitpensen schwer, sich eine eigene berufliche Vorsorge aufzubauen. Auch hier wurden bisher verschiedene Anläufe unternommen, diese Problematik zumindest zu lindern, wobei lediglich die Eintrittsschwelle reduziert wurde. Verschiedene Versuche, den Koordinationsabzug vom Anstellungspensum abhängig zu machen, scheiterten jedoch. Auch in der neusten BVG-Revision, der BVG 21, führt diese Frage einmal mehr zu Diskussionen.

Entsprechend schwierig ist es denn auch für Frauen, sich eine Rente anzusparen. Dies zeigt sich beispielsweise im Gender Pension Gap, der die Rentenunterschiede zwischen Frauen und Männern angibt (Fluder et al. 2016). Insgesamt liegt dieser bei 37 Prozent; Renten der Männer sind somit durchschnittlich 37 Prozent höher als diejenigen der Frauen. Dies liegt nicht an der AHV, die durch die prozentualen AHV-Beiträge, durch die nach unten und oben begrenzten AHV-Renten sowie durch das Splitting der Einkommen von Ehepaaren einen Ausgleich zwischen hohen und tiefen Erwerbseinkommen vornimmt (Fluder et al. 2016). In der AHV liegt der Unterschied zwischen den Geschlechtern somit nur bei 2,7 Prozent. Der grosse Unterschied kommt hingegen durch die beruf-

liche Vorsorge zustande, bei welcher der Gender Pension Gap bei 63 Prozent liegt. Bei den Männern macht die berufliche Vorsorge denn auch 40,6 Prozent der gesamten Rentenhöhe aus, bei den Frauen mit 19,9 Prozent weniger als halb so viel (Fluder et al. 2016). Der Bericht weist auch darauf hin, dass der insgesamt Gender Pension Gap von 37 auf 25 Prozent reduziert werden könnte, wenn bei der 2. und 3. Säule ein Splitting eingeführt würde, wie es in der AHV besteht (Fluder et al. 2016). Ein solcher Vorstoss wurde bisher jedoch im Parlament noch nicht eingebracht. Kaum zum Gender Pension Gap trägt hingegen aufgrund ihrer geringen Rentenhöhe die 3. Säule bei (1,5 % bei den Frauen, 2,6 % bei den Männern). Auch bei der privaten Vorsorge liegt der Unterschied in der Rentenhöhe zwischen Frauen und Männern jedoch bei 54 Prozent (Fluder et al. 2016). Sinnbildlich für diese Probleme benötigen denn auch fast doppelt so viele Frauen wie Männer Ergänzungsleistungen – also bedarfsabhängige Leistungen –, weil ihre AHV- oder IV-Rente die minimalen Lebenskosten nicht zu decken vermag.

Doch nicht nur in der Altersvorsorge, auch in der Invalidenversicherung ist die Höhe der Einkommen für die Rentenhöhe zentral. So reduziert sich bei der Invalidenversicherung mit dem Einkommen nicht nur die Höhe der möglichen Rente, sondern auch die Höhe des Invaliditätsgrades, da dieser anhand des Einkommensausfalls berechnet wird. Durchschnittlich erhalten Männer eine höhere IV-Rente zugesprochen als Frauen. 2019 hatten 4,2 Prozent der Männer und 3,9 Prozent der Frauen Anspruch auf eine IV-Rente (BFS 2021). Dabei stammt der Unterschied zwischen den Geschlechtern vor allem aus den Vollrenten (3,2 % zu 2,8 %), während Frauen bei den halben (0,6 %) und Viertelsrenten (0,2 %) gar höhere Anteile aufweisen als die Männer (0,5 % resp. 0,2 %). Überdies erhalten Frauen in allen Rentenkategorien deutlich tiefere Durchschnittsrenten als Männer, insgesamt liegen die durchschnittlichen IV-Renten bei CHF 1506 pro Monat für Männer und CHF 1453 pro Monat für Frauen (BFS 2021).

Weniger die Einkommenshöhe als die Einbindungen der Frauen in den Arbeitsmarkt spielen bei der Arbeitslosenversicherung eine Rolle. Hier kämpfen die Frauen insbesondere dafür, dass ihr Wiedereinstieg nach einer Mutterschaftspause durch die Arbeitslosenversicherung unterstützt wird. «Le chômage n'est pas l'inverse de l'emploi, il est l'inverse du droit à l'emploi», schreibt Maruani (2002, 49) und Togni (2015, 20) interpretiert dies so, dass Frauen nicht dasselbe Recht auf Arbeit haben wie Männer, weil sie nicht über denselben Zugang zum Arbeitsmarkt verfügen wie diese. Gleichzeitig setzen ALV-Leistungen auch ein regelmässiges Arbeitsverhältnis voraus, wodurch wiederum Frauen benachteiligt werden (Togni 2015).

Die gleichstellungspolitischen Probleme im Bereich der Krankenversicherung stammten vor allem von den unterschiedlichen Krankenkassenprämien für Männer und Frauen. Diese waren ihrerseits dadurch begründet, dass die Krankenversicherungen 50 Prozent höhere Kosten für Frauen als für Männer hatten – selbst wenn Wochenbettleistungen ausgeschlossen wurden. Woher nun diese Unterschiede stammten, war umstritten. Die Frauen argumentierten unter anderem, dass die Kostenunterschiede einerseits durch den

besseren Zugang der Männer zu Sozialversicherungen, insbesondere zur betrieblichen Unfallversicherung (SUVA) sowie zur Militärversicherung, bedingt waren und zudem dadurch gefördert wurden, dass Frauen deutlich häufiger die Pflege ihrer Männer übernahmen als umgekehrt. Für die meisten bürgerlichen Männer stellten die höheren Kosten der Frauen einfach eine Tatsache dar, die es bei den Krankenversicherungsprämien zu berücksichtigen galt, damit sich Männer nicht in reine berufliche «Männerkassen» zurückzogen und die Frauen entsprechend noch höhere Prämien bezahlen müssten. 1963 wurde die erlaubte Prämien Differenz zwischen den Geschlechtern von 25 Prozent auf 10 Prozent reduziert, eine Abschaffung der erlaubten Abstufung fand jedoch erst im Rahmen der Eurolex-Anpassung des Gesetzes an die Vorgaben der EG statt und wurde bei der darauffolgenden Schaffung des KVG übernommen. Bei der daraufhin geschaffenen Verlagerung der Zusatzversicherungen von den Sozialversicherungen zu den privaten Versicherungen wurden jedoch Prämienunterschiede in den Zusatzversicherungen wieder erlaubt. Hatten zuvor auch bürgerliche Frauen für eine Prämien Gleichheit in der Grundversicherung gekämpft, waren die Lager in dieser neuen Frage nach Parteifarben getrennt. Auch heute noch sind Unterschiede bei den Prämien in den Zusatzversicherungen ersichtlich, wie 2018 eine Studie von Comparis (2018) zeigte. Demnach bezahlten Frauen zum Beispiel bei der Spitalzusatzversicherung in gewissen Altersklassen und Versicherungen bis zu 80 Prozent mehr Prämien als Männer. Im Durchschnitt zahlten junge Frauen für diese Versicherung 25 Prozent mehr als Männer (Comparis 2018).

Aktuell werden im Bereich der Sozialversicherungen weniger diejenigen Projekte verfolgt, die eine Verbesserung für die Frauen bedeuten würden, als diejenigen, die eine Verbesserung für die Männer oder gar eine Verschlechterung für die Frauen mit sich bringen würden. Dauerbrenner ist dabei die Frage nach dem Rentenalter der Frauen. Aufgrund ihrer schlechteren wirtschaftlichen Situation, der Benachteiligung der ledigen Frauen gegenüber den Ehefrauen sowie dem früheren Nachlassen der weiblichen Körperkraft – so die Argumente damals – und nicht zuletzt weil die Finanzen einen Ausbau zuließen, wurde das Rentenalter der Frauen im Jahr 1956 auf 63 und anschliessend auf 62 Jahre reduziert. Letztere Rentenaltersenkung war auch eine Reaktion auf die starke Reduktion des Alters der Ehefrau, ab dem der pensionierte Ehemann eine Zusatzrente in der Höhe von 40 Prozent einer einfachen Rente erhielt. Seither lagen verschiedene Projekte für eine Erhöhung des Frauenrentenalters auf dem Tisch. Der entsprechende Vorschlag für eine Erhöhung auf 64 Jahre in der 10. AHV-Revision, mit dem denn auch der Systemwechsel hin zu einem Individualrentensystem und vor allem die Erziehungsgutschriften finanziert werden sollten, wurde von Parlament und zweimal von den Stimmbürgerinnen und Stimmbürgern bestätigt. Sämtliche Projekte für weitergehende Erhöhungen fanden jedoch in verschiedenen Volksabstimmungen keinen Anklang.

Neuen Druck erfährt die Politik hingegen bei der Frage der Witwerrente. 2020 urteilte der EGMR, dass die ungleiche Ausgestaltung der Witwen- und Witwerrente diskriminierend sei. So erhalten Frauen, die ab dem Alter von 45 Jahren

verwitwen und Kinder haben, bis 64 eine Witwenrente, während Männer – und Personen in eingetragener Partnerschaft – nur für die Zeit, in der sie minderjährige Kinder haben, eine Witwenrente zugesprochen erhalten. Hier stehen sich zwei unterschiedliche Blickwinkel gegenüber: Einerseits wird argumentiert, dass die grosszügigere Ausgestaltung der Witwenrente reduziert werden soll, zumal auch Witwen ab 45 nach der Volljährigkeit ihrer Kinder eine Aufnahme der Erwerbstätigkeit zugemutet werden könne. Andererseits wird das Argument vorgebracht, dass die knausrigere Ausgestaltung der Witwenrente ausgebaut werden soll, da auch Väter in höherem Alter immer mehr Probleme haben, noch eine neue Anstellung zu finden. Diskussions- und Zündstoff sind in dieser Frage auf jeden Fall vorhanden.

17.10 Literaturverzeichnis

- Armingeon, Klaus. 2001. Institutionalising the Swiss welfare state, *West European Politics* 24(2): 145–168.
- Benteli, Marianne. 1993. Sozialversicherungen. In Hans Hirter (Hrsg.), *Jahrbuch Schweizerische Politik 1992* (S. 215–225). Bern: Année Politique Suisse, Forschungszentrum für schweizerische Politik.
- Benteli, Marianne. 1997. Sozialversicherungen. In Hans Hirter (Hrsg.), *Jahrbuch Schweizerische Politik 1996* (S. 252–275). Bern: Année Politique Suisse, Institut für Politikwissenschaft.
- Benteli, Marianne. 2001. Sozialversicherungen. In Hans Hirter (Hrsg.), *Jahrbuch Schweizerische Politik 2000* (S. 215–235). Bern: Année Politique Suisse, Institut für Politikwissenschaft.
- Benteli, Marianne. 2004. Sozialversicherungen. In Hans Hirter (Hrsg.), *Jahrbuch Schweizerische Politik 2003* (S. 222–242). Bern: Année Politique Suisse, Institut für Politikwissenschaft.
- Benteli, Marianne. 2005. Sozialversicherungen. In Hans Hirter (Hrsg.), *Jahrbuch Schweizerische Politik 2004* (S. 183–200). Bern: Année Politique Suisse, Institut für Politikwissenschaft.
- Benteli, Marianne. 2007. Sozialversicherungen. In Hans Hirter (Hrsg.), *Jahrbuch Schweizerische Politik 2006* (S. 197–211). Bern: Année Politique Suisse, Institut für Politikwissenschaft.
- BFS – Bundesamt für Statistik. 2021. *IV-Renten in der Schweiz und im Ausland im Dezember nach Rentenart, Geschlecht, Wohnsitzstaat (Kategorie) und Staatsangehörigkeit (Kategorie)*. Bundesamt für Statistik.
- BJ – Bundesamt für Justiz. 2020. *Ausgewählte Urteile und Entscheide des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte*. Bundesamt für Justiz.

- Bonoli, Giuliano. 1999. La réforme de l'État social suisse: Contraintes institutionnelles et opportunités de changement. *Schweizerische Zeitschrift der Politikwissenschaft* 5: 57–77.
- BSV – Bundesamt für Sozialversicherungen. 2021a. Sozialversicherungen, Sozialstaat und Soziale Sicherheit. In *BSV: Geschichte der Sozialen Sicherheit in der Schweiz*, www.geschichtedersozialensicherheit.ch (10.02.2021).
- BSV – Bundesamt für Sozialversicherungen. 2021b. Ergänzungsleistungen (EL). In *BSV: Geschichte der Sozialen Sicherheit in der Schweiz*, <http://www.geschichtedersozialensicherheit.ch> (10.02.2021).
- BSV – Bundesamt für Sozialversicherungen. 2021c. Die Verwaltung der Invalidenversicherung (IV). In *BSV: Geschichte der Sozialen Sicherheit in der Schweiz*, <http://www.geschichtedersozialensicherheit.ch> (10.02.2021).
- BSV – Bundesamt für Sozialversicherungen. 2021d. Arbeitslosenstellen. In *BSV: Geschichte der Sozialen Sicherheit in der Schweiz*, <http://www.geschichtedersozialensicherheit.ch> (10.02.2021).
- BSV – Bundesamt für Sozialversicherungen. 2021e. Schweizerische Unfallversicherungsanstalt (Suva). In *BSV: Geschichte der Sozialen Sicherheit in der Schweiz*, <http://www.geschichtedersozialensicherheit.ch> (10.02.2021).
- Comparis. 2018. *Medienmitteilung Comparis. Frauen zahlen bis zu 80 Prozent höhere Prämien für die Versicherung «Spital allgemein ganze Schweiz».*
- Delgrande, Marina und Wolf Linder. 1998. *Analyse der eidgenössischen Abstimmungen vom 27. September 1998.* VOX Nr. 64, GfS und IPZ, Bern.
- Despland, Béatrice. 1992. *Femmes et assurances sociales.* Lausanne: Éditions Réalités sociales.
- Engeli, Isabelle. 2004. *Analyse der eidgenössischen Volksabstimmung vom 16. Mai 2004.* VOX Nr. 83, gfs.bern und Institut für Politikwissenschaft der Universität Genf.
- Fluder, Robert, Renate Salzgeber, Luzius von Gunten, Dorian Kessler, Regine Fankhauser. 2015. *Gender Pension Gap in der Schweiz. Geschlechtsspezifische Unterschiede bei den Altersrenten. Schlussbericht.* Bern: Bundesamt für Sozialversicherungen.
- Frick, Karin. 2015. *Ausgewählte Beiträge zur Schweizer Politik: Rechtsordnung 2015.* Bern: Année Politique Suisse, Institut für Politikwissenschaft, Universität Bern, www.anneepolitique.swiss (09.02.2021).
- Heidelberger, Anja. 2017. *Ausgewählte Beiträge zur Schweizer Politik: Sozialversicherungen 2017.* Bern: Année Politique Suisse, Institut für Politikwissenschaft, Universität Bern, <http://www.anneepolitique.swiss> (09.02.2021).
- Heidelberger, Anja. 2018. *Ausgewählte Beiträge zur Schweizer Politik: Sozialversicherungen 2018.* Bern: Année Politique Suisse, Institut für Politikwissenschaft, Universität Bern, <http://www.anneepolitique.swiss> (09.02.2021).

- Heidelberger, Anja. 2020. *Ausgewählte Beiträge zur Schweizer Politik: Sozialversicherungen 2020*. Bern: Année Politique Suisse, Institut für Politikwissenschaft, Universität Bern, <http://www.anneepolitique.swiss> (09.02.2021).
- Hirter, Hans und Wolf Linder. 2002. *Analyse der eidgenössischen Abstimmungen vom 24. November 2002*. Vox Nr. 79, GfS und Institut für Politikwissenschaft, Universität Bern.
- Kriesi, Hans-Peter, Matthias Brunner, François Loretan. 2016. *VoxIt: Enquêtes post-votations standardisées*.
- Leimgruber, Matthieu. 2010. *Caisses de pension et rapports sociaux de sexe en Suisse au XXe siècle*. In Thomas David, Valentin Groebner, Janick Marina Schaufelbuehl, und Brigitte Studer (Hrsg.). *Die Produktion von Ungleichheiten. La production des inégalités*. Zürich: Chronos Verlag: 49–66.
- Luchsinger, Christine. 1995. *Solidarität, Selbständigkeit, Bedürftigkeit. Der schwierige Weg zu einer Gleichberechtigung der Geschlechter in der AHV (1939–1980)*. Zürich: Chronos Verlag.
- Maruani, Margaret. 2002. *Les mécomptes du chômage*. Paris: Bayard.
- Meyer, Luzius. 2011. *Sozialversicherungen*. In Marc Bühlmann (Hrsg.), *Jahrbuch Schweizerische Politik 2010* (S. 238–254). Bern: Année Politique Suisse, Institut für Politikwissenschaft.
- Milic, Thomas, Thomas Reiss und Daniel Kübler. 2017. *VOTO-Studie zur eidgenössischen Volksabstimmung vom 24. September 2017*. ZDA, FORS, LINK: Aarau/Lausanne/Luzern.
- Moser, Julia. 2008. *Der schweizerische Wohlfahrtsstaat. Zum Ausbau der sozialen Sicherungssysteme 1975–2005*. Frankfurt/New York: Campus Verlag.
- Senti, Martin. 1994. *Geschlecht als politischer Konflikt*. Bern/Stuttgart/Wien: Haupt Verlag.
- Serdült, Uwe. 1995. *Analyse der eidgenössischen Abstimmungen vom 25. Juni 1995*. VOX Nr. 57, GfS und Institut für Politikwissenschaft der Universität Zürich, Adliswil.
- Studer, Brigitte. 1998. *Der Sozialstaat aus der Geschlechterperspektive. Theorien, Fragestellungen und historische Entwicklungen in der Schweiz*. In Brigitte Studer, Regina Wecker, Béatrice Ziegler (Hrsg.). *Frauen und Staat – Les Femmes et l’Etat* (S. 184–208). Basel: Schwabe & Co. AG.
- Swissvotes. 2021a. *Gesetz über die AHV vom 06.07.1947*. Swissvotes – die Datenbank der eidgenössischen Volksabstimmungen, <http://www.swissvotes.ch> (22.02.2021).
- Swissvotes. 2021b. *11. AHV-Revision vom 16.05.2004*. Swissvotes – die Datenbank der eidgenössischen Volksabstimmungen, <http://www.swissvotes.ch> (22.02.2021).

- Swissvotes. 2021c. *Reform der Altersvorsorge 2020 vom 24.09.2017*. Swissvotes – die Datenbank der eidgenössischen Volksabstimmungen, <http://www.swissvotes.ch> (22.02.2021).
- Togni, Carola. 2015. *Le genre du chômage*. Lausanne: Éditions Antipodes.
- WBF und Seco. 2015. *Fachkräfteinitiative – Stand der Umsetzung und weiteres Vorgehen*. Bern.
- Wernli, Boris, Sonja Wälti und Daniele Caramani. 1993. *Analyse der eidgenössischen Abstimmung vom 26. September 1993*. Vox Nr. 50. GfS, Adliswil/Bern.

18 Der Bauer ist auch eine Frau

Karel Ziehli¹

18.1 Einleitung

Im März 2021 verschob nach dem Ständerat auch der Nationalrat die parlamentarische Behandlung der vom Bundesrat erarbeiteten Agrarpolitik ab 2022 (AP22+; BRG 20.022) um mehrere Jahre. Dadurch verzögerte sich auch die Bearbeitung derjenigen Teile der Vorlage, über die weitgehende Einigkeit zu bestehen scheint. Dazu gehört etwa der Wunsch, die Situation der Bäuerinnen zu verbessern – auch wenn die Meinungen, wie dies geschehen soll, noch immer auseinandergehen.

Zwei Aspekte der AP22+ betreffen direkt die Situation der landwirtschaftlichen Ehepartnerinnen und Ehepartner. Zum einen soll ihre Stellung im bäuerlichen Bodenrecht verbessert werden, indem ein Vorkaufsrecht für den landwirtschaftlichen Betrieb für Ehegatten eingeführt würde, wodurch diese Vorrang vor den Geschwistern des Eigentümers oder der Eigentümerin erhielten. Zum anderen soll eine Verpflichtung zu einer minimalen sozialen Absicherung des mitarbeitenden Ehepartners oder der mitarbeitenden Ehepartnerin unter Androhung einer Kürzung der Direktzahlungen geschaffen werden. Abgesichert werden sollen demnach das Risiko von Invalidität und Tod sowie ein Verdienstausschluss. Zudem soll den Betroffenen der Aufbau einer eigenen beruflichen Vorsorge ermöglicht werden (BBl, 2020, S. 3941 f. und 4009).²

Diese Pflicht zur sozialen Absicherung der mitarbeitenden Ehegatten soll in diesem Kapitel im Mittelpunkt stehen, weil sich die Parlamentarierinnen und Parlamentarier erstens unabhängig von der AP22+ mit diesem Aspekt befassen wollen und weil sie zweitens das Ergebnis eines langjährigen politischen Prozesses darstellt. In der Folge wird zuerst die Problemsituation geschildert, anschliessend werden verschiedene Interpretationen der Problematik und dazugehörige Lösungsversuche aus verschiedenen Jahrzehnten vorgestellt. Zum Schluss wird ein Fazit zum aktuellsten Lösungsvorschlag des Bundesrates gezogen.

18.2 Die aktuelle Situation ist wenig ermutigend (2020)

Für das Jahr 2019 schätzt der Bund die Anzahl als Familienmitglieder in der Landwirtschaft mitarbeitenden Frauen auf 43000, bei insgesamt etwas mehr

1 Übersetzung aus dem Französischen von Anja Heidelberg.

2 In Frankreich besteht eine solche Verpflichtung zu einer Begründung eines Rechtsstatus für die Ehegatten beispielsweise seit etwa zwanzig Jahren (Terre et nature 2021).

als 150000 in diesem Sektor tätigen Personen (Agrarbericht 2020b). Die Arbeit dieser Frauen wird jedoch in den meisten Fällen nicht durch ein individuelles Gehalt entlohnt, so sind denn auch laut einer 2012 veröffentlichten Umfrage des Bundesamtes für Landwirtschaft (BLW) «weiterhin [...] jene Frauen in der Mehrheit, die als mitarbeitendes Familienmitglied die Arbeit auf dem Betrieb unentgeltlich leisten und dafür den Status als Nichterwerbstätige haben» (BLW 2012a, 2). Angestellte, die einen Lohn beziehen, müssen offiziell bei der AHV/IV/EO, der Arbeitslosenversicherung (ALV) und der Unfallversicherung angemeldet werden. Zudem erhalten sie mit einem Arbeitsvertrag Anrecht auf Lohnfortzahlung bei Krankheit. Damit sind die Betroffenen für den Fall der Arbeitslosigkeit, Krankheit und Mutterschaft oder im Falle eines Unfalls abgesichert, zudem muss der Arbeitgebende die Hälfte der AHV-Beiträge und ab einer gewissen Lohnsumme auch die Hälfte der Beiträge an die berufliche Vorsorge der Angestellten übernehmen. Heute sind jedoch nur 30 Prozent der mitarbeitenden Familienmitglieder als Angestellte oder Selbstständige bei der AHV gemeldet, die anderen 70 Prozent, also rund 30000 Frauen (Ehefrauen, Mütter, Schwestern), sind hingegen nicht ausreichend sozialversichert. In der AHV werden sie gleichbehandelt wie nichterwerbstätige Ehepartner, die dann keine AHV-Beiträge bezahlen müssen, wenn ihr Ehepartner mindestens den doppelten AHV-Mindestbetrag einbezahlt. Bei ihrer Pensionierung erhalten sie jedoch entsprechend nur die minimale AHV-Rente, bei einer Invalidität nur die minimale IV-Rente (Agri-Hebdo 2019; Bundesrat 2016, 37 f.; Ziehli 2019a). Unverheiratete Frauen müssen als offiziell Nichterwerbstätige darüber hinaus noch selber AHV-Beiträge entrichten. All dies stellt ihren Lohn dafür dar, dass sie im Durchschnitt 34 Stunden pro Woche auf dem Hof arbeiten – zuzüglich der Betreuungsaufgaben (Pflege, Kindererziehung, Hausarbeit usw.), die traditionell ebenfalls von den Frauen übernommen werden (Agrarbericht 2020a; Rossier und Reissig 2015, 2). Damit unterscheidet sich die Situation der mitarbeitenden Ehefrauen deutlich von derjenigen von familienexternen Angestellten, die über gültige Arbeitsverträge verfügen und damit über einen garantierten Lohn, und die mit Beiträgen an die Sozialversicherungen rechnen dürfen (Agrimplus 2020).

Heute besteht denn auch keine Verpflichtung für die Betriebsverantwortlichen, die im Betrieb arbeitenden Familienangehörigen zu bezahlen oder sie gegen Unfall, Arbeitslosigkeit und Krankheit zu versichern. Zwar fließen die Einkommen üblicherweise in einen gemeinsamen Topf der Eheleute, im Unterschied zu seiner Ehefrau³, geniesst der Bauer als Selbstständigerwerbender jedoch eine anerkannte Rechtsstellung und eine bessere soziale Absicherung. Diese fehlende Absicherung hat für die betroffenen Frauen häufig schwerwiegende Folgen, wie zahlreiche Betroffene berichten. Neben den bereits erwähnten Versorgungslücken und der fehlenden Lohnfortzahlungen bei der Geburt

3 In der Folge sprechen wir nicht mehr von «mitarbeitenden Personen und Betriebsleitenden», sondern von «Ehefrau und Ehemann» oder «Bäuerin und Bauer», weil diese Rollen faktisch in der grossen Mehrheit der Fälle entsprechend verteilt sind.

eines Kindes oder bei Krankheit kann die Situation im Falle einer Trennung oder Scheidung sehr komplex werden. So wird in diesen Fällen häufig die von den mitarbeitenden Frauen auf dem Hof geleistete Arbeit genauso wie das Geld, das sie in den Hof investiert haben, zu wenig gewürdigt. Überdies ist es für geschiedene Bäuerinnen oft schwierig, einen neuen Job zu finden, wenn sie ihr ganzes Leben auf dem Hof mitgearbeitet haben und dadurch womöglich keine andere Ausbildung oder Arbeitserfahrung nachweisen können. Viele Bäuerinnen benötigen entsprechend nach einer Scheidung Sozialhilfe (BLW 2012b, 82; RTS 2019a).

Verstärkt wird diese Problematik dadurch, dass üblicherweise die Ehemänner auch die Besitzer und Leiter der Betriebe sind und es folglich sie sind, die im Rahmen einer Scheidung den Betrieb zugesprochen erhalten. So werden heute nur gut 6 Prozent der Landwirtschaftsbetriebe in der Schweiz von Frauen geleitet (3289 Betriebsleiterinnen zu 46749 Betriebsleitern; Agrarbericht 2020b). In einer deutlichen Mehrheit der Fälle erben die Männer den Betrieb von ihren Eltern und werden damit alleinige Hofbesitzer, was ihnen den Status als Selbstständigerwerbende einbringt. Frauen übernehmen hingegen den Hof ihrer Eltern üblicherweise zusammen mit ihren Ehemännern, welche dabei die neuen Betriebsleiter werden; nur selten übernehmen sie den Hof auf eigene Rechnung, wie der Anthropologe Jérémie Forney (2012, 82) die Situation in der Schweiz beschreibt.⁴

Darüber hinaus hat sich in der Schweizer Landwirtschaft ein konservatives Familienmodell erhalten – eine Mehrheit der Bäuerinnen sieht sich gemäss einer Umfrage des BLW aus dem Jahr 2012 in erster Linie als Hausfrau und Mutter (86% der Befragten) und erst in zweiter Linie als Landwirtin (63%; BLW 2012b, 63). Dies scheint auch bei den Betriebsleiterinnen der Fall zu sein: Vergleicht man die durchschnittliche Wochenarbeitszeit von Schweizer Betriebsleiterinnen und Betriebsleitern, geben Betriebsleiterinnen an, mehr Zeit für reproduktive Aufgaben (Hausarbeit, Pflege, Kindererziehung: 30,3 Stunden pro Woche) als für den Betrieb (17,8 Stunden pro Woche von insgesamt 60,3 Arbeitsstunden⁵) aufzuwenden. Bei Betriebsleitern ist dieses Verhältnis hingegen umgekehrt: Sie widmen einen erheblichen Teil ihrer Zeit dem Betrieb (49,4 Stunden pro Woche von insgesamt 64,3 Arbeitsstunden), während reproduktive Aufgaben im Durchschnitt nicht mehr als zwei Stunden pro Woche ausmachen (Rossier und Reissig 2015, 4f.). Ob sie nun die Betriebsleitung innehaben oder nicht; Frauen sind folglich zu einem grossen Teil ihrer Zeit mit sogenannten Care-Aufgaben beschäftigt.

4 Im Vergleich dazu liegt der Anteil Betriebsleiterinnen in Österreich etwa bei 40 Prozent. Als Gründe für die tiefen Werte in der Schweiz sehen Rossier und Reissig (2015) unter anderem die Nachfolgeregelung in der Schweiz, bei welcher die Höfe primär an die Söhne übergehen. In der österreichischen Landwirtschaft hat sich hingegen ein frauenfreundlicheres Teilzeitmodell entwickelt, das mit einer «Enttraditionalisierung» der bäuerlichen Familienbetriebe einhergeht.

5 In dieses Total fliessen auch weitere Arbeiten wie Administration oder ausserbetriebliche Tätigkeiten mit ein.

18.2.1 Eine Verbesserung ist in Sicht

Zur Verbesserung der Situation plante der Bundesrat deshalb im Rahmen der AP22+ für mitarbeitende Ehegatten, die nicht durch eine Beschäftigung ausserhalb des landwirtschaftlichen Betriebes abgesichert sind, eine Mindestabsicherung in der Sozialversicherung vorzuschreiben. Dazu gehörte die Pflicht zum Abschluss einer beruflichen oder privaten Vorsorge (Säule 2b oder Säule 3a/3b) sowie die Pflicht zum Abschluss einer Versicherung gegen Erwerbsausfall bei Krankheit oder Unfall. Hält der Betriebsleiter oder die Betriebsleiterin diese Regel nicht ein, würden ihm oder ihr die Direktzahlungen gekürzt (BLW 2018, 72 ff.).⁶

Da die Diskussionen über die AP22+ nun für mehrere Jahre sistiert sind, fordern Parlamentarierinnen und Parlamentarier aller Lager vom Bundesrat eine Umsetzung dieser geplanten Gesetzesänderungen unabhängig vom grossen Geschäft zur Agrarpolitik. Eine solche Forderung in Form einer Motion reichten etwa Ständerätin Johanna Gapany (fdp, FR; Mo. 20.4574), Nationalrätin Simone de Montmolin (fdp, GE; Mo. 20.4515) und Nationalrat Jacques Nicolet (svp, VD; Mo. 20.4592) ein. Die drei Motionen wurden von Mitgliedern aller Parteien unterzeichnet, was die breite Unterstützung für diese Forderung unterstreicht. Die Relevanz dieses Themas zeigt auch die Reaktion von SVP-Nationalrat und Berufswirtschaftler Jacques Nicolet, der mit Blick auf die Verzögerung bei der Bearbeitung der neuen Agrarpolitik und damit der Verbesserung des Status der Ehegattinnen feststellte, nichts zu tun «[...] serait injuste pour tous ceux qui ont besoin de cette avancée sociale» (Quiquerez 2020).⁷ Bis Ende März 2021 wurde lediglich die Motion Gapany behandelt; der Ständerat entschied in der Frühjahrssession 2021, sie seiner Kommission zur Vorberatung zuzuweisen (AB SR, 2021, S. 325). Der Bundesrat hätte zwar eine Behandlung dieser Forderung zur Besserstellung der mitarbeitenden Ehegatten im Rahmen der AP22+ bevorzugt, hatte sich aber dennoch bereit gezeigt, einen entsprechenden Vorschlag auszuarbeiten (Mo. 20.4592).

In der Folge wird die sich mit der Zeit wandelnde Problemdefinition mit den dazu passenden Lösungen für verschiedene Zeiträume dargestellt. Denn um die aktuelle Situation zu verstehen, ist es notwendig, einen Blick zurück zu werfen auf das Bild, welches die Politik im letzten Jahrhundert von den Bäuerinnen hatte.

6 Dieses System findet heute schon Anwendung, wenn die Bauern und Bäuerinnen den ökologischen Leistungsnachweis nicht erbringen.

7 «[Nichts zu tun] wäre ungerecht all jenen gegenüber, die auf diesen sozialen Fortschritt angewiesen sind» [Übersetzung des Autors].

18.3 Die Suche nach einem Mittel gegen die weibliche Landflucht (1950 bis 1980)

Nach dem Ende des Zweiten Weltkriegs zogen immer mehr junge Leute aus den Bergen ins Flachland, um vom wirtschaftlichen Aufschwung der Nachkriegszeit zu profitieren und Arbeit zu finden, die ihnen einen gewissen Komfort bot. Besonders häufig ergriffen Frauen diese sogenannte «Landflucht», was die Politik vor ein Problem stellte, wie zum Beispiel Ständerat Gion Clau Vincenz (cvp, GR) unterstrich:

«Auf diesem Gebiet muss etwas unternommen werden, weil wir ja im Berggebiet in erster Linie die Schwierigkeit haben, dass unsere Bauern keine Frauen finden. Die jungen Mädchen haben gute Verdienstmöglichkeiten in der Stadt. Und wenn sie einmal einige Jahre dort sind, dann kommen sie nicht mehr zurück» (AB SR, 1973, III, S. 495).

Für die Politik lag das Problem folglich nicht im Schicksal der Frauen, die weggingen, sondern in demjenigen der Männer, die alleine zurückblieben.

Das Thema «Landflucht», insbesondere die Abwanderung von Frauen, kam nach dem Zweiten Weltkrieg in parlamentarischen Debatten immer wieder zur Sprache. Wenn Politiker von den 1950er bis in die 1980er Jahre über Bäuerinnen sprachen, dann vor allem, um deren immer stärker sichtbar werdende Abwesenheit zu thematisieren. Um diesem Phänomen Einhalt zu gebieten, setzte der Bundesrat vor allem an drei Hebeln an, mit denen der Status der Bäuerinnen verbessert werden sollte: über die Familienzulagen; über eine Verbesserung der veralteten Infrastruktur in den Bergen, z. B. durch Renovierung der Häuser; und über die Schaffung einer attraktiveren Ausbildung für die Bäuerinnen.

18.3.1 Erhöhung der Familienzulagen

1956 forderte der Bündner Freisinnige Paul Raschein den Bundesrat auf, eine Statistik über das Phänomen der Landflucht insgesamt zu erstellen und die nötigen Massnahmen zu ergreifen, um die Bergbevölkerung zu erhalten (Mo. 6928). Der für diese Fragen zuständige Bundesrat Thomas Holenstein (cvp) teilte die Bedenken des Motionärs und betonte, dass die Landflucht der Frauen gar noch grösser sei als diejenige der Männer (AB NR, 1956, I, S. 101f.). Der Bundesrat wollte in diesem Sinne den Nutzen einer Erhöhung der Familienzulagen für Bergbauernfamilien prüfen.

Das Parlament diskutierte in der Folge in den 1960er Jahren mehrfach über Änderungen des Gesetzes über Familienbeihilfen für Landarbeiter und Bergbauern (1961: BRG 8320, 1965: BRG 9248, 1969: BRG 10271). So zeigte sich etwa Ständerat Konrad Graf (bgb, SH) überzeugt, dass diese zusätzlichen Subventionen in erster Linie den Bäuerinnen zugutekämen, da dies das «Geld [sei], das der Vater der Mutter gibt, vor allen anderen Einkünften» (AB SR, 1965, III, S. 116). Unter Hinweis auf die Opfer, die Frauen in armen Bauernfamilien erbringen

würden, sei eine solche Erhöhung ein «Akt der Gerechtigkeit und der Weisheit» (AB SR, 1965, III, S. 116). In der Folge schufen Bundesrat und Parlament einige Verbesserungen, etwa durch die Erhöhung der Kinderzulagen und durch eine Erhöhung der Einkommensgrenze, bis zu jener Kinderzulagen bezogen werden können (BBl, 1969, I, S. 1073 ff.).

18.3.2 Verbesserung der Infrastruktur

Als weitere Massnahme zur Reduktion der Landflucht wurde eine Verbesserung der Lebensbedingungen auf den Bauernhöfen durch Renovierungsprogramme der Wohngebäude vorgeschlagen. So erachtete etwa Hans Tschumi (bgb, BE) die zum Teil sehr schlechten Wohnverhältnisse als einen der Hauptgründe, warum Frauen nicht in den Bergregionen blieben und damit jungen Bauern die Familiengründung erschwert werde. «Wasser im Haus und eine gut eingerichtete Küche und Wohnung sind nach meinem Dafürhalten mindestens so wichtig zur Erhaltung eines Bergbauernbetriebes wie eine sanierte Stallung» (AB NR, 1977, IV, S. 1025), betonte er. In der Begründung einer entsprechenden Motion verwies Franz-Xaver Leu (kcv, LU; Mo. 11616) 1973 gar auf eine soziologische Studie, welche gezeigt habe, dass der schlechte Zustand der Bergbauernhöfe im Entlebuch mit dem Verschwinden der Frauen von den Höfen einhergehe. Seinen Standpunkt untermauerte er zudem durch die Aufzählung einer ganzen Reihe von Bergdörfern, in denen es an Frauen auf den Höfen mangle (AB SR, 1973, II, S. 422).⁸ Entsprechende Massnahmen zur Sanierung der Wohnverhältnisse in den Berggebieten gab es denn auch bereits seit 1951 (BRG 6041). 1970 wurde ein Bundesgesetz über die Verbesserung der Wohnverhältnisse in Berggebieten geschaffen, das bis heute besteht (BRG 10265).

18.3.3 Angebot einer umfassenden Ausbildung

Auch die Verbesserung der Ausbildung von Landwirtinnen erachteten die Parlamentarierinnen und Parlamentarier sowie die Bauernverbände als Mittel gegen die Landflucht. Während die Einführung von kantonalen landwirtschaftlichen Haushaltsschulen während des Zweiten Weltkrieges und auf Druck des Schweizerischen Landfrauenverbands breite Unterstützung fand (Vonarb 1992, 255), wurde das Thema Ausbildung 1973 im Rahmen der Diskussionen um das Landwirtschaftsgesetz (BRG 11653) auf Bundesebene wieder aufgegriffen. Zuvor hatte der Schweizerische Landfrauenverband eine stärkere Angleichung der Ausbildung zur Bäuerin an diejenige zum Bauer gefordert, weil «die Bäuerin je länger je mehr an der Betriebsführung teilnehme» (BBl, 1973, I, S. 1525). Der Bun-

8 «Herr Redaktor Dr. Andreas Schmidiger hat einen sehr interessanten Untersuchung durchgeführt. In Doppleschwand werden 12 von 56 Bauernbetrieben von einem unverheirateten Bauern geführt; in der Gemeinde Entlebuch fehlen für die Bauernhöfe 27 Bäuerinnen; in Escholzmatt sind 63 Betriebe ohne Bäuerinnen, in Flüeli 24, in Hasli 20 oder 14 Prozent der Betriebe, in Marbach 25 und in Romoos fehlen in 18 Bauernbetrieben die Bäuerinnen» (AB SR, 1973, II, S. 422).

desrat entschied jedoch, auf die vorgeschlagene Änderung zu verzichten, und folgte damit den Gegnern eines solchen Vorschlags, die argumentierten «die Tochter [benötige] auf der ersten Stufe der Berufsbildung vorerst eine allgemeine hauswirtschaftliche Ausbildung [...], bevor sie sich die eigentliche bäuerliche Fachbildung aneigne», zumal Bäuerin eine Folge der Heirat und kein eigentlicher Beruf sei (BBl, 1973, I, S. 1525). Das Parlament stimmte stattdessen der Formulierung des Bundesrates zu, der die Berufsausbildung von jungen Frauen und Bäuerinnen unter Berücksichtigung der besonderen Anforderungen dieser Ausbildung allgemein neu regeln wollte (AB NR, 1973, IV, S.1659). Alois Bommer (cvp, TG) erachtete dies denn auch als Möglichkeit, dem schwindenden Interesse der Mädchen auf dem Land an der Hauswirtschaftsschule entgegenzuwirken und diese Ausbildung so anzupassen, dass Frauen tatsächlich auf dem Hof «mithelfen konnten» (AB NR, 1973, IV, S. 1655f.).

18.4 Die Selbstwahrnehmung der Bäuerinnen und die Anerkennung ihrer Arbeit (ab 1971)

Den drei unter 18.3 aufgeführten Massnahmen ist gemein, dass sie die traditionelle bäuerliche Familienstruktur nicht in Frage stellten und dadurch die den Männern und Frauen zugeschriebenen Rollen bewahrten oder sogar verstärkten. Gleichzeitig gab es jedoch in der zweiten Hälfte des 20. Jahrhunderts Anzeichen für eine Anerkennung der Leistungen der Bäuerinnen, insbesondere für die Rolle, die sie während des Zweiten Weltkriegs gespielt hatten.⁹ So wurde etwa der Schweizerische Landfrauenverband – der später zum Schweizerischen Bäuerinnen- und Landfrauenverband (SBLV) wurde – 1943, elf Jahre nach seiner Gründung, offiziell vom Bund anerkannt. Damit würdigte der Bund die Bedeutung dieses Verbandes für das Land und gewährte ihm finanzielle Unterstützung, unter anderem für ein Sekretariat. Während die Männer im Aktivdienst waren, galten die Bäuerinnen damals als Vorbild für die Stadtfrauen, was sie in der Gesellschaft zu den Ernährerinnen des Landes sowie zur «Bewahrerin der schweizerischen Werte und Kultur» machte (Vonarb 1992, 253ff.). Auch wenn dieses Bild der Bäuerin (und des Bauern) das Ergebnis ausgeklügelter ideologischer Strategien war und sich nach dem Krieg abschwächte (Ziehli 2019c), fand es im Parlament eine gewisse Resonanz. So plädierte etwa Otto Wartmann (fdp, TG) 1951 für eine Revision des Landwirtschaftsgesetzes (BRG 5928), mit der nach seinen Worten die Not der Bäuerinnen, welche die höchste Arbeitsbelastung aller Frauen aufwiesen, gelindert werden sollte (AB NR, 1951, III, S. 854).

9 Die Frauen hatten indes bereits gegen Ende des Ersten Weltkriegs gezeigt, dass sie in der Lage waren, den Hof ohne ihre Männer zu führen, als diese ihre Wehrpflicht zu erfüllen hatten. Zu dieser Zeit gründeten die Bäuerinnen denn auch die ersten Verbände, um ihre Interessen besser vertreten zu können (Ziehli 2019b).

Dennoch nahm das Parlament erst 1971 und somit im Jahr, in dem die Frauen in der Schweiz das Stimm- und Wahlrecht erhielten, ein Postulat von Alois Bommer (cvp, TG; Po. 10960) an, mit dem die Bedeutung der Rolle der Bäuerinnen in der Landwirtschaft aufgezeigt werden sollte und dank dem diese in der zukünftigen Agrarpolitik besser berücksichtigt werden sollten. Auch Bommer erinnerte an die entscheidende Rolle der Bäuerinnen während des Zweiten Weltkriegs, betonte aber auch die anspruchsvollere Stellung der Bäuerinnen aufgrund der Umstrukturierung der landwirtschaftlichen Betriebe. Sein Vorstoss stimmte überdies mit einem ähnlichen Programm des Schweizerischen Landfrauenverbands überein. Der Bundesrat anerkannte die Lücke in diesem Themenbereich und der Nationalrat überwies das Postulat stillschweigend (AB NR, 1971, IV, S. 970ff.). Als der Bundesrat seinen 5. Agrarbericht veröffentlichte (BRG 76.100), war die Enttäuschung der Betroffenen jedoch gross: So zeigten sich Alois Bommer und Cornelia Füeg (fdp, SO) – welche selbst einen Bauernhof führte – enttäuscht darüber, dass der Bundesrat dem Thema so wenig Raum und Zeit gewidmet hatte: Von den 257 Seiten des Berichts wurden den Bäuerinnen gerade einmal sieben Zeilen zugestanden (AB NR, 1977, IV, S. 1020f.). Bundesrat Ernst Brugger (fdp) entgegnete, dass die beauftragte Forschungsanstalt wichtigere Themen zu bearbeiten gehabt habe – etwa die Frage der Milchquoten –, versprach jedoch auf das Folgejahr einen entsprechenden Bericht. Dieser erschien zwar 1979, fand jedoch im Parlament keine Erwähnung mehr (AB NR, 1977, IV, S. 1041).

18.4.1 Gleiche Arbeitsbelastung zwischen Bäuerinnen und Bauern?

Auf die Situation der Bäuerinnen war der Bundesrat zwar im 5. Agrarbericht nicht eingegangen, stattdessen drehten sich die parlamentarischen Diskussionen um die Berechnung des Paritätslohns, der seit 1954 als Grundlage für die Preisbildung der landwirtschaftlichen Produkte diente und damit den Bauernfamilien ein faires Einkommen garantieren sollte. Dieser Paritätslohn sollte dem durchschnittlichen Verdienst eines Facharbeiters in ländlichen Gegenden entsprechen. Dabei wurde die Arbeit eines Landwirts einer 100-prozentigen Anstellung eines Facharbeiters entsprechend gewertet, die Arbeit einer Landwirtin jedoch nur als 85-prozentige Anstellung. Cornelia Füeg (fdp, SO) drückte ihr Unverständnis darüber aus, dass sich die Behörden weigerten, diesen Wert zu erhöhen, obwohl ein deutsches Gericht anerkannt hatte, dass eine Bäuerin gleich lange arbeite wie zwei Arbeitnehmer (d. h. zwischen 80 und 85 Stunden pro Woche, AB NR, 1977, IV, S.1021f.). Dieses Argument hatte zuvor auch Louis Barras (cvp, FR) aufgegriffen, der an der Behauptung von Ernst Haller (sp, AG) Anstoss nahm, wonach sich die Arbeitszeit der Bäuerinnen aufgrund der Modernisierung des Sektors reduziert habe (AB NR, 1977, IV, S.1036). Dennoch entschied sich der Rat für die Beibehaltung des Paritätslohns der Bäuerinnen bei 85 Prozent eines Facharbeiters.

1985 wurde auf Antrag von Yvette Jaggi (sp, VD) eine Kommissionsmotion eingereicht (Mo. V zum BRG 84.074), mit der die Gleichwertigkeit der Arbeit von Bäuerinnen und Bauern im Rahmen der Paritätslöhne hergestellt werden sollte. Dagegen wehrte sich jedoch eine Minderheit von Walter Biel (ldu, ZH). Biel befürwortete zwar einen höheren Lohn für Bäuerinnen, ein solcher könne aber mit der Motion nicht erreicht werden. Dadurch erhöhe man nur den Paritätslohn eines Betriebs um 4 bis 5 Prozent. «Wenn Sie wirklich der Bäuerin helfen wollten, dann müssten wir unsere Landwirte verpflichten, dass sie ihren mitarbeitenden Ehegattinnen einen Lohn bar auszahlen» (Walter Biel, AB NR, 1985, IV, S. 1572).¹⁰ Der Nationalrat stimmte der Motion zwar mit 62 zu 38 Stimmen zu, umgesetzt wurde diese jedoch nie: Im Rahmen des 7. Agrarberichts (1992) beantragte der Bundesrat deren Abschreibung, erwähnte dabei den tieferen Paritätslohn der Frauen jedoch mit keinem Wort.

18.5 Die Gesellschaft verändert sich und damit langsam aber sicher auch die Landwirtschaft

18.5.1 Unterschiedliche Ausbildungen verstärken die traditionelle Rollenverteilung

Die Ansicht, dass es sich bei der Situation der Bäuerin um ein strukturelles Problem handelt, begann sich ab 2010 durchzusetzen. Seit dann werden die Unterschiede der Frauen und Männer in der Landwirtschaft mit der Organisation der landwirtschaftlichen Berufsausbildung in Verbindung gebracht (Droz 2014; Forney 2012; Rossier und Reissig 2015). Für Jérémie Forney (2012, 83) hat denn auch gerade die Etablierung der staatlichen Ausbildung im 19. und 20. Jahrhundert zu einer Verstärkung der traditionellen Rollen geführt, indem die Bäuerinnen die Hauswirtschaftsschule besuchten, die Bauern hingegen die Landwirtschaftsschule (Forney 2012, 83). In der Tat werden auch heute noch zwei verschiedene landwirtschaftliche Ausbildungswege angeboten: das Eidgenössische Fähigkeitszeugnis (EFZ)¹¹ und die Ausbildung zur diplomierten Bäuerin.¹²

Zwar stehen offiziell beide Ausbildungswege allen offen, wie der Name der Diplomausbildung aber bereits deutlich macht, spricht diese mehrheitlich

10 Zuvor hatte Biel zur Unterstützung der parlamentarischen Initiative von Yvette Jaggi (sp, VD) für gleichen Lohn für Frauen und Männer aufgerufen (Pa. Iv. 84.223; vgl. dazu Kapitel 10 zu Lohngleichheit). Einen gleichen Lohn erachtete der Bundesrat im 6. Agrarbericht allerdings nicht als gerechtfertigt, «weil in der Landwirtschaft die Frauenarbeit und die Arbeit von männlichen Arbeitskräften in der Regel tatsächlich nicht gleich sind» (BBl 1984, III, S. 520).

11 In der Romandie heisst die Ausbildung «Certificat fédéral de capacité (CFC) d'agriculteur».

12 In der Romandie heisst der Beruf «Paysanne et Responsable de ménage agricole».

Frauen an, während Männer üblicherweise ein Fähigkeitszeugnis erwerben (Miéville-Ott und Reysoo 2013). Die Ausbildungen sind denn auch inhaltlich grundverschieden: Das Fähigkeitszeugnis setzt den Schwerpunkt auf technische Fertigkeiten im Bereich Pflanzenbau und Tierzucht, während das Diplom gemäss Droz et al. (2014a, 245) eine deutlich weiblichere Ausrichtung habe, welche es den Absolventinnen erlaube, «[de] gérer un ménage [agricole] de manière moderne, rationnelle et rentable, en tenant compte des besoins de ses membres et de ses hôtes»¹³. Damit erachten verschiedene Autorinnen und Autoren die landwirtschaftliche Ausbildung als Teil des Problems, indem sie auf den Strukturen des traditionellen Familienmodells beruht und zur Abhängigkeit der Bäuerinnen von ihren Ehemännern beiträgt (Droz 2014, 136; Droz et al. 2014a, 246; Forney 2012, 89f.). Entsprechend sind auch Bestrebungen im Gange, ein anerkanntes Fortbildungsprogramm für Bäuerinnen zu etablieren, um den Beruf für Frauen attraktiver zu machen.

18.5.2 Internationale Vereinbarungen zur Unterstützung von Landwirtinnen

Zu einem weiteren Fortschritt bezüglich der Stellung der Bäuerinnen führte die Ratifizierung des UNO-Übereinkommens zur Beseitigung jeder Form von Diskriminierung der Frau (CEDAW) durch die Schweiz im Jahr 1997. In dessen Zusammenhang muss die Schweiz regelmässig über die Umsetzung des Übereinkommens berichten. Der auf ein Postulat der Bäuerin und grünen Nationalrätin Maya Graf (gp, BL; Po. 11.3537) zurückgehende Bericht «Die Frauen in der Landwirtschaft», welcher im Jahr 2012 publiziert wurde, fiel als Teil des Agrarberichts 2012 in den Geltungsbereich dieses Übereinkommens. So hatte das Komitee des CEDAW (2009) vom Bundesrat verlangt, die Situation von Landfrauen und Bäuerinnen im Hinblick etwa auf ihre Autonomie, auf ihren Zugang zu Land oder auf ihre Ausbildung zu untersuchen. Der Agrarbericht 2012 wurde an der nationalen Konferenz zur Situation von Landfrauen und Bäuerinnen, die im Anschluss an die jährliche Sitzung der UNO-Frauenrechtskommission stattfand, vorgestellt und erlaubte den Bäuerinnen eine Bestandesaufnahme (RTS 2012a). Als Reaktion auf diese Konferenz reichte die ständerätliche Kommission für Wirtschaft und Abgaben (WAK-SR) eine Motion (Mo. 12.3990) ein, mit der sie vom Bundesrat einen umfassenderen Bericht über die wirtschaftliche, rechtliche und soziale Situation von Frauen in der Landwirtschaft und über konkrete Massnahmen zur Verbesserung ihres Status forderte (Bundesrat 2016, 9f.). Im Jahr 2016 publizierte der Bundesrat den geforderten Bericht, der detaillierter ausfiel als derjenige aus dem Jahr 2012, und untersuchte darin sowohl die Situation der Bäuerinnen als auch die verschiedenen freiwilligen oder verbindlichen Aktionen und Massnahmen des Bundes und der Bauernorganisationen.

13 «einen [landwirtschaftlichen] Haushalt modern, rationell und gewinnbringend zu führen und dabei die Bedürfnisse der Mitglieder und Gäste zu berücksichtigen» [Übersetzung des Autors].

Zu den vom Bund ergriffenen Massnahmen gehörte etwa die Änderung der Berechnung der Standardarbeitskraft (SAK) – einer Einheit zur Bemessung der Betriebsgrösse –, die seitdem auch landwirtschaftsnahe Tätigkeiten berücksichtigt, die überwiegend von Frauen ausgeübt werden, zum Beispiel den Direktverkauf oder den Agrartourismus. Droz et al. (2014b, 2) befürworteten diese Änderung, zumal die Nichtberücksichtigung dieser Arbeiten eine generelle Unsichtbarkeit der Tätigkeiten von Frauen widerspiegeln, was diese Änderung zu einer wichtigen Geschlechterfrage mache.

Auf Grundlage dieses 2016 veröffentlichten Berichts schlug der Bundesrat schliesslich auf Betreiben des damaligen Wirtschaftsministers Johann Schneider-Ammann (fdp) im Rahmen der Agrarpolitik 22+ vor, die Direktzahlungen an die soziale Absicherung der mitarbeitenden Ehepartnerinnen zu knüpfen (Ziehli 2020). Diese Massnahme sowie die Verbesserung des Status von Ehegatten im ländlichen Bodenrecht (siehe Einleitung) sind nach Angaben des Bundesrates eine Reaktion auf die von der CEDAW kritisierten Missstände (Bundesrat 2020, 31). Ausserdem stehen diese «Massnahmen [...] auch in Übereinstimmung mit den Folgerungen der 62. Tagung der UNO-Kommission für die Rechtsstellung der Frau (CSW) von 2018» (Bundesrat 2020, 31). Eine solche Änderung werde überdies auch dazu beitragen, die von der UNO bis zum Jahr 2030 gesetzten Sustainable Development Goals zu erreichen (BLW 2018, 168).

18.5.3 Der notwendige interne Druck

Externer Druck und die Einhaltung internationaler Verpflichtungen waren somit mitverantwortlich dafür, dass der Bund in diesem Bereich tätig wurde. Gleichzeitig gab es aber auch internen Druck. So kam ab den 2010er Jahren Bewegung in diesen Bereich, sowohl im Parlament – etwa durch das Postulat Graf (Po. 11.3537) und die Motion der WAK-SR (Mo. 12.3990) oder durch eine Motion und eine Interpellation von Alice Glauser-Zuffrey (svp, VD; Mo. 11.3531 und Ip. 11.3962) –, als auch innerhalb der verschiedenen landwirtschaftlichen Verbände. In der Folge starteten der Schweizerische Bäuerinnen- und Landfrauenverband (SBLV) und andere Bäuerinnenorganisationen Sensibilisierungskampagnen, um die Landwirtinnen und Landwirte auf die Problematik des rechtlichen Status und des sozialen Schutzes der mitarbeitenden Ehefrauen aufmerksam zu machen. Christine Bühler, die damalige Präsidentin des SBLV, wies etwa nach der Veröffentlichung des Berichts zur Situation der Bäuerinnen 2012 darauf hin, dass viele von ihnen nicht ausreichend über ihre Rechte informiert seien (RTS 2012b). In der Tat scheint das Thema der sozialen Absicherung innerhalb der Bauernfamilien ein Tabu zu sein, «excepté lorsqu'il arrive un pépin», ausser also es gibt Probleme (Christine Bühler; RTS 2012b); oder wie es Anne Challandes, Bühlers Nachfolgerin beim SBLV, formulierte: «Quand tout va bien, tout va bien» (Swissinfo 2019; BLW 2012b, 69).¹⁴ 2013 publizierte der SBLV folglich einen Informationsflyer zu diesem Thema und die UFA (Union des Fédérations Agricoles)

14 «Solange alles gut geht, ist alles gut» [Übersetzung des Autors].

verschickte in Zusammenarbeit mit den Bauernorganisationen ein Sonderheft mit dem Titel «Bäuerinnen haben Rechte» an alle Bauern- und Bäuerinnenhaushalte (Bundesrat 2016, 16f.).

18.5.4 Die Repräsentation der Frauen in den Landwirtschaftsverbänden

Neben der Sensibilisierung der Betroffenen für das Thema war aber auch die Präsenz der Bäuerinnen in Machtpositionen eine wichtige Voraussetzung für Verbesserungen. Einen Schritt in diese Richtung stellte die Schaffung eines dritten Vizepräsidiums des Schweizer Bauernverbands im Jahr 2013 dar, welche der Präsidentin des SBLV vorbehalten ist. Dadurch können die spezifischen Interessen der Bäuerinnen innerhalb der einflussreichsten landwirtschaftlichen Organisation des Landes besser eingebracht oder verteidigt werden. Auch Droz et al. (2014b, 12) erachteten die Wahl einer Vizepräsidentin des Schweizer Bauernverbands 2013 als ersten Schritt hin zu einer grösseren Beteiligung und Sichtbarkeit von Frauen in landwirtschaftlichen Entscheidungsprozessen.

Die Untervertretung der Frauen im Bauernverband erachtete Forney (2012, 83) als Teil einer grösseren Problematik. Einerseits sei die Vertretung der Landwirtschaft gegenüber der Öffentlichkeit traditionell eine Aufgabe der Männer gewesen, andererseits sei diese Situation nicht auf die Landwirtschaft begrenzt: Erste berufliche, öffentliche und politische Auftritte von Frauen in der Schweiz seien allgemein vergleichsweise spät erfolgt (2012, 83).¹⁵

Es stellt sich jedoch auch die Frage, welches Gewicht diesen zwei Sitzen – neben dem neu hinzugekommenen Vizepräsidium ist für den SBLV ein weiterer Sitz im Vorstand reserviert (Bundesrat 2016, 17f.) – im 25-köpfigen Vorstand zukommt (Schweizer Bauernverband 2021). Dies gilt umso mehr, wenn wir uns die Präsenz von Frauen in den kantonalen Strukturen anschauen, was der Bauernverband im Rahmen einer von Agridea durchgeführten Studie gemacht hat. Dabei wurde deutlich, dass die Beteiligung der Frauen in den kantonalen Bauernorganisationen, die dem Schweizer Bauernverband angeschlossen sind, nach wie vor gering ist und zwischen 0 Prozent (Appenzell-Innerrhoden) und 33,3 Prozent (Jura, Basel-Stadt und Basel-Landschaft) zu liegen kommt. Die Studie sieht mögliche Ursachen für diese Untervertretung der Frauen in der durch Kinderbetreuung auftretenden Schwierigkeit, sich in einem Verein zu engagieren, oder in der Präferenz für ein soziales anstelle eines politischen Engagements. So beschäftigte sich der Bauernverband mit technischen und politischen Fragen, während die Frauenorganisationen vor allem an sozialen Fragen interessiert seien (Moser et al. 2018, 5f.). Auch die Aufgabenverteilung innerhalb der kantonalen Bauernverbände scheint auf traditionellen Rollenbildern zu beruhen. So sind die in den Verbänden engagierten Frauen häufig für Themen zuständig, die traditionell den

15 «Ce sont les tâches traditionnellement masculines qui ont fondé l'essentiel des organisations professionnelles, syndicats et coopératives. Selon la norme de l'époque, les hommes ont représenté officiellement le monde agricole devant le public» (Forney 2012, 83).

Frauen zugewiesen werden, zum Beispiel für Agrotourismus oder Soziales, während Männer die mit der landwirtschaftlichen Produktion zusammenhängenden Themen behandeln (Moser et al. 2018, 5 f.). Um eine höhere Beteiligung der Frauen in institutionellen Gremien zu fördern, lancierte die Agridea in der Folge eine Sensibilisierungskampagne, welche Frauen ermutigen sollte, institutionellen Gremien beizutreten (Agridea 2018).

18.5.5 Der anfängliche Widerstand der landwirtschaftlichen Verbände gegen die Vorschläge des Bundesrates

Trotz diesen beiden Sitzen des SBLV im Vorstand des Bauernverbandes konnte die Frauenorganisation nicht verhindern, dass sich Letzterer gegen den vom Bundesrat im Rahmen der AP22+ gemachten Vorschlag, die Direktzahlungen an die soziale Absicherung der mitarbeitenden Ehepartner zu koppeln, wehrte. Der Bauernverband erklärte, dass er eine weniger restriktive Lösung, wie eine Sensibilisierungskampagne oder eine Verpflichtung für die Ehepaare, sich in dieser Angelegenheit beraten zu lassen, bevorzuge (Schweizer Bauernverband 2019, 24; RTS 2019c).

Der Widerstand der Landwirte gegen verpflichtende Massnahmen für eine soziale Absicherung der mitarbeitenden Ehepartner ist jedoch nicht neu, er wurde bereits 2012 im Rahmen der Diskussionen um die Agrarpolitik 2014–2017 laut. Bei dieser Gelegenheit hatte SP-Ständerätin Anita Fetz (sp, BS) erstmals die Idee eingebracht, die Direktzahlungen an die Pflicht zur Gewährung eines Rechtsstatus für bäuerliche Ehegatten zu koppeln, um die Situation der Bäuerinnen zu verbessern. Damals stellte sich der SBLV noch gegen eine solche Regelung und erachtete diese als Provokation, obwohl auch der Verband die Situation der Bäuerinnen zuvor kritisiert hatte (RTS 2012a). Stattdessen befürwortete der Verband gemäss Ivo Bischofberger (cvp, AI) eine gezielte Beratung und Information der Bauernfamilien, um dem Ehepaar diesbezüglich Entscheidungsfreiheit zu lassen. Ohne die Idee von Fetz per se abzulehnen, zog Bundesrat Schneider-Ammann den legislativen Weg vor, der zunächst die Erstellung eines Berichts zu diesem Thema und die Analyse der verschiedenen Handlungsmöglichkeiten vorsah. Der Ständerat lehnte den Antrag von Fetz mit 15 zu 23 Stimmen ab und verabschiedete stattdessen die oben bereits aufgeführte Kommissionenmotion (Mo. 12.3990), die wie gesehen in der Folge zu einer Gesetzesvorlage führte – die mit dem Antrag von Anita Fetz identisch war (AB SR, 2012, S.1191 ff.).

18.6 Das ist erst der erste Schritt

Mit der Zeit änderte der SBLV hingegen seine Einstellung zur Koppelung der sozialen Absicherung der Bäuerinnen an die Direktzahlungen und begann, viel politische Lobbyarbeit zu diesem Thema zu leisten. 2019 unterstützte er schliesslich offiziell den Vorschlag des Bundesrates im Rahmen der AP22+. Dieser Entscheid

fiel zum einen mit dem Frauenstreik und zum anderen mit einem Wechsel im Präsidium des Verbands zusammen.

So lancierte der SBLV wenige Tage vor dem Frauenstreik im Juni 2019 in Zusammenarbeit mit Swissaid (2021) den «Bäuerinnen Appell», der einen echten sozialen Schutz für Bäuerinnen auf der ganzen Welt forderte – auch in der Schweiz. Dieser Appell stellte eine Gelegenheit dar, ein klares Signal an die Politik zu senden, und widerspiegelte die neue Haltung des SBLV zum Thema Schutz der Bäuerinnen. Bereits im März 2019 hatte der Verband in einem Artikel darauf hingewiesen, dass er seine ursprüngliche Position korrigiert habe (AgriHebdo 2019).

2019 erhielt der SBLV auch eine neue Präsidentin. Hatte Christine Bühler die Lösung des Bundesrates noch als «eher suboptimal» bezeichnet¹⁶ (Zürcher 2019; Ziehli 2019a), sprach sich der Verband unter seiner neuen Präsidentin, Anne Challandes, zugunsten des Projekts des Bundesrates aus.¹⁷ Die neue Präsidentin des SBLV ging sogar noch einen Schritt weiter und erklärte, dass die vom Bundesrat vorgeschlagene Regelung nur einen ersten Schritt für eine bessere Anerkennung der Arbeit der Bäuerinnen darstelle und nicht alle Probleme löse (Quiquerez 2020; Le Nouvelliste 2020). Sie bedauerte überdies, dass der bundesrätliche Vorschlag, der von den drei eingangs erwähnten parlamentarischen Vorstössen (Mo. 20.4574 Gapany, 20.4515 de Montmollin und 20.4592 Nicolet) aufgenommen worden war, zentrale Aspekte der Besserstellung der Bäuerinnen, wie das Einkommen und damit auch der Zugang zur Mutterschaftsversicherung, nicht aufnehme. Dieses fehlende Einkommen bleibe im Falle einer Scheidung oder Trennung höchst problematisch, da die Frauen weiterhin grosser Unsicherheit und Verletzbarkeit ausgesetzt seien (RTS 2020).

Obwohl eine Verpflichtung zur Absicherung der Bäuerinnen inzwischen von vielen Landwirten im Parlament unterstützt wird – was teilweise recht abrupte Positionswechsel mit sich brachte –, scheint die Pflicht zur Entrichtung eines Einkommens derzeit keine Mehrheit im Parlament zu finden. Noch im Jahr 2020 konnte man in den Medien von Fachpersonen lesen, die der Meinung waren, dass «si Madame décide de claquer ses 3000 fr. mensuels à titre personnel, après deux ans, l'exploitation est morte!» (Cochard 2020).¹⁸ Dieselbe Auffassung spiegelt sich zum Beispiel auch in den Äusserungen eines hochrangigen Verwaltungsangestellten gegenüber Christine Bühler wider, der nicht verstand,

16 Sie strich hervor, dass eine weniger restriktive Lösung den Vorteil hätte, dass sie etwas den Druck aus der Debatte nehmen würde, da selbst der SBLV in diesem Thema nicht einig sei (Tages-Anzeiger 2019; Ziehli 2019a).

17 Keine Änderung der Ausrichtung hatte hingegen der Wechsel an der Spitze des Landwirtschaftsdepartementes von Johann Schneider-Ammann (fdp) zu Guy Parmelin (svp) zur Folge. Der ehemalige Winzer erklärte, die Linie seines Vorgängers fortsetzen zu wollen, zumal er selbst entsprechende Tragödien gesehen habe (Quiquerez 2019).

18 «Wenn Madame beschliesst, ihre monatlichen CHF 3000 für persönliche Zwecke zu verjubeln, dann ist der Betrieb nach zwei Jahren tot!» [Übersetzung des Autors].

warum die Bäuerinnen ein Gehalt forderten, «sie hätten doch schon Kost und Logis» (Schmid 2020, 280). Zu diesen Argumenten, die aus einer anderen Zeit zu stammen scheinen, kommen Befürchtungen mancher Betroffener hinzu, dass sie aus Geldmangel keine Gehälter zahlen könnten, wie Bauernverbandspräsident Markus Ritter (cvp, SG) betonte. Relativiert wird letztere Darstellung von einer Reihe von Landwirtinnen und Landwirten, zum Beispiel von Philippe Jobin, einem SVP-Mitglied aus dem Waadtland, sowie von Christine Bühler und Anne Challandes, welche in der Zahlung eines Einkommens einen Steuervorteil sehen – von der sozialen Absicherung der Betroffenen ganz abgesehen (Swissinfo 2019; Tages-Anzeiger 2019; Terre et Nature 2019; Ziehli 2019a).

18.6.1 Die landwirtschaftliche Welt im Wandel

Diese Ausgangslage verspricht ab den 2020er Jahren eine interessante Debatte, insbesondere in einer sich verändernden landwirtschaftlichen Welt, in der immer mehr Frauen eine vollwertige landwirtschaftliche Ausbildung absolvieren und landwirtschaftliche Betriebe führen. Im Jahr 2016 gaben fast doppelt so viele Frauen in der Landwirtschaft an, selbstständig zu sein, wie im Jahr 2000 (2000: 3 400, 2016: 6 000; Agrarbericht 2020a). Zudem steigt ihr Anteil in den Landwirtschaftsschulen deutlich an. Gegen Ende des letzten Jahrhunderts machten Frauen 4,7 Prozent aller Personen in Landwirtschaftsschulen aus, im Jahr 2017 waren es 13,6 Prozent. In der Biobranche liegt der Frauenanteil in den Berufsschulen gar bei 20 bis 30 Prozent (Ziehli 2019b). Droz et al. (2014a, 244) sehen den steigenden Anteil der Frauen mit einem Fähigkeitszeugnis in der Landwirtschaft als Beweis für eine zunehmende Verbesserung des Status sowie der Situation der Frauen in der Landwirtschaft.¹⁹ Die jüngere Frauengeneration in der Landwirtschaft ist auch häufiger bei der AHV angemeldet als früher – heute sind es mehr als die Hälfte der jungen Frauen im Vergleich zu etwas mehr als einem Viertel bei den älteren Frauen (BLW 2012b, 68). Dies zeigt die Relevanz von Aufklärungsarbeit durch die Bauernorganisationen, hängt aber auch damit zusammen, dass viele junge Frauen auch ausserhalb ihres Hofes Arbeit suchen und dadurch Zugang zu Sozialleistungen erhalten. Neben den finanziellen Vorteilen und den sozialen Aspekten einer solchen Erwerbstätigkeit spielt dabei sicher auch der Wunsch mit, eigenes Geld zu verdienen (BLW 2012b, 64f.). Für den Anthropologen Jérémie Forney (2012, 87) stellt die zunehmende Zahl von Frauen, die ausserhalb des Hofes arbeiten, auch eine Reaktion auf die Modernisierung des Sektors dar, wodurch die traditionell den Bäuerinnen zugewiesenen Aufgaben, wie etwa die Selbstversorgung des Haushalts, immer weniger zwingend sind. Gleichzeitig tragen auch Veränderungen der Einstellungen der Gesellschaft, insbesondere die Schwächung des traditionellen Familienmodells, zu dieser Veränderung bei

19 «La progression importante de la proportion de jeunes femmes obtenant un CFC d'agricultrice témoigne d'un dynamisme et d'une possible transformation future du statut et de la position des femmes dans l'agriculture» (Droz et al. 2014a, 244).

(Forney 2012, 87). Diese veränderten Einstellungen fördern schliesslich auch das Aufkommen von kommerziellen oder touristischen para-landwirtschaftlichen Aktivitäten durch die Bäuerinnen, wie z. B. der Direktverkauf. Diese ermöglichen es der Bäuerin, zum reibungslosen Ablauf des Betriebs und der Familieneinheit beizutragen (Forney 2012, 89). Alle diese Elemente helfen sicherlich dabei, die Situation der Bäuerinnen zu verbessern. Auch wenn die Bäuerinnen bisher nur selten Gegenstand politischer Diskussionen waren, ist die Forderung nach Anerkennung ihrer Arbeit nicht neu. Dies rief Anne Challandes mit dem Hinweis in Erinnerung, dass die sozialen Forderungen der Bäuerinnen bereits präsent waren, als zu Beginn des 20. Jahrhunderts die ersten kantonalen Verbände der Bäuerinnen gegründet wurden. Zu erwähnen wäre diesbezüglich etwa das Engagement von Augusta Gillibert-Randin (1869–1940), die 1918 den ersten Bäuerinnenverein gegründet und ihr Leben lang für die Verbesserung des Loses ihrer Schwestern gekämpft hatte (RTS 2019b; Ziehli 2019b). Doch lange Kämpfe sind sich die Frauen ja gewohnt. Davon haben sie sich noch nie abhalten lassen.

18.7 Literaturverzeichnis

- Agrarbericht. 2020a. *Bauernfamilie. Arbeits- und Lebensbedingungen*. Agrarbericht 2020 (17.03.2021).
- Agrarbericht. 2020b. *Strukturen. Beschäftigte*. Agrarbericht 2020, <https://www.agrarbericht.ch/de/betrieb/strukturen/beschaeftigte> (17.03.2021).
- Agridea. 2018. *Les femmes s'engagent*. Video auf Youtube vom 08.02.2018.
- AgriHebdo. 2019. *La couverture sociale du conjoint indispensable*. Agri Hebdo vom 15.03.2019.
- Agrimpuls. 2020. *Directive salariale pour le personnel extrafamilial travaillant dans l'agriculture suisse, y compris l'économie domestique, en 2021*.
- BLW – Bundesamt für Landwirtschaft. 2012a. *Flyer: Die Frauen in der Schweizer Landwirtschaft*. Bern.
- BLW – Bundesamt für Landwirtschaft. 2012b. *Agrarbericht 2012*. Bern.
- BLW – Bundesamt für Landwirtschaft. 2018. *Vernehmlassung zur Agrarpolitik ab 2022 (AP22+). Erläuternder Bericht*. Bern.
- Bundesrat. 2016. *Frauen in der Landwirtschaft. Bericht des Bundesrats in Erfüllung der Motion der Kommission für Wirtschaft und Abgaben des Ständerats vom 14. November 2012 (12.3990)*. Bern.
- Bundesrat. 2020. *Übereinkommen zur Beseitigung jeder Form von Diskriminierung der Frau (CEDAW) Antworten der Schweiz auf die Fragen in der List of Issues im Hinblick auf den Sechsten periodischen Bericht*. Bern.
- CEDAW. 2009. *Observations finales du Comité pour l'élimination de la discrimination à l'égard des femmes*. Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes, 44. Session.

- Cochard, Catherine. 06.02.2020. Le statut de la paysanne au cœur des discussions. 24 Heures, <https://www.24heures.ch/vaud-regions/statut-paysanne-coeur-discussions/story/22915536> (17.03.2021).
- Droz, Yvan. 2014. *Malaise en agriculture. Une approche interdisciplinaire des politiques agricoles France-Québec- Suisse*. Paris : Karthala.
- Droz, Yvan, Valérie Ott-Miéville und Fenneke Reysoo. 2014a. L'agriculteur et la paysanne suisses: un couple inégal? *Revue suisse de sociologie* 40/2.
- Droz, Yvan, Fenneke Reysoo, Valérie Ott-Miéville, Nadine Boucherin, Federica Manfredi, Ruth Rossier, Sandra Contzen und Jérémie Forney. 2014b. Genre, générations et égalité en agriculture: transformations des configurations familiales et des représentations de la masculinité et de la féminité en Suisse. *Fonds National Suisse de la Recherche Scientifique*.
- Forney, Jérémie. 2012. *Éleveurs laitiers: peuvent-ils survivre?* Lausanne: Presses Polytechniques et Universitaires Romandes.
- Le Nouvelliste. 28.12.2020. Politique agricole: des élus veulent sauver deux mesures prévues par le projet du gouvernement. *Le Nouvelliste*, <https://www.lenouvelliste.ch/articles/suisse/politique-agricole-des-elus-veulent-sauver-deux-mesures-prevues-par-le-projet-du-gouvernement-1024202> (17.03.2021).
- Miéville-Ott, Valérie und Fenneke Reysoo. 2013. L'entrée des femmes en agriculture: interrogations sur l'égalité des chances, *Forum* 2013/1.
- Moser, Ruth, Christine Badertscher, François Monin, Simon Degelo. 2018. *Beteiligung von Frauen in den Strukturen des Schweizer Bauernverbands SBV*. Agri-dea, Schweizer Bauernverband.
- Quiquerez, Florent. 25.04.2019. Avocate, elle est devenue paysanne par amour. 24 Heures, <https://www.24heures.ch/suisse/suisse-romande/avocate-devenue-paysanne-amour/story/22179688> (17.03.2021).
- Quiquerez, Florent. 23.12.2020. Le sort des paysannes ne tient plus qu'à un fil. 24 Heures, <https://www.24heures.ch/le-sort-des-paysannes-ne-tient-plus-qua-un-fil-163205565367> (17.03.2021).
- Revue UFA. 2019. Assurer correctement ses collaborateurs. *Revue UFA* 6/2019.
- Rossier, Ruth und Linda Reissig. 2015. Entre exploitation et famille: les cheffes d'exploitation agricoles en Suisse, *Agroscope Transfer* 78.
- RTS – Radio Télévision Suisse. 2012a. Femme paysanne: un travail dans l'ombre?, *Forum* vom 16.10.2012.
- RTS – Radio Télévision Suisse. 2012b. Les paysannes suisses dénoncent leur situation précaire, *Le 12h30* vom 16.10.2012.
- RTS – Radio Télévision Suisse. 2019a. La Neuchâteloise Anne Challandes élue présidente de l'Union suisse des paysannes et des femmes rurales, *Forum* vom 25.04.2019.

- RTS – Radio Télévision Suisse. 2019b. Les paysannes devraient réclamer le statut de salariée ou d'indépendante, *La Matinale* vom 04.09.2019.
- RTS – Radio Télévision Suisse. 2019c. Les femmes paysannes vivent dans la précarité, notamment en vue de leur retraite. La Confédération cherche à mieux les protéger, *Le 19h30* vom 20.08.2019.
- RTS – Radio Télévision Suisse. 2020. Soutien fédéral à une meilleure protection pour les paysannes suisses, *La Matinale* vom 25.12.2020.
- Schmid, Denise. 2020. *Jeder Frau ihre Stimme. 50 Jahre Schweizer Frauengeschichte 1971–2021*. Zürich: Hier und Jetzt.
- Schweizer Bauernverband. 2021. *Vorstand des Schweizer Bauernverbandes*, <https://www.sbv-usp.ch/de/organisation/vorstand> (03.02.2021).
- Schweizer Bauernverband. 2019. *Vernehmlassung zur Agrarpolitik ab 2022 (AP22+)*, <https://www.sbv-usp.ch/de/agrarpolitik-ab-2022-ap22> (03.02.2021).
- Swissaid. 2021. *Für soziale Sicherheit der Bäuerinnen*, <https://appell.ch/fr/pour-la-protection-sociale-des-paysannes-2/> (03.02.2021).
- Swissinfo. 22.08.2019. *Par amour, les paysannes suisses travaillent souvent sans salaire*. Swissinfo, <https://www.swissinfo.ch/fre/societe/egalite-dans-l-agriculture-par-amour--les-paysannes-suissees-travaillent-souvent-sans-salaire/45146582> (03.02.2021).
- Terre et nature. 31.05.2019. Deux tiers des paysannes ne sont pas assurées. Ça ne peut plus durer! *Terre et nature*, <https://www.terrenature.ch/deux-tiers-des-paysannes-ne-sont-pas-assurees-ca-ne-peut-plus-durer/> (03.02.2021).
- Vonarb, Irene. 1992. Die Bäuerin als Landesnährmutter. Alltagsleben und Rolle der Bäuerinnen zur Zeit des Zweiten Weltkriegs. In Albert Tanner und Anne-Lise Head-König (Hrsg.). *Die Bauern in der Geschichte der Schweiz*. Schweizerische Gesellschaft für Wirtschafts- und Sozialgeschichte. Heft 10, Zürich: Chronos, 1992: 253–262.
- Ziehli, Karel. 2019a. *Sélection d'article sur la politique suisse: Le nombre de femmes commençant une formation d'agricultrice augmente, leurs intérêts sont largement sous-représentés*. Bern: Année Politique Suisse, Institut für Politikwissenschaft, Universität Bern, www.anneepolitique.swiss (03.02.2021).
- Ziehli, Karel. 2019b. *Sélection d'article sur la politique suisse: Il y a 100 ans naissait la première association de paysannes*. Bern: Année Politique Suisse, Institut für Politikwissenschaft, Universität Bern, www.anneepolitique.swiss (03.02.2021).
- Ziehli, Karel. 2019c. *Le Mythe du Bon paysan. De l'utilisation politique d'une figure idéalisée*. Bern: Université de Bern.

- Ziehli, Karel. 2020. *Sélection d'article sur la politique suisse: Une nouvelle version de la PA 22+ mise en consultation*. Bern: Année Politique Suisse, Institut für Politikwissenschaft, Universität Bern, [http:// www.anneepolitique.swiss](http://www.anneepolitique.swiss) (03.02.2021).
- Zürcher, Christian. 2019. Ein Leben lang geschuftet und trotzdem keine Altersvorsorge. *Tages-Anzeiger*, <https://www.tagesanzeiger.ch/schweiz/standard/bombe-im-stall/story/20222376> (03.02.2021).

Die Autorinnen und Autoren

Marc Bühlmann studierte in Bern und Genf Politikwissenschaft und Philosophie. Seit 2011 ist er Direktor von *Année Politique Suisse* und seit 2013 assoziierter Professor am Institut für Politikwissenschaft an der Universität Bern. Seine Lehr- und Forschungsgebiete umfassen politische Partizipation, Demokratietheorie, Schweizer Politik und Direkte Demokratie.

Bernadette Flückiger, lic. phil. hist und MA in European Studies, arbeitete mehrere Jahre bei der Schweizerischen Akademie für Geistes- und Sozialwissenschaften, danach wechselte sie zum Bundesamt für Umwelt, Sektion Politische Geschäfte. Seit 2019 ist sie bei *Année Politique Suisse* tätig, wo sie unter anderem für das Kapitel «Bildung und Forschung» zuständig ist.

Karin Frick, MA in Politikwissenschaft, ist Doktorandin bei *Année Politique Suisse* am Institut für Politikwissenschaft der Universität Bern. Neben ihrem Dissertationsprojekt bei Prof. Dr. Marc Bühlmann zu parlamentarischer Stellvertretung und Repräsentation betreut sie bei *Année Politique Suisse* den Themenbereich «Rechtsordnung».

Marlene Gerber studierte Politikwissenschaft und Geografie an der Universität Bern und verfasste ihre Doktorarbeit zum Thema Bürgerbeteiligung. Seit 2013 forscht und lehrt sie an der Universität Bern. Sie ist Co-Direktorin von *Année Politique Suisse*, wo sie aktuell unter anderem für die Redaktion zur Gleichstellungs- und Familienpolitik zuständig ist.

Anja Heidelberger studierte Politikwissenschaft, Volkswirtschaftslehre und Völkerrecht. 2017 hat sie ihre Dissertation zum Thema «Abstimmungsbeteiligung in der Schweiz» an der Universität Bern abgeschlossen. Seit 2017 arbeitet sie bei *Année Politique Suisse* als Co-Direktorin und ist Redaktorin zu den Themen «Öffentliche Finanzen» und «Sozialversicherungen».

Sean Müller ist seit Februar 2020 Assistenzprofessor für Politikwissenschaften an der Universität Lausanne, finanziert vom Schweizerischen Nationalfonds zur Förderung der wissenschaftlichen Forschung. Er forscht und publiziert vor allem zu Schweizer und vergleichender Politik auf nationaler und subnationaler Ebene.

Dominique Oehrli ist Postdotorandin am Institut für Politikwissenschaft der Universität Bern. Ihre Forschungsinteressen fokussieren sich auf die vergleichende Sozial- und Wohlfahrtsstaatspolitik und auf die Analyse geschlechtsspezifischer Effekte unterschiedlicher sozial- und familienpolitischer Massnahmen.

Isabelle Stadelmann-Steffen ist Professorin für Vergleichende Politik an der Universität Bern. Ihre Forschungsinteressen liegen in den Bereichen öffentliche

Politik (vor allem Familienpolitik und Energiepolitik), direkte Demokratie sowie politische Verhaltens- und Einstellungsforschung. Dabei bilden Geschlechterungleichheiten ein wiederkehrendes Thema in ihrer Forschung.

Anna Storz hat in Bern Islamwissenschaft und Politikwissenschaft studiert und im Anschluss am Institut für Politikwissenschaft der Universität Bern promoviert. Ihr Forschungsschwerpunkt lag auf der populistischen Ausprägung von Rechtsparteien wie auch der Entwicklung von kantonalen Parteiensystemen.

Karel Ziehli hat einen Master in Politikwissenschaft und Nachhaltiger Entwicklung von der Universität Bern. Er arbeitet als Redaktor bei *Année Politique Suisse* sowie als parlamentarischer Mitarbeiter. Seine Schwerpunkte sind die Landwirtschafts- und Umweltpolitik. Daneben studiert er Literarisches Schreiben an der Hochschule der Künste Bern.

Guillaume Zumofen, MA in Volkswirtschaftslehre, promoviert am Institut für Politikwissenschaft der Universität Bern im Bereich der politischen Kommunikation. Ferner ist er als Redaktor für *Année Politique Suisse* tätig, wo er sich auf die Themen «Wirtschaftspolitik» sowie «Geld, Währung und Kredit» spezialisiert hat.

Wo steht die Schweiz in punkto Gleichstellung zwischen Frau und Mann? Welche Forderungen konnten seit Einführung des Frauenstimmrechts erfüllt werden, welche neuen Forderungen haben sich ergeben? Dieser Sammelband beleuchtet die Entwicklung der Frauen- und Gleichstellungspolitik in der Schweiz in den unterschiedlichsten Themenbereichen. Durch das Nachzeichnen von Auseinandersetzungen im Parlament und an der Urne seit 1950 entstand ein Zeitzeugnis über unterschiedliche Ansichten zur Stellung der Frau in der Gesellschaft. Nicht zuletzt gipfeln diese in der Frage, ob die Frauen durch die rechtliche Gleichstellung dem Laufgitter bereits vollständig entkommen sind oder ob es zusätzlicher Massnahmen zur Herstellung der materiellen Gleichstellung bedarf.

Marlène Gerber studierte Politikwissenschaft und Geographie an der Universität Bern und verfasste ihre Doktorarbeit zum Thema Bürgerbeteiligung. Seit 2013 forscht und lehrt sie an der Universität Bern. Sie ist Co-Direktorin von *Année Politique Suisse*, wo sie aktuell unter anderem für die Redaktion zur Gleichstellungs- und Familienpolitik zuständig ist.

Anja Heidelberger studierte Politikwissenschaft, Volkswirtschaftslehre und Völkerrecht. 2017 hat sie ihre Dissertation zum Thema «Abstimmungs-beteiligung in der Schweiz» an der Universität Bern abgeschlossen. Seit 2017 arbeitet sie bei *Année Politique Suisse* als Co-Direktorin und ist Redaktorin zu den Themen «Öffentliche Finanzen» und «Sozialversicherungen».

ISBN: 978-3-03777-251-5



9 783037 772515