

# Frauen- und Kinderhandel als sozialpolitisches Thema? : Antworten aus dem Völkerbund und die Rezeption in der Schweiz

Autor(en): **Siegenthaler, Edith**

Objektyp: **Article**

Zeitschrift: **Traverse : Zeitschrift für Geschichte = Revue d'histoire**

Band (Jahr): **20 (2013)**

Heft 2: **Sozialer Frieden : transnational = Les chantiers transnationaux de la paix sociale**

PDF erstellt am: **24.09.2024**

Persistenter Link: <https://doi.org/10.5169/seals-391081>

## **Nutzungsbedingungen**

Die ETH-Bibliothek ist Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften. Sie besitzt keine Urheberrechte an den Inhalten der Zeitschriften. Die Rechte liegen in der Regel bei den Herausgebern.

Die auf der Plattform e-periodica veröffentlichten Dokumente stehen für nicht-kommerzielle Zwecke in Lehre und Forschung sowie für die private Nutzung frei zur Verfügung. Einzelne Dateien oder Ausdrucke aus diesem Angebot können zusammen mit diesen Nutzungsbedingungen und den korrekten Herkunftsbezeichnungen weitergegeben werden.

Das Veröffentlichen von Bildern in Print- und Online-Publikationen ist nur mit vorheriger Genehmigung der Rechteinhaber erlaubt. Die systematische Speicherung von Teilen des elektronischen Angebots auf anderen Servern bedarf ebenfalls des schriftlichen Einverständnisses der Rechteinhaber.

## **Haftungsausschluss**

Alle Angaben erfolgen ohne Gewähr für Vollständigkeit oder Richtigkeit. Es wird keine Haftung übernommen für Schäden durch die Verwendung von Informationen aus diesem Online-Angebot oder durch das Fehlen von Informationen. Dies gilt auch für Inhalte Dritter, die über dieses Angebot zugänglich sind.

---

## Frauen- und Kinderhandel als sozialpolitisches Thema?<sup>1</sup>

Antworten aus dem Völkerbund und die Rezeption in der Schweiz

Edith Siegenthaler

Der Völkerbund wurde nach dem Ersten Weltkrieg mit dem Ziel gegründet, den Weltfrieden zu bewahren. Er beschäftigte sich aber nicht nur mit politischen friedenserhaltenden Massnahmen, sondern wurde auch in wirtschaftlichen, humanitären und sozialen Bereichen tätig.<sup>2</sup> Der Kampf gegen den internationalen Frauen- und Kinderhandel ist einer dieser weniger bekannten Bereiche.

Bereits Ende des 19. Jahrhunderts gab es in Europa erste Bemühungen, den internationalen Handel mit Frauen zum Zweck der Prostitution, die *white slavery*, zu bekämpfen. Dabei gingen Feministinnen, welche die Abschaffung der Prostitution sowie gleiche moralische Massstäbe für Mann und Frau forderten, eine Allianz ein mit VertreterInnen der Sittlichkeitsbewegung, die ihrerseits nationalistische Ängste vor der Schändung der «eigenen» Frauen aufgriffen.<sup>3</sup> Diese Bemühungen gipfelten 1904 und 1910 in zwei internationalen Abkommen, die nach dem Ersten Weltkrieg in die Kompetenz des Völkerbunds fielen.

Der Artikel untersucht im ersten Teil, ob und wie der Völkerbund im Bereich des Frauen- und Kinderhandels soziale Fragen thematisierte und ob er sozialpolitische Empfehlungen machte. Im zweiten Teil befasst sich der Artikel mit dem Einfluss der Völkerbunddiskussionen und -empfehlungen auf die Schweiz. Um mögliche Anknüpfungspunkte der Schweizer AkteurInnen an die Diskurse im Völkerbund zu finden, stellt sich zunächst die Frage, welche Vorstellungen und allenfalls sozialpolitische Empfehlungen der Völkerbund mit der Bekämpfung von Frauen- und Kinderhandel verband. Dabei liegt der Fokus auf der Thematisierung sozialer Verhältnisse als Ursache für Frauen- und Kinderhandel und auf der Frage nach der Rolle von Staat und Privaten. Anschliessend wendet sich die Untersuchung der Frage zu, inwiefern sich die Bundesbehörden auf diese Diskussionen bezogen. Dies einerseits im Bereich des Schweizer Engagements gegen Frauen- und Kinderhandel und andererseits im Bereich der Schweizer Sozialpolitik.

## Die Arbeit der Völkerbundkommission gegen Frauen- und Kinderhandel

Die Völkerbundssatzung von 1919 legte in Artikel 23c fest, dass der Völkerbund «with the general supervision over the execution of agreements with regard to the traffic in women and children» betraut werde.<sup>4</sup> Aufgrund dieses Artikels berief der Völkerbundsrat 1921 eine internationale Konferenz ein mit dem Zweck, die bisherigen internationalen Bestrebungen im Kampf gegen den Frauen- und Kinderhandel zu bündeln. Die Konferenz setzte eine beratende Kommission ein, die *Commission consultative de la traite des femmes et des enfants* (im Folgenden: Konsultativkommission), welche fortan dem Völkerbundsrat beratend zur Seite stand.<sup>5</sup> Die Kommission nahm ihre Arbeit 1922 mit neun staatlichen Delegierten und fünf Vertreterinnen von Freiwilligenorganisationen aus dem Bereich der Bahnhofshilfe (*International Bureau for the Suppression of Traffic in Women and Children*, *Association catholique internationale des œuvres de protection de la jeune fille*, *Fédération des Unions nationales des amies de la jeune fille*, *Jewish Association for the Protection of Women and Girls*) sowie der *Organisations internationales féminines*, einem Zusammenschluss mehrerer internationaler Frauenverbände, auf.<sup>6</sup>

Dabei orientierte sich die Konsultativkommission an den Konventionen, die vor dem Ersten Weltkrieg geschaffen worden waren und arbeitete mit den bisherigen AkteurInnen in diesem Gebiet zusammen. Die zentrale Freiwilligenorganisation war das *International Bureau for the Suppression of Traffic in Persons*, das als einzige Freiwilligenorganisation an der Konferenz von 1921 vertreten war und dort den bisherigen Stand der Bekämpfung von Frauen- und Kinderhandel präsentierte. Das *International Bureau* besass seit 1900 mit dem *Nationalcomité gegen Frauen- und Kinderhandel* auch einen Schweizer Ableger. Zu den Gründungsmitgliedern des Schweizer *Nationalcomités* gehörten die zu einer einflussreichen katholischen Freiburger Familie gehörende Suzanne de Montenach, Präsidentin der *Association catholique* und ab 1922 in dieser Funktion Beisitzerin in der Konsultativkommission, und der Genfer Ingenieur und Politiker Alfred de Meuron, Präsident der *Fédération abolitioniste internationale* und Mitglied einer Expertenkommission des Völkerbunds für die Untersuchung von Frauen- und Kinderhandel in Europa und Amerika. Solche personelle und thematische Kontinuitäten – der sozialpolitische Katholizismus von Montenach, die auch den *Schweizerischen Katholischen Frauenbund* mitgründete, und das evangelisch-sozialpolitische Netzwerk de Meurons, der sich nebst dem *Blauen Kreuz* auch in der Genfer Konsumgenossenschaft und der Sozialberatung engagierte – erklären, dass sich die Konsultativkommission an den älteren Konventionen orientierte, welche die strafrechtliche Verfolgung von Frauen- und Kinderhandel zum Ziel

hatte. Bei näherer Betrachtung lassen sich aber in der Zwischenkriegszeit auch neue Tendenzen beobachten, die im Folgenden dargestellt sind.

Bereits die Konferenz von 1921 legte die Grundlage, um neben der strafrechtlichen Verfolgung von Frauen- und Kinderhandel auch die dazu führenden sozialen Verhältnisse und allfällige Präventivmassnahmen zu diskutieren. In ihrer Schlussakte nahm die Konferenz beispielsweise zu Themen rund um die Auswanderung Stellung und thematisierte damit prekäre Situationen, in welchen migrierende Frauen und Kinder der Gefahr ausgesetzt waren, Opfer von Frauen- und Kinderhandel zu werden. Die Konferenz adressierte dabei ihre Forderungen nicht nur an staatliche Akteure, sondern auch an private Vereinigungen. Sie forderte zwar einerseits staatliche Interventionen, um die Rahmenbedingungen der Auswanderung zu verbessern. Andererseits erhielten auch internationale Freiwilligenorganisationen die Aufgabe, unterstützende Massnahmen durchzuführen, etwa in der Betreuung von abgewiesenen Migrantinnen.<sup>7</sup> Die Konsultativkommission verfolgte die 1921 bestimmten Themen weiter, indem sie von den einzelnen Staaten jährliche Berichte über den Stand der Umsetzung der vereinbarten Massnahmen einforderte. In der zweiten Hälfte der 1920er-Jahre öffnete sich das Spektrum der behandelten Themen aufgrund der Impulse, die von einer Völkerbundstudie zum europäischen und amerikanischen Frauen- und Kinderhandel ausgingen. Diese soziologische Studie wurde 1927 veröffentlicht und untersuchte Ausdehnung, Routen und Hintergründe des Frauen- und Kinderhandels in Europa und Amerika.<sup>8</sup> Aufgrund der Diskussionen rund um die Studie behandelte die Konsultativkommission etwa Themen wie Alkoholismus oder Frauenlöhne.<sup>9</sup>

Anfang der 1930er-Jahre griff die Konsultativkommission schliesslich mehrere bereits früher behandelte Punkte wieder auf, unter anderem die Frage der Heimschaffung von ausländischen Prostituierten. Diese Thematik verlor jedoch ab Mitte der 1930er-Jahre an Wichtigkeit, weil die Konsultativkommission nun die Abschaffung der Bordellprostitution empfahl: Je mehr Staaten eine solche Politik übernahmen, umso weniger Bordelle existierten, in welchen sich illegal eingereiste, ausländische Prostituierte aufhalten konnten. Was sollte allerdings mit den ehemaligen (Bordell-)Prostituierten geschehen?<sup>10</sup> Diese Frage gewann ab Mitte der 1930er-Jahre an Gewicht, so dass nun präventive Massnahmen gegen Frauen- und Kinderhandel auf die Traktandenliste der Konsultativkommission gelangten.<sup>11</sup> Diese Entwicklung zeigt, dass die AkteurInnen der Konsultativkommission die sozialen Rahmenbedingungen des Frauen- und Kinderhandels ernst nahmen. Es handelte sich dabei allerdings nur um einen von mehreren Diskurssträngen, die sich in der Arbeit dieses Völkerbundgremiums verwoben. Wie breit das Angebot an Lösungsvorschlägen für das Problem war, zeigt sich anhand der Bemühungen zur sozialen Reintegration von ehemaligen Prostituierten.

## Die Enquete zur «Hebung» von Prostituierten

Ende der 1930er-Jahre gab die Konsultativkommission eine Enquete in Auftrag zur «Hebung» beziehungsweise «sittlichen Rettung» von früheren Prostituierten. Ziel war die Klärung, wie ehemaligen Prostituierten geholfen werden konnte, «à reprendre une vie normale au sein de la collectivité». <sup>12</sup> Grundsätzlich wurde in der Enquete festgestellt, dass die soziale Reintegration ehemaliger Prostituierter in den meisten Ländern von nichtstaatlichen, privaten und kirchlichen AkteurInnen getragen wurde. <sup>13</sup> Die Enquete unterstrich aber auch, dass die staatliche Fürsorge für Bedürftige auch bedürftigen Prostituierten offen stehe und die Linderung von Bedürftigkeit, Arbeitslosigkeit und Krankheit die Basis für die «Hebung» der Prostituierten bilde. Sie stellte also einen Nexus zwischen öffentlicher Fürsorge und der Verhinderung von Prostitution her. <sup>14</sup> Die von der Enquete vorgeschlagenen Sozialreformen setzten auf drei Ebenen an und verschränkten präventive mit repressiven Massnahmen: *Erstens* stellten die VerfasserInnen konkrete sozialstaatliche Forderungen zur Verbesserung der allgemeinen sozialen Lage von Frauen der Unterschicht auf, indem sie die Reglementierung von Arbeitszeiten und Arbeitsbedingungen sowie eine Kranken- und eine Arbeitslosenversicherung für Arbeiterinnen vorschlugen. *Zweitens* pathologisierten sie einen Teil der Prostituierten und setzten diese einer verschärften Kontrolle durch Psychiatrie und Sozialarbeit aus. Hier sind jene konkreten Empfehlungen einzuordnen, die eine enge Zusammenarbeit von Sozialarbeit, Psychiatrie und Medizin in Zentren zur Behandlung von Geschlechtskrankheiten und in «Rettungsanstalten» vorsahen, wobei die Prostituierten mit Ausbildung und Arbeit resozialisiert werden sollten. Ganz im Sinn bürgerlicher Sozialreform empfahl die Konsultativkommission zudem die Überwachung von verurteilten Prostituierten statt deren Bestrafung. Neben dieser tendenziell repressiven medizinisch-fürsorgerischen Erfassung sollte die Prostitution *drittens* durch das Verbot von Bordellen und die strafrechtliche Verfolgung von Zuhältern und BordellbetreiberInnen polizeilich-juristisch unterdrückt werden. <sup>15</sup>

Es wäre also möglich gewesen, aus der Enquete die Position abzuleiten, wonach Sozialversicherungen dazu beitragen könnten, die Prostitution zu bekämpfen, weil versicherte Arbeiterinnen weniger Gefahr liefen, in dieses Schattengewerbe abzugleiten. Allerdings stellte diese Position nur *eine* Empfehlung aus einem Bündel von vorgeschlagenen Massnahmen dar. Diesem konnte auch entnommen werden, dass es sinnvoll sei, die «mentalen Defizite» von Prostituierten abzuklären, um sie in separaten Anstalten einzusperrern. Das Übergewicht von kirchlichen und privaten Initiativen in der Erhebung der Enquete konnte zudem den Schluss nahe legen, dass Wohlfahrt weniger eine staatliche als eine private Aufgabe sei, dies ganz im Sinn der Subsidiarität in der christlichen Soziallehre.

## Einflüsse der Völkerbunddiskussionen auf die Schweiz

In der Schweiz führte die Beschäftigung des Völkerbunds mit Frauen- und Kinderhandel dazu, dass das Land seine Position gegenüber den entsprechenden internationalen Abkommen revidierte. Vor der Völkerbundkonferenz von 1921 hatte sich die Schweiz auf den Standpunkt gestellt, wonach sie verbindliche Konventionen gegen Frauen- und Kinderhandel erst dann unterzeichnen werde, wenn das neue eidgenössische Strafgesetzbuch in Kraft sei. Denn damit würden jene Gesetze auf Bundesebene eingeführt, die für den Beitritt zu den Konventionen erforderlich seien.<sup>16</sup> Doch im Folgejahr revidierte der Bundesrat seine Haltung. Er erklärte, nun nicht länger mit der Ratifikation der internationalen Abkommen gegen Frauen- und Kinderhandel zu warten zu können.<sup>17</sup> Ein Grund dafür war vermutlich, dass die Schweiz sich um einen Sitz in der Konsultativkommission bemühte, der kaum ohne die Ratifikation der entsprechenden internationalen Abkommen zu bekommen war.<sup>18</sup> Zudem stand die Schweiz unter zunehmendem Druck von Seiten des Völkerbunds, der sich dadurch manifestierte, dass die Expertenkommission des Völkerbunds im Rahmen ihrer Frauen- und Kinderhandels-Studie auch die Schweiz besuchte.<sup>19</sup>

Das eilig erlassene «Bundesgesetz betreffend die Bekämpfung des Frauen- und Kinderhandels und der unzüchtigen Veröffentlichungen» von 1925 machte den internationalen Frauen- und Kinderhandel zu einem expliziten Straftatbestand in der Schweiz. In den Stände- und Nationalratsdebatten zum Gesetz massen die Redner privaten Hilfeleistungen besonderen Wert bei. So warnte Suzanne de Montenachs Ehemann, der Freiburger Ständerat der Katholisch-Konservativen Georges de Montenach, zusammen mit seiner Frau 1897 Gründungsmitglied der Bahnhofhilfeorganisation *Association catholique*, ausdrücklich davor, den Schutz von Frauen und Kindern zu verstaatlichen. In der Konsultativkommission gäbe es Bestrebungen, diesen Schutz zu säkularisieren, was zur Folge hätte, dass sich nur noch eine bürokratische Administration und nicht mehr «des cœurs dévoués et émus» um die Mädchen kümmern würden.<sup>20</sup> Wichtiger als die rhetorisch hervorgehobene Betreuung der Mädchen war aber wohl die Angst vor der drohenden Säkularisierung. Denn durch die Verstaatlichung der Betreuungsangebote hätten die privaten, konfessionell geprägten Institutionen wie die *Association catholique* an Einfluss verloren.

Ab 1937, als die Schweiz Mitglied der Konsultativkommission wurde, konnte sie ihr Engagement auf die internationale Ebene ausdehnen. Im Bericht der Schweizer Delegation über die Tagung der Konsultativkommission von 1939 besprach Walter Rickenbach, Zentralsekretär der *Schweizerischen Gemeinnützigen Gesellschaft*,<sup>21</sup> ausführlich die Diskussion der Enquete zur «Hebung» von Prostituierten.

48 Dabei unterstrich er, dass die Konsultativkommission von den «bisherigen mehr

repressiven Massnahmen» wegkommen und zu Präventivmassnahmen übergehen wolle. Als Beispiele dafür zählte er psychiatrische Massnahmen, die Beratung, die Förderung der Bahnhofhilfe und die Ausgestaltung von Freizeiteinrichtungen auf, erwähnte aber die materielle Absicherung von Arbeiterinnen durch Sozialversicherungen nicht, wie sie die Enquete auch vorgeschlagen hatte.<sup>22</sup>

Als Kommissionsmitglied musste die Schweiz zur Enquete Stellung nehmen. Für diese Stellungnahme war ebenfalls Rickenbach zuständig, der die Publikation zur Vernehmlassung an Johannes Ninck, Pfarrer aus Winterthur und Präsident des *Nationalcomités gegen Frauen- und Kinderhandel*, schickte. Ninck hob in seiner Antwort ebenfalls nicht die Vorschläge für sozialstaatliche Massnahmen hervor, sondern die erzieherisch-moralischen Aspekte: Er betonte die Nützlichkeit von «grossen Anstalten», die in einem Geist der christlichen Nächstenliebe geführt würden, um Prostituierte umzuerziehen.<sup>23</sup>

Symptomatisch für diese Haltung ist auch die Wahl der für die Enquete zuständigen Stelle innerhalb der Bundesverwaltung. Der Bundesanwalt, der bisher alle Anfragen des Völkerbunds bezüglich Frauen- und Kinderhandel zuhanden des Eidgenössischen Politischen Departements beantwortet hatte, bezeichnete sich bei der Enquete zur «Hebung» der Prostituierten als nicht zuständig und übergab die Erhebung der Daten an das Eidgenössische Gesundheitsamt.<sup>24</sup> Auf der Stufe der Bundesverwaltung lässt sich also eine Verschiebung der Kompetenzen bezüglich Frauen- und Kinderhandel beobachten, welche die thematische Verschiebung auf der Ebene des Völkerbunds widerspiegelte. Interessanterweise war es eine Kompetenzverschiebung von der Polizei zur Medizin und nicht zur Sozialpolitik. Die Schweiz entschied sich damit nicht für eine sozialstaatliche, sondern für eine medizinische Betrachtung des Problems der «Hebung» und «Rettung» der Prostituierten.

Gleichzeitig wurde die Prostitution an sich im eidgenössischen Strafgesetzbuch von 1935 straffrei, während die Anlockung zur Prostitution einen Straftatbestand bildete.<sup>25</sup> Damit entsprachen die schweizerischen Akteure dem internationalen Trend zur Abschaffung der Bordellreglementierung und zur Straffreiheit der Prostituierten – zumindest vordergründig. Das primäre Ziel dieser Regelung war aber wohl – analog zur Tolerierung von Homosexualität im StGB<sup>26</sup> –, die Prostitution aus dem öffentlichen Raum zu verbannen und unsichtbar zu machen.

## **Sozialpolitische Völkerbundempfehlungen und die Schweiz**

Hinweise auf sozialpolitische Vorschläge der Konsultativkommission sind in den offiziellen Schweizer Dokumenten der Zwischenkriegszeit spärlich. Und die wenigen, die sich zu den sozialen Rahmenbedingungen von Frauen- und

Kinderhandel finden, tauchen in den Berichten des Bundesblattes über die Völkerbundsversammlungen und die Arbeit der Konsultativkommission auf. 1931 sprach das Bundesblatt erstmals die sozialen Umstände von Frauen- und Kinderhandel an: «Die [Völkerbunds-]Versammlung [...] dankt dem Komitee für den Frauen- und Kinderhandel für seine Tätigkeit [...] zumal gegenwärtig, wo Arbeitslosigkeit und wirtschaftliche Notlage der Tätigkeit der Mädchenhändler Vorschub leisten.»<sup>27</sup> Der Bericht von 1935 enthielt weiter Hinweise auf die Diskussionen über die «sittliche Rettung» von Prostituierten. Zudem erwähnte er den Vorschlag der Konsultativkommission «soziale Hilfeleistungen zugunsten der russischen Frauen in Kharbin [Harbin]»<sup>28</sup> auszurichten, sofern daraus keine Kosten für den Völkerbund entstünden. Mit diesem philanthropisch anmutenden Projekt reagierte die Konsultativkommission auf die Bestürzung über die Lage der seit der Oktoberrevolution von 1917 nach Nordchina geflohenen Russinnen.<sup>29</sup> Ein Jahr später berichtete der Bundesrat über verschiedene Vorschläge in der Völkerbundsversammlung, die auf eine umfassendere Bekämpfung des Frauen- und Kinderhandels mit strukturellen nationalstaatlichen Massnahmen abzielten.<sup>30</sup> Die Enquete der Konsultativkommission zur «Hebung» von Prostituierten wurde allerdings nur am Rande erwähnt und die vorgeschlagenen sozialpolitischen Massnahmen blieben im Bericht des Bundesrats ungenannt.<sup>31</sup> Dass sich keine weiteren Hinweise auf die Konsultativkommission und ihre Arbeit finden, mag mit dem zunehmenden Prestigeverlust des Völkerbunds zusammenhängen. Der Bezug auf Vorschläge des Völkerbunds hätte in dieser Konstellation sozialpolitischen Forderungen kein zusätzliches Gewicht verliehen. Wichtiger ist aber wohl die allgemeine Politik der Schweiz bezüglich sozialer Fragen, die in der Zwischenkriegszeit auf eidgenössischer Ebene wenig entwickelt war. In dieses Bild passt, dass die Schweiz entgegen der Vorschläge der Konsultativkommission in der Zwischenkriegszeit keine Bemühungen machte, den sozialen Schutz für Frauen auszubauen: Mitte der 1930er-Jahre war nur knapp die Hälfte der arbeitstätigen Frauen krankenversichert, was 17 Prozent der weiblichen Bevölkerung entsprach.<sup>32</sup> Frauen, die in den 1920er- und 30er-Jahren durch den Rückgang der Textilindustrie besonders von Arbeitslosigkeit betroffen waren, waren zudem auch seltener gegen Arbeitslosigkeit versichert als Männer. Das Gesetz zur Arbeitslosenversicherung von 1942 schränkte die Versicherungsfähigkeit der verheirateten Frauen zusätzlich ein.<sup>33</sup> Die Einführung der AHV 1948 brachte Verbesserungen für Witwen mit kleinen Kindern und über 50-jährige Witwen, aber nicht für ledige und geschiedene Frauen.<sup>34</sup> Die *sozialstaatlichen* Vorschläge des Völkerbunds zur Prävention von Prostitution, stiessen in der Schweiz also nicht auf fruchtbaren Boden. Dies obwohl es in der Schweiz durchaus eine Tradition gab, die Prostitutionsbekämpfung mit der Verbesserung der sozialen Umstände zu verknüpfen. Maurice Veillard von *Pro*



*Familia Vaud*, Jurist und überzeugter Kämpfer gegen Prostitution, setzte sich gemeinsam mit Walter Rickenbach von der *Schweizerischen Gemeinnützigen Gesellschaft* für staatliche Familienzulagen analog zur Erwerbsersatzordnung ein. Mit dem Verfassungsartikel zum Familienschutz von 1945 blieben aber die Ausgleichskassen in der Hand von Arbeitgebern und Kantonen, was nationale Lösungen bis heute weitgehend verunmöglichte.<sup>35</sup> Die Entstehung des schweizerischen Sozialstaats war also nicht nur in der Familienpolitik, sondern auch in der Altersvorsorge und in der Arbeitslosen- und der Krankenversicherung stark geprägt von privaten, dezentralisierten und regional sehr unterschiedlichen Lösungen.<sup>36</sup> Dies liess sich gut mit dem Subsidiaritätsprinzip vereinbaren,<sup>37</sup> wonach Unterstützung auf den unteren Stufen der Staatsorganisation beziehungsweise in der Familie als kleinste Zelle des Staats geregelt werden soll. Die Familienvorstellung basierte auf dem Ernährer-Hausfrau-Modell, was eine hierarchisierte Anspruchsberechtigung nach Geschlecht, Zivilstand und Erwerbstätigkeit legitimierte.<sup>38</sup> In einem solchen schweizerischen Umfeld boten die Vorschläge des Völkerbunds zur sozialstaatlichen Absicherung von Frauen zu wenig Anknüpfungspunkte zur Umsetzung.

### **Neue Diskussionen mit begrenzter Reichweite**

Die Konsultativkommission des Völkerbunds bot in der Zwischenkriegszeit ein Forum, um verschiedenste Ansichten und Möglichkeiten zur Bekämpfung von Frauen- und Kinderhandel beziehungsweise von Prostitution zu diskutieren. Das führte dazu, dass erstens diese Ansichten und Möglichkeiten einen gewissen Bekanntheitsgrad erhielten. Zweitens verlieh es diesen Möglichkeiten potenzielles diskursives Gewicht, das von den einzelnen Nationalstaaten beansprucht werden konnte, um ihre nationale Politik zu rechtfertigen. Eine der diskutierten Möglichkeiten war die verbesserte soziale (Ver-)Sicherung von Frauen und damit verbunden die Ansicht, dass Frauen- und Kinderhandel letztlich ein soziales Problem sei. In der Schweiz war diese Perspektive jedoch in der Zwischenkriegszeit nicht anschlussfähig und wurde vorderhand nicht weiterverfolgt.

Grundsätzlich schärfte die Konsultativkommission in ihrer Arbeit und insbesondere in der Auseinandersetzung mit der Frage der «Hebung» von Prostituierten den Blick für Lebensrealitäten von Frauen aus der Unterschicht im Kontext der kriegs- und krisenbedingten zeitgenössischen Verwerfungen. Die Diskussion von sozialen Fragen stand in der Konsultativkommission jedoch nicht im Zentrum und sozialstaatliche Interventionen bildeten nur eine Kategorie unter verschiedenen möglichen Massnahmen. Solche Überlegungen zum Zusammen-

hang zwischen sozialstaatlichen Interventionen und Frauen- und Kinderhandel flossen in der Schweiz weder in die Diskussionen um die gesetzliche Regelung des Frauen- und Kinderhandels noch in die Debatten über eidgenössische Regelungen für soziale Fragen ein. Das lässt sich einerseits damit erklären, dass der Völkerbund keine verbindlichen Empfehlungen für interne nationale Angelegenheiten machen konnte. Andererseits wurde die Enquete zur «Hebung» der Prostituierten, die Vorschläge für Sozialversicherungen enthielt, zu einem Zeitpunkt publiziert, als der Ruf des Völkerbunds bereits angeschlagen war: Die politischen Spannungen hatten sich verschärft, ohne dass der Völkerbund seine friedenssichernde Funktion hätte wahrnehmen und darauf Einfluss nehmen können. Deshalb schien es Ende der 1930er-Jahre nicht mehr ratsam, sich auf die Unterstützung durch den Völkerbund zu beziehen, wenn einem Argument Gewicht verliehen werden sollte. In den Dokumenten der Bundesverwaltung finden sich nur vereinzelt Referenzen auf die Diskussion von sozialen Fragen im Völkerbund. Dass sich diese Diskussionen in der Schweiz nicht niederschlugen, ist auf zwei hauptsächliche Tendenzen der schweizerischen Sozialpolitik in der Zwischenkriegszeit zurückzuführen: Ein Grund liegt in der Priorisierung der Familie in der Schweizer Sozialpolitik der Zwischenkriegszeit und in der damit einhergehenden Favorisierung des Modells des männlichen Ernährers.<sup>39</sup> Eine Verbesserung der sozialen Lage von Frauen unabhängig von ihrer Familie war in dieser Konstellation kaum möglich. Besser anschlussfähig waren die Ideen zur Umerziehung sowie zur medizinischen und psychiatrischen Behandlung von Prostituierten. Diese Tendenz zeigte sich auch in der Behandlung anderer als deviant wahrgenommener Gruppen.<sup>40</sup>

Ein weiterer Grund für die mangelnde Rezeption der sozialpolitischen Vorschläge des Völkerbunds bestand darin, dass fürsorgliche Tätigkeiten, die in staatliche sozialpolitische Massnahmen hätten verwandelt werden können, teilweise bereits von privaten beziehungsweise kirchlichen Organisationen ausgeführt wurden. Diese Kreise befürchteten, die Verstaatlichung der sozialen Aufgaben führe zu einer Säkularisierung und damit zu weniger Einflussmöglichkeiten für die kirchlich geprägten und konfessionell segregierten Institutionen. Gleichzeitig war es für den Bundesstaat und die Kantone finanziell günstiger, wenn sie die sozialen Aufgaben privaten Organisationen überlassen konnten. Diese Konstellation bot nicht-staatlichen und zivilgesellschaftlichen Vereinigungen Einflussmöglichkeiten auf lokaler, nationaler und internationaler Ebene, wie die Beispiele von Walter Rickenbach oder Suzanne de Montenach zeigten. All dies führte dazu, dass die sozialpolitischen Vorschläge des Völkerbunds zur Verhinderung des Frauen- und Kinderhandels in der Schweiz der Zwischenkriegszeit in der institutionellen Politik und in der Gesetzgebung nicht anschlussfähig waren.

## Anmerkungen

- 1 Dieser Aufsatz entstand im Rahmen des vom Schweizerischen Nationalfonds finanzierten Projekts *Ein Human Rights Turn in der internationalen Geschlechterpolitik der Zwischenkriegszeit? Menschenrechte, Frauenbewegung und der Völkerbund* an der Universität Bern. Ich danke den traverse-RedaktorInnen Gisela Hürlimann und Matthieu Leimgruber für ihre kritischen Anregungen sowie Regula Ludi, Elife Biçer-Deveci, Marcella Völgyi und Sabine Jenni für das Lesen meiner ersten Entwürfe.
- 2 Vgl.: Patricia Clavin, Jens-Wilhelm Wessels, «Transnationalism and the League of Nations. Understanding the Work of Its Economic and Financial Organization», *Contemporary European History* 14 (2005), 465–492; Keith David Watenpaugh, «The League of Nations' Rescue of Armenian Genocide Survivors and the Making of Modern Humanitarianism. 1920–1927», *American Historical Review* 115 (2010), 1315–1339; Carol Miller, «The Social Section and Advisory Committee on Social Questions of the League of Nations», in Paul Weindling (Hg.), *International Health Organisations and Movements 1918–1939*, Cambridge 1995, 154–176.
- 3 Vgl.: Mary Ann Irwin, «White Slavery» as Metaphor. Anatomy of a Moral Panic, <http://userwww.sfsu.edu/~epf/1996/wslavery.html> (Version vom 1. 6. 2011).
- 4 «Völkerbundssatzung vom 28. Juni 1919», in Franz Knipping (Hg.), *Das System der Vereinten Nationen und seine Vorläufer. 19. Jahrhundert und Völkerbundszeit*, München 1996, 400–425, hier 418.
- 5 Société des Nations, *Actes de la Conférence internationale de la Traite des Femmes et des Enfants*, Genf 1921, 3, 25–32, 82–86.
- 6 Völkerbundarchiv, Genf (VB), Procès-verbal de la 1ère session de la Commission consultative de la Traite des femmes et des enfants, 28. 6.–1. 7. 1922.
- 7 Société des Nations, *Actes de la Conférence internationale de la Traite des femmes et des enfants*, Genf 1921, 136 f.
- 8 *Rapport du Comité spécial d'experts sur la question de la traite des femmes et des enfants*, Genf 1927. Eine kritische Sicht auf die Völkerbundstudie findet sich bei Jean-Michel Chaumont, *Le mythe de la traite des blanches. Enquête sur la fabrication d'un fléau*, Paris 2009; Paul Knepper, «Measuring the Threat of Global Crime. Insights from Research by the League of Nations into the Traffic in Women», *Criminology* 50 (2012), 777–809.
- 9 VB, Procès-verbal de la 6e session de la Commission consultative de la Traite des femmes et des enfants, 25.–30. 4. 1927.
- 10 Vgl.: VB, Comité de la Traite des femmes et des enfants, Procès-verbal de la 14e session de la Commission consultative pour la Protection de l'enfance et de la jeunesse, 2.–9. 5. 1935; Procès-verbal de la 10e séance, 5.
- 11 Vgl. VB, Commission consultative des Questions sociales, Rapport sur les travaux de la Commission en 1938.
- 12 Société des Nations, Commission consultative des Questions sociales (SDN, CCQS), *Enquête sur les mesures de relèvement des prostituées. 3e et 4e parties, méthodes de relèvement des prostituées adultes, conclusions et recommandations*, Genf 1939, 127.
- 13 Ebd., 79, 105–106.
- 14 Ebd., 107–111.
- 15 Ebd., 145–154.
- 16 Schweizerisches Bundesarchiv (BAR), E21 24322, Bd. 1, 2.2.5, Konferenz des Völkerbundes v. 30. Juni–5. Juli 1921 betr. Bekämpfung des Frauen- und Kinderhandels in Genf 1921–1922. Bericht des EPD an das Völkerbundsekretariat vom 19. 5. 1921, 5.
- 17 Botschaft des Bundesrates an die Bundesversammlung betreffend den Beitritt der Schweiz zum internationalen Übereinkommen vom 4. Mai 1910 zur Bekämpfung des Mädchenhandels und die Genehmigung des internationalen Übereinkommens vom 30. September 1921 zur Unterdrückung des Frauen- und Kinderhandels, *Bundesblatt* III, 49 (1924), 1056–1058.
- 18 BAR, E2001B 1000/1508, Bd. 42, B.56.41.19.04, Représentation suisse dans la Commission

- consultative de la traite des femmes et des enfants et de la protection de l'enfance. Note vom 20. 2. 1925.
- 19 BAR, E2001B 1000/1508, Bd. 42, B.56.41.19.04, Schreiben von Eric Drummond an den Bundesrat vom 26. 8. 1924.
  - 20 Frauen- und Kinderhandel und unzüchtige Veröffentlichungen, *Amtliches Bulletin der Bundesversammlung I* (1925), 6. Vgl. auch: Markus Blaser, «Subsidiarität», in Erwin Carigiet, Ueli Mäder, Jean-Michel Bonvin (Hg.), *Wörterbuch der Sozialpolitik*, Zürich 2003.
  - 21 Zu Walter Rickenbach vgl. Beatrice Schumacher, «Herzessache Familie. Ein Arbeitsfeld im Spannungsfeld zwischen katholischer Soziallehre und gesellschaftlicher Gleichheit, 1920–1970», in Beatrice Schumacher (Hg.), *Freiwillig verpflichtet. Gemeinnütziges Denken und Handeln in der Schweiz seit 1800*, Zürich 2010, 275–311, hier 294.
  - 22 BAR, E2001D 1000/1554, Bd. 35, E.712.2, 3e Session de la Commission consultative des questions sociales. Bericht von Walter Rickenbach über die 3. Session der Beratenden Kommission für soziale Fragen beim Völkerbund an das EJPD, 5. 2. 1940, 18–20.
  - 23 BAR, E2001D 1000/1554, Bd. 36, E713.a.3, Mesures de relèvement des prostituées [sic]. Stellungnahme Johannes Ninck an Walter Rickenbach zu Handen des EPD vom 21. 5. 1939.
  - 24 BAR, E2001C 1000/1535, Bd. 184, Schreiben der Bundesanwaltschaft an die Abteilung für Auswärtiges des EPD vom 5. 9. 1935.
  - 25 Eugen Meier, *Die Behandlung der Prostitution im schweizerischen Strafrecht*, Zürich 1948.
  - 26 Thierry Delessert, *Les homosexuels sont un danger absolu. Homosexualité masculine en Suisse durant la Seconde Guerre Mondiale*, Lausanne 2012; Thierry Delessert, Michaël Vögeli, *Homosexualités masculines en Suisse. De l'invisibilité aux mobilisations*, Lausanne 2012.
  - 27 Bericht des Bundesrats an die Bundesversammlung über die zwölfte Session der Völkerbundsversammlung, *Bundesblatt I*, 9 (1932), 441 f.
  - 28 Bericht des Bundesrats an die Bundesversammlung über die sechzehnte Session der Völkerbundsversammlung, *Bundesblatt I*, 3 (1936), 61.
  - 29 Diese Bestürzung wurde im *Bundesblatt* bereits ein Jahr früher rapportiert. Im selben Jahr wurde die Sowjetunion gegen den Willen der Schweiz Völkerbundsmitglied. Siehe Bericht des Bundesrats an die Bundesversammlung über die fünfzehnte Session der Völkerbundsversammlung, *Bundesblatt I*, 10 (1935), 195 f., 121–123. – Die Lage der weiblichen russischen Flüchtlinge wurde anlässlich der Völkerbundstudie über Frauen- und Kinderhandel in Asien diskutiert. Vgl. League of Nations, Commission of Enquiry into Traffic in Women and Children in the East, *Report to the Council*, Genf 1932.
  - 30 Bericht des Bundesrats an die Bundesversammlung über den Abschluss der sechzehnten und über die siebzehnte Völkerbundsversammlung, *Bundesblatt III*, 52 (1936), 521 f.
  - 31 Bericht des Bundesrates an die Bundesversammlung über die XIX. Völkerbundsversammlung, *Bundesblatt II*, 48 (1938), 823 f.
  - 32 Brigitte Studer, «Der Sozialstaat aus der Geschlechterperspektive. Theorien, Fragestellungen und historische Entwicklungen in der Schweiz», in Brigitte Studer, Regina Wecker, Béatrice Ziegler (Hg.), *Frauen und Staat*, Basel 1998, 184–208, hier 201; Martin Lengwiler, «Das verpasste Jahrzehnt. Krankenversicherung und Gesundheitspolitik (1938–1949)», in Matthieu Leimgruber, Martin Lengwiler (Hg.), *Umbruch an der «inneren Front». Krieg und Sozialpolitik in der Schweiz 1938–1948*, Zürich 2008, 165–184, hier 168.
  - 33 Brigitte Studer, «Soziale Sicherheit für alle? Das Projekt Sozialstaat», in Brigitte Studer (Hg.), *Etappen des Bundesstaates. Staats- und Nationsbildung der Schweiz, 1848–1998*, Zürich 1998, 159–186, hier 176; Carola Togni, «Arbeitslosenversicherung. Der soziale Kompromiss für die Nachkriegszeit», in Leimgruber/Lengwiler (wie Anm. 31), 101–124, hier 118.
  - 34 Zur Stellung der Frauen in der AHV vgl.: Christine Luchsinger, *Solidarität, Selbständigkeit, Bedürftigkeit. Der schwierige Weg zu einer Gleichberechtigung der Geschlechter in der AHV 1939–1980*, Zürich 1995, bes. 42–63; Matthieu Leimgruber, «Caisses de pension et rapports sociaux de sexe en Suisse au XXe siècle», in Thomas David, Valentin Groebner, Janick

- Marina Schaufelbuehl, Brigitte Studer (Hg.), *Die Produktion von Ungleichheiten / La production des inégalités*, Zürich 2010, 49–64.
- 35 Vgl. Beatrice Schumacher, «Familien(denk)modelle. Familienpolitische Weichenstellungen in der Formationsphase des Sozialstaats (1930–1945)», in Leimgruber/Lengwiler (wie Anm. 32), 139–163.
- 36 Vgl. Matthieu Leimgruber, Martin Lengwiler, «Transformationen des Sozialstaats im Zweiten Weltkrieg. Die Schweiz im internationalen Vergleich», in Leimgruber/Lengwiler (wie Anm. 32), 9–45, hier 23.
- 37 Vgl. Blaser (wie Anm. 20).
- 38 Vgl. Brigitte Studer, «Der Sozialstaat aus der Geschlechterperspektive. Theorien, Fragestellungen und historische Entwicklungen in der Schweiz», in Studer/Wecker/Ziegler (wie Anm. 32), 184–208.
- 39 Ähnliche Resultate sind auch für andere europäische Länder zu finden. Vgl. Jane Lewis, «Introduction. Women, Work, Family and Social Policies in Europe», in Dies. (Hg.), *Women and Social Policies in Europe. Work, Family and the State*, Aldershot 1993, 1–24.
- 40 Vgl.: Nadja Ramsauer, *«Verwahrlost». Kindswegnahmen und die Entstehung der Jugendfürsorge im schweizerischen Sozialstaat 1900–1945*, Zürich 2000; Sara Galle, Thomas Meier, *Von Menschen und Akten. Die Aktion «Kinder der Landstrasse» der Stiftung Pro Juventute*, Zürich 2009; Urs Germann, *Psychiatrie und Strafrecht. Entstehung, Praxis und Ausdifferenzierung der forensischen Psychiatrie in der deutschsprachigen Schweiz 1850–1950*, Zürich 2004; Sabine Lippuner, *Bessern und Verwahren. Die Praxis der administrativen Versorgung von «Liederlichen» und «Arbeitsscheuen» in der thurgauischen Zwangsarbeitsanstalt Kalchrain (19. und frühes 20. Jahrhundert)*, Frauenfeld 2005.

## Résumé

### **La traite des femmes et des enfants comme enjeu de politique sociale? Les réponses de la Société des Nations et leur réception en Suisse**

Cet article analyse les efforts déployés au niveau international durant l'entre-deux-guerres pour combattre la traite des femmes et des enfants ainsi que leur impact en Suisse. Ces discussions sont tout d'abord traitées au niveau international, notamment au sein de la Commission de la Société des Nations contre la traite des femmes et des enfants et plus spécifiquement dans le cadre d'une enquête de la Société des Nations sur la réintégration des prostituées. Cette enquête préconisait des mesures visant à améliorer la situation sociale des femmes des couches sociales défavorisées, une meilleure prise charge médicale et assistantielle des prostituées, ainsi que des poursuites pénales pour combattre la prostitution organisée.

Le cas de la Suisse permet de comprendre la réception des débats de la Société des Nations et la transmission au niveau national des mesures préconisées par la Commission contre la traite des femmes et des enfants. Ces mesures ne purent pratiquement pas être mises en œuvre en Suisse, notamment parce que les débats suisses de politique sociale se focalisaient avant tout sur la protection de la famille

et ne prenaient pas en compte les besoins des femmes de manière autonome. Ces dernières devaient être certes aidées, mais dans le cadre de la famille. De plus, des organisations charitables privées étaient déjà actives sur ce terrain et résistèrent avec opiniâtreté contre des interventions étatiques qui auraient signifié à la fois une sécularisation de leurs pratiques ainsi qu'une perte générale d'influence.

*(Übersetzung: Matthieu Leimgruber)*