

***Das Advisory Committee on the Traffic in Women and Children* des Völkerbunds**

Internationale Problemwahrnehmung und Wissensproduktion zu Frauen- und Kinderhandel in der Zwischenkriegszeit

Inauguraldissertation der Philosophisch-Historischen Fakultät der Universität Bern

zur Erlangung der Doktorwürde

vorgelegt von

Edith Siegenthaler

Bern

Eingereicht bei:

PD Dr. Regula Ludi, Historisches Institut, Universität Bern

(Erstgutachterin)

Prof. Dr. Brigitte Studer, Historisches Institut, Universität Bern

(Zweitgutachterin)

Bern, 3. November 2014

Originaldokument gespeichert auf dem Webserver der Universitätsbibliothek Bern



Dieses Werk ist unter einem Creative Commons Namensnennung-Keine kommerzielle Nutzung-Keine Bearbeitung 2.5 Schweiz Lizenzvertrag lizenziert. Um die Lizenz anzusehen, gehen Sie bitte zu <http://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/2.5/ch/> oder schicken Sie einen Brief an Creative Commons, 171 Second Street, Suite 300, San Francisco, California 94105, USA.

Urheberrechtlicher Hinweis

Dieses Dokument steht unter einer Lizenz der Creative Commons Namensnennung-Keine kommerzielle Nutzung-Keine Bearbeitung 2.5 Schweiz. <http://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/2.5/ch/>

Sie dürfen:



dieses Werk vervielfältigen, verbreiten und öffentlich zugänglich machen

Zu den folgenden Bedingungen:



Namensnennung. Sie müssen den Namen des Autors/Rechteinhabers in der von ihm festgelegten Weise nennen (wodurch aber nicht der Eindruck entstehen darf, Sie oder die Nutzung des Werkes durch Sie würden entlohnt).



Keine kommerzielle Nutzung. Dieses Werk darf nicht für kommerzielle Zwecke verwendet werden.



Keine Bearbeitung. Dieses Werk darf nicht bearbeitet oder in anderer Weise verändert werden.

Im Falle einer Verbreitung müssen Sie anderen die Lizenzbedingungen, unter welche dieses Werk fällt, mitteilen.

Jede der vorgenannten Bedingungen kann aufgehoben werden, sofern Sie die Einwilligung des Rechteinhabers dazu erhalten.

Diese Lizenz lässt die Urheberpersönlichkeitsrechte nach Schweizer Recht unberührt.

Eine ausführliche Fassung des Lizenzvertrags befindet sich unter <http://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/2.5/ch/legalcode.de>

Danksagung

Viele haben mich während der Dissertation unterstützt und mir immer wieder neue Anregungen gegeben, haben tonnenweise Papier gelesen oder einfach mal ein Problem mit mir diskutiert.

Meinen herzlichen Dank deshalb an Regula Ludi, meine Doktormutter, an Elife Biçer-Deveci, meine Kollegin im SNF-Projekt „Ein Human Rights Turn in der internationalen Geschlechterpolitik der Zwischenkriegszeit? Menschenrechte, Frauenbewegung und der Völkerbund“, welches diese Dissertation zusammen mit der Joséphine de Karman-Stiftung finanziell ermöglicht hat, an Brigitte Studer, meine Zweitbetreuerin, an das ganze Graduiertenkolleg der Graduate School Gender Studies – insbesondere an Brigitte Schnegg; an Kata Moser und Aviva Guttmann von der Lesegruppe, an Leena Schmitter für die inhaltlichen und praktischen Hinweise, an Marcella Völgyi, Sonja Marti, Sabine Jenni und Nadine Finsterwald fürs viele Lesen und speziell an Marcel Isler, an meine Eltern, meine Geschwister und schliesslich an meine neuen Bürokollegen, die dafür gesorgt haben, dass ich auch in den letzten Monaten noch ab und zu zu einer Kaffeepause kam.

Inhaltsverzeichnis

1. Einleitung	9
1.1 Fragestellung und theoretische und methodische Überlegungen	12
1.2 Forschungsstand	19
1.2.1 Wissensproduktion und Problemdefinition durch Völkerbund und <i>Advisory Committee</i>	22
1.2.2. Positionen und AkteurInnen im <i>Advisory Committee</i>	29
1.2.3 Auswirkungen auf nationaler Ebene	31
1.3 Quellen	35
1.4 Begriffliche Klärung	39
1.5 Aufbau der Arbeit	41
2. Die <i>International Conference on Traffic in Women and Children</i> von 1921	43
2.1 Die abolitionistischen Wurzeln der internationalen Bekämpfung von Frauenhandel	44
2.2 Kompetenzübertragung auf den Völkerbund	48
2.3 Schweizer Beteiligung an der Konferenz von 1921	52
2.4 Resultate der Konferenz von 1921	57
2.4.1 Die Konvention von 1921	57
2.4.2 Das <i>Advisory Committee on the Traffic in Women and Children</i>	58
2.4.2.1 Internationale Freiwilligenorganisationen im <i>Advisory Committee</i>	59
2.4.2.2 Zusammensetzung des <i>Advisory Committee</i> nach Nationalität und Geschlecht ..	67
2.4.3 Die Anpassung der Begrifflichkeiten	71
3. Die Asienenquete 1932	76
3.1 Ursprung der Asienenquete	77
3.1.1 Nachfolge-Enquete der Enquete zu Frauen- und Kinderhandel in Europa und Amerika	77
3.1.2 Opiumenquete als Vorbild	79

3.1.3 Aushandlung der Anlage der Asienenquete	82
3.1.4 Erstellung der Asienenquete.....	87
3.2 Herausforderungen einer Enquete in kolonialem Umfeld – die Ergebnisse der Asienenquete	89
3.2.1 Unklare Zuständigkeiten – Die Tücken kolonial strukturierter Gebiete	89
3.2.1.1 Souveränität formal unabhängiger Staaten in kolonial strukturierten Gebieten ..	90
3.2.1.2 Definitionsprobleme – Was ist international in einem kolonial strukturierten Gebiet?	93
3.2.1.3 Die Leerstelle – Mandschureikonflikt.....	95
3.2.2 Zensus-Daten und ihre Auswirkungen - Struktur der Asienenquete.....	97
3.2.2.1 „Occidental women“ – Stellenwert eines marginalen Phänomens	98
3.2.2.2 Russische Flüchtlinge in China – Bekannte Narrative mit Auswirkungen	100
3.2.2.3 Chinesische Opfer von Frauenhandel – Kulturalisierung und kolonialer Kontext	101
3.2.2.4 Frauen japanischer Nationalität – japanische Diskurse von nationaler Zugehörigkeit und Ehre der Nation.....	107
3.2.2.5 Eurasians – Kategorisierungsprobleme der Asienenquete und Ängste der Kolonialmächte	111
3.3 Reaktionen auf die Asienenquete	112
3.3.1 Konkrete Massnahmen aufgrund der Asienenquete – die Konferenz von Bandoeng	113
3.3.2 Fokus auf Russinnen - Diskussion im <i>Advisory Committee</i> und weiteren Völkerbundsgremien	116
3.4 Fazit	120
4. Weibliche Polizeikräfte als Beispiel für die Verhandlung von Geschlechterrollen im <i>Advisory Committee</i>.....	121
4.1 Frauen- und Kinderhandel und Frauenpolizei.....	123
4.2 Lancierung der Frauenpolizei im <i>Advisory Committee</i>	125

4.2.1 Der Kongress des <i>International Bureau</i> 1924.....	129
4.2.2 Der britische Bericht im <i>Advisory Committee</i>	133
4.3 Enqueten des Völkerbundssekretariats zu Frauenpolizei.....	136
4.3.1 Erste Enquete unter den Völkerbundsmitgliedern	136
4.3.2 Umfrage der internationalen Frauenorganisationen im Vergleich.....	139
4.3.3 Trennung von weiblicher und männlicher Polizei – Das Beispiel Hamburg.....	143
4.3.4 Zweite Enquete des Völkerbundssekretariats zu Frauenpolizei.....	145
4.3.5 Auskünfte zur Frauenpolizei in der Schweiz	154
4.4 Ende der Völkerbunddiskussionen um Frauenpolizei.....	158
4.5 Fazit.....	160
5. Soziale Ursachen, psychologische Prädisposition und moralische Fehlentscheidung – Ursachen von Prostitution bestimmen	163
5.1 Ursachen von Prostitution in der „Enquête sur les Antécédents des Prostituées“ 1938 ..	165
5.1.1 Vorgeschichte und Entstehung der Antécédents-Enquete	165
5.1.2 Erhebungsgrundlage und Ergebnisse der Antécédents-Enquete.....	168
5.2 Psychische Disposition als Erklärung für Prostitution.....	176
5.2.1 Datensätze aus Staaten mit grossem Anteil von Prostituierten mit tiefem „mentalem Niveau“.....	178
5.2.1.1 Datensatz aus Dänemark	178
5.2.1.2 Datensatz aus der Schweiz	181
5.2.1.3 Datensatz aus den USA	183
5.2.2 Fazit.....	187
5.3 Ökonomische Rahmenbedingungen als Erklärung für Prostitution sowie Frauen- und Kinderhandel.....	190
5.3.1 Tiefe Löhne, schlechte Arbeitsbedingungen und materielle Not als Erklärungen für Prostitution sowie Frauen- und Kinderhandel.....	190
5.3.2 Arbeitslosigkeit als Erklärung für Prostitution.....	196
5.3.3 Fazit.....	199

5.4 Erklärungen für Prostitution im <i>Advisory Committee</i>	201
6. Die Bekämpfung von Frauen- und Kinderhandel in der Schweiz	203
6.1 Begründungen und politische Hintergründe des Bundesgesetzes gegen Frauen- und Kinderhandel von 1925	205
6.2 Schweizer Beziehungen zum <i>Advisory Committee</i>	214
6.2.1 Die offizielle Schweiz und das <i>Advisory Committee</i>	214
6.2.2 Internationale Freiwilligenorganisationen mit Sitz in der Schweiz im <i>Advisory Committee</i>	220
6.3 Darstellung von Betroffenen von Frauen- und Kinderhandel in der Schweiz	230
6.3.1 Darstellung von Frauen- und Kinderhandel in den offiziellen Schweizer Dokumenten	230
6.3.2 Darstellungen von Frauen- und Kinderhandel im Schweizerischen Nationalcomité gegen den Mädchenhandel	234
6.4 Nationale Rezeption mit föderalen Hindernissen	238
7. Schluss	240
7.1 „Circumscribing the evil“ – Darstellungen in Enqueten	241
7.1.1 Darstellung der Betroffenen in den Enqueten	244
7.2 Reichweite und Einfluss der Enqueten und der Wissenszirkulation	246
7.3 Die Rolle von Freiwilligenorganisationen	250
7.4 „Assuring public order“ als Ziel – Fazit und Ausblick	254
8. Quellen- und Literaturverzeichnis	256
8.1 Quellen	256
8.1.1 Ungedruckte Quellen	256
Völkerbundarchiv (LNA), Genf	256
Bundesarchiv (BAR), Bern	260
Freiburger Staatsarchiv (StAFR), Freiburg im Üechtland	262

Gosteli-Archiv (AGoF)	262
Women and Social Movements International Online Archive (WASI), http://wasi.alexanderstreet.com/ (chronologisch)	262
8.1.2 Gedruckte Quellen.....	263
Völkerbund.....	263
Bundesbehörden (chronologisch).....	263
Mädchenschutzorganisationen	264
Schweizerisches Nationalcomité gegen den Mädchenhandel (chronologisch).....	265
International Bureau (chronologisch).....	265
Quellensammlungen und Quellendatenbanken	266
Weitere gedruckte Quellen.....	266
8.2 Literaturverzeichnis.....	268
Anhang: Abkürzungsverzeichnis	287

1. Einleitung

„It holds that public order and the health of the community can only be assured by circumscribing the evil and subjecting it to strict control.“¹

Dieses Zitat stammt aus einer Untersuchung des Völkerbunds zum Zusammenhang zwischen Frauen- und Kinderhandel und dem staatlichen Umgang mit Prostitution. Der Völkerbund, die Vorläuferorganisation der UNO, war nach dem Ersten Weltkrieg zur Erhaltung des Weltfriedens gegründet worden. Er erhielt neben den als „politisch“ bezeichneten Aufgaben auch sogenannte technische Aufgaben, die darauf ausgerichtet waren, die Nachkriegsgesellschaften in einem umfassenderen Verständnis zu stabilisieren und in diesem Sinne auch die im Zitat erwähnte „public order“ zu garantieren. Eine von diesen „technischen“ Aufgaben war die Überwachung der internationalen Abkommen zu Frauen- und Kinderhandel.²

Mit dem Auftreten des Völkerbunds als neuen Akteur bekamen die Diskussionen um Frauen- und Kinderhandel eine neue Dynamik. 1922 setzte der Völkerbund ein beratendes Gremium ein, das *Advisory Committee on the Traffic in Women and Children*³ (*Advisory Committee*). Dieses sollte den Völkerbundsrat, das Exekutivgremium des Völkerbunds, zu Fragen bezüglich Frauen- und Kinderhandel beraten. Das *Advisory Committee* setzte sich aus staatlichen Delegierten und VertreterInnen von internationalen Freiwilligenorganisationen⁴ zusammen. Davon waren auch einige wenige nichteuropäischer Herkunft und ein überdurchschnittlich hoher Anteil von bis zu 50 Prozent weiblichen Geschlechts. Im Vergleich zu anderen Völker-

¹ League of Nations: Traffic in Women and Children Committee: Study of Laws and Regulations With a View to Protecting Public Order and Health in Countries Where the System of Licensed Houses Has Been Abolished, Geneva 1930, S. 3.

² Artikel 23c in: Völkerbundssatzung vom 28. Juni 1919, in: Franz Knipping (Hg.): Das System der Vereinten Nationen und seine Vorläufer. 19. Jahrhundert und Völkerbundszeit, München 1996, S. 400-425.

³ Die Bezeichnung des *Advisory Committee* variierte über den Zeitraum seines Bestehens. Von 1922-1923 hiess es *Advisory Committee on the Traffic in Women and Children*, 1924 *Advisory Committee on Traffic in Women and Children*, 1925 *Advisory Committee on the Traffic of Women and Protection of Children*, 1926 wurde es in das *Traffic in Women and Children Committee* der *Advisory Commission for the Protection and Welfare of Children and Young People* umbenannt und ab 1936 zum *Advisory Committee on Social Questions*. Da die Änderungen der Bezeichnungen nur teilweise auch Änderungen der Aufgaben und in der Zusammensetzung des *Advisory Committee* widerspiegeln, werde ich dieses Gremium in meiner Arbeit durchgehend als *Advisory Committee* bezeichnen. Diese Bezeichnung verweist je nach Jahr auf eine der eben genannten vollständigen Bezeichnungen.

⁴ Zum Quellenbegriff internationale Freiwilligenorganisation vgl. Abschnitt 2.4.2.1.

bundsgremien und zu früheren internationalen Gremien wies das *Advisory Committee* also eine gewisse Diversität bei der personellen Zusammensetzung auf.⁵

Das *Advisory Committee* initiierte mehrere Untersuchungen, sogenannte Enqueten, die klären sollten, wie Frauen- und Kinderhandel bekämpft werden kann. Drei dieser Enqueten stehen im Fokus der vorliegenden Arbeit: Die Enquete zu Frauen- und Kinderhandel in Asien von 1932, die Enquete zum Einsatz von Frauenpolizei von 1927 und die Enquete zu den Lebensumständen von Prostituierten von 1938. Ein Zweck dieser Enqueten war, was im eingangs erwähnten Zitat als „circumscribing the evil“ bezeichnet wird, also Frauen- und Kinderhandel zu umschreiben, indem sie dazu und zu damit verbundenen Themen Wissen sammelten.

Ich untersuche in der vorliegenden Arbeit, wie der Völkerbund dieses Wissen sammelte und wie er dieses Wissen anschliessend darstellte. Ich gehe davon aus, dass diese Darstellungen von Ordnungsvorstellungen strukturiert wurden. Um diese Ordnungsvorstellungen, die bei der diskursiven Konstruktion von Frauen- und Kinderhandel im *Advisory Committee* eine Rolle spielten, zu untersuchen, nehme ich eine intersektionelle Analyse nach den drei Kategorien „Rasse“, Geschlecht und ökonomische Lage vor.⁶ Durch die Analyse lässt sich aufzeigen, welche Vorstellungen von Frauen- und Kinderhandel und den daran Beteiligten in der Zwischenkriegszeit Teil der internationalen Debatten waren und auf welchen Ordnungsvorstellungen diese beruhten. Ich gehe weiter davon aus, dass sich in den Versuchen des *Advisory Committee*, das Phänomen Frauen- und Kinderhandel zu fassen, die internationalen Machtverhältnisse der Zwischenkriegszeit spiegelten und sich gleichzeitig exemplarisch die Modalitäten der internationalen Zusammenarbeit vor dem Hintergrund dieser internationalen Machtverhältnisse zeigten. Dementsprechend interessiert mich, welche diskursiven Spielräume und welche Handlungsmöglichkeiten die Enqueten für die AkteurInnen auf internationaler und nationaler Ebene eröffneten.

Die Beschäftigung mit der Bekämpfung von internationalem Frauen- und Kinderhandel fand vor dem Hintergrund einer Diskussion statt, die in der eingangs zitierten Enquete aufgegriffen wurde, und welche grundlegend ist, um die politische Bedeutung des Themas zu verstehen. Das *Advisory Committee* diskutierte Frauen- und Kinderhandel im Zusammenhang mit Prostitution. Weil der Umgang mit Prostitution zu den staatlichen Aufgaben gehörte, stellte sich die Frage, ob das *Advisory Committee* Empfehlungen zum staatlichen Umgang mit Prostitution machen sollte, um Frauen- und Kinderhandel zu bekämpfen. Zum staatlichen Umgang mit Prostitution gab es zwei Haltungen, einerseits den Reglementarismus, welcher die Position

⁵ Die personelle Zusammensetzung wird in Abschnitt 2.4.2.2 näher ausgeführt.

⁶ Vgl. Kapitel 3-5.

vertrat, dass es notwendig sei, Prostitution staatlich zu reglementieren, indem Prostituierte polizeilicher Registrierung, regelmässigen ärztlichen Kontrollen und Einschränkungen der Bewegungsfreiheit unterworfen wurden. Andererseits gab es den Abolitionismus, welcher die Position vertrat, dass Prostitution und insbesondere die staatliche Reglementierung von Prostitution eine mit Sklaverei vergleichbare Institution sei, die abgeschafft (engl. to abolish) werden müsse.⁷ Das *Advisory Committee* beschäftigte sich also vor dem Hintergrund der Kontroverse zwischen Abolitionismus und Reglementarismus mit der Bekämpfung von Frauen- und Kinderhandel.

Im Folgenden biete ich zunächst meine Fragestellung in theoretische und methodische Überlegungen ein. Danach situiere ich das Thema meiner Dissertation im Forschungsstand und stelle die Quellen vor, die ich für meine Untersuchungen benutze. Anschliessend führe ich grundlegende Begriffe aus, die in der vorliegenden Arbeit vorkommen und die für das Verständnis meiner Untersuchungen notwendig sind und am Schluss der Einleitung biete ich einen Überblick über den Aufbau der Dissertation.

⁷ Auf die historische Entwicklung der beiden Positionen wird im Unterkapitel 2.1 näher eingegangen.

1.1 Fragestellung und theoretische und methodische Überlegungen

Mein Untersuchungsgegenstand ist das *Advisory Committee* des Völkerbunds zur Bekämpfung von Frauen- und Kinderhandel. Ich betrachte dieses Gremium als Ort, an dem Wissen produziert wurde, indem Dinge verhandelt wurden, durch die gleichzeitig auch Ordnungsvorstellungen und die darin wirksamen Kategorien konstituiert wurden: Hier wurde ausgehandelt, wer als betroffene Person von Frauen- und Kinderhandel betrachtet wurde und welche Themen bei der Bekämpfung von Frauen- und Kinderhandel von Belang waren. Dabei interessiert mich, an welchen Ordnungsvorstellungen sich die Mitglieder des *Advisory Committee* orientierten. Die Untersuchung dieser Ordnungsvorstellungen ist insofern von Belang, als die internationale Staatengemeinschaft vordergründig die Gleichheit aller AkteurInnen postulierte. De facto waren diese internationalen Gremien und Organisationen aber durchaus mit Ungleichheiten und Hierarchien ausgestattet, die auf den erwähnten Ordnungsvorstellungen basierten.⁸ Der Untersuchungsgegenstand ist auf zwei Ebenen mit Ungleichheiten ausgestattet, nämlich auf der Ebene der AkteurInnen, deren unterschiedliche soziale Positionen Ungleichheiten zwischen den einzelnen Mitgliedern des *Advisory Committee* zur Folge hatte, und auf der diskursiven Ebene, auf welcher die Ungleichheiten bei der unterschiedlichen Gewichtung von Themen in der Diskussion von Frauen- und Kinderhandel erschienen. Zur Analyse und Konzeptualisierung dieser Ungleichheiten stütze ich mich auf Forschungsarbeiten zu Intersektionalität⁹ und knüpfe an Überlegungen zu Macht von Michel Foucault an.

Forschungsarbeiten zu Intersektionalität beziehen in ihre Analysen mehrere kategoriale Achsen der Ungleichheit ein¹⁰ und interessieren sich für Überschneidungen dieser kategorialen Achsen. Solche Überschneidungen können zu Mehrfachdiskriminierungen führen, wie sie die Juristin Kimberlé Crenshaw am Beispiel von „schwarzen“ Frauen, die aufgrund ihrer Hautfarbe *und* Geschlechtszugehörigkeit diskriminiert wurden, erstmals unter dem Begriff der

⁸ Vgl. zur Verhandlung von Differenzen im *Advisory Committee* auch: Ashwini Tambe: Climate, Race Science and the Age of Consent in the League of Nations, in: *Theory, Culture & Society*, 28. Jg. 2011, H. 2, S. 109-130.

⁹ Zum Thema Intersektionalität habe ich von der Reitaite der Graduate School Gender Studies am IZFG der Universität Bern vom 23.4.2013 profitiert, insbesondere auch von den Bemerkungen der verstorbenen Prof. Dr. Brigitte Schnegg.

¹⁰ Vgl. zum Verhältnis der Intersektionalitätsforschung zu den Analyse kategorien folgenden Grundlagentext: Leslie McCall: The Complexity of Intersectionality, in: *Signs*, 30. Jg. 2005, H. 3, S. 1771-1800.

Intersektionalität thematisierte.¹¹ Intersektionelle Forschungsarbeiten interessieren sich generell dafür, wie Ungleichheiten in unterschiedlichen Kontexten „unterschiedlich diskursiv konstruiert und eingesetzt werden“.¹²

Bei ersten Quellenstudien zum *Advisory Committee* bin ich auf eine begriffliche Verschiebung für die Bezeichnung von Betroffenen von Frauenhandel gestossen, die eine Verschiebung in der diskursiven Konstruktion vermuten liess. Der neue, weniger moralisch wirkende Begriff „*traite des femmes et des enfants*“ löste den älteren, „rassisch“ und geschlechtlich klar definierten Begriff „*traite des blanches*“ ab. Mir stellte sich die Frage, ob mit der Begriffsänderung auch eine Ausweitung des Bildes der Betroffenen einherging und neu „nicht-weibliche“ und „nicht-weisse“ Personen als Betroffene konzeptualisiert wurden. Zudem interessierte mich auf dieser Ebene die Frage, inwiefern moralische Erklärungen von ökonomischen Erklärungen verdrängt wurden und damit die Frage nach den ökonomischen Ressourcen und deren Auswirkungen auf die Betroffenen in den Fokus der Betrachtungen rückte. Gleichzeitig schien sich der Einbezug von „nicht-weissen“ und von weiblichen Personen auch auf der Ebene der historischen AkteurInnen zu spiegeln: Das *Advisory Committee* war im Gegensatz zu anderen Gremien des Völkerbunds aus weiblichen und männlichen Delegierten zusammengesetzt und im Gegensatz zu diplomatischen Treffen der Vorkriegszeit fanden sich im *Advisory Committee* neben „weissen“ auch einige „nicht-weisse“ Mitglieder. Musste eine solche Zusammensetzung nicht unweigerlich zu breit tragbaren Kompromissen zu den Deutungen von Frauen- und Kinderhandel führen, die den Blickwinkel von weiblichen und männlichen, beziehungsweise von „weissen“ und „nicht-weissen“ Mitgliedern des *Advisory Committee* einbezogen? Die relative Diversität der AkteurInnen bestärkte mich in meiner Annahme, dass hier eine wesentliche Verschiebung stattgefunden hatte, die ich genauer untersuchen wollte. Zur Untersuchung dieser Verschiebung boten sich die Analysekategorien „Rasse“, Geschlecht und Klasse beziehungsweise ökonomische Lage an, die laut der Philosophin Cornelia Klinger und der Sozialwissenschaftlerin Gudrun-Axeli Knapp zentral für die Erfassung von Ungleichheiten in modernen Gesellschaften sind.¹³

¹¹ Kimberlé W. Crenshaw: Demarginalizing the Intersection of Race and Sex. A Black Feminist Critique of Antidiscrimination Doctrine, Feminist Theory, and Antiracist Politics, in: *The University of Chicago Legal Forum*, 1989, S. 139-168.

¹² Ilse Lenz: Intersektionalität, in: Ruth Becker / Beate Kortendix (Hg.): Handbuch Frauen- und Geschlechterforschung. Theorie, Methoden, Empire, Wiesbaden 2004, S. 159-165, S. 162.

¹³ Cornelia Klinger / Gudrun-Axeli Knapp: Achsen der Ungleichheit – Achsen der Differenz. Verhältnisbestimmungen von Klasse, Geschlecht, "Rasse" / Ethnizität, in: *Transit – Europäische Revue*, 2005, H. 29, S. 72-95, S. 73-74. Die Fokussierung auf diese drei Analysekategorien hat sich in vielen Forschungsarbeiten zu Intersektio-

Bei der Analysekategorie „Rasse“¹⁴ zeigt sich diese Zentralität daran, dass Unterscheidungen nach „Rasse“-Zugehörigkeit durch den Kolonialismus, dessen Legitimation auf der Unterscheidung von „Rassen“ basierte,¹⁵ zur Wahrnehmungsstruktur der AkteurInnen und zu den prägenden Elementen der damaligen internationalen Politik gehörte. So wurde etwa bei den Verhandlungen zur Völkerbundssatzung 1919 der Antrag Japans abgelehnt, der „racial equality“ als Grundsatz des Völkerbunds verankern wollte.¹⁶ Mich interessiert, wie Vorstellungen von „Rasse“-Unterschieden in einem internationalen Gremium wie dem *Advisory Committee* formuliert werden konnten und welche Auswirkungen sie auf die Wissensproduktion hatten. Die Analysekategorie Geschlecht ist zentral, weil der diskursive Bezug auf Geschlechtszugehörigkeit eine grundlegende Bedeutung für die Legitimation und Konstruktion von sozialen Beziehungen hatte. Diese äusserte sich in der Zwischenkriegszeit beispielsweise in Debatten über die politischen Rechte von Frauen und über die für Frauen angemessenen Tätigkeiten.¹⁷ Die Historikerin Joan Scott unterscheidet vier Ebenen der Analysekategorie Geschlecht, die untereinander verbunden sind: eine symbolische, eine normative, eine gesellschaftliche und

nalität durchgesetzt. Eileen Boris spricht in der Jubiläumsausgabe von *Women's History* sogar scherzhaft davon, dass Geschlecht, „Rasse“ und Klasse die „holy trinity of feminist studies“ seien. Eileen Boris: Class Returns, in: *Journal of Women's History*, 25. Jg. 2013, H. 4, S. 74-87. Für eine kritischere Sicht auf diese Auswahl vgl.: Patricia Purtschert / Katrin Meyer: Die Macht der Kategorien. Kritische Überlegungen zur Intersektionalität, in: *Feministische Studien*, 28. Jg. 2010, H. 1, S. 130-142.

¹⁴ Im deutschsprachigen Kontext ist die Verwendung des Begriffs „Rasse“ durch den Nationalsozialismus historisch schwer belastet und dementsprechend wird die Analysekategorie „Rasse“ kritisch hinterfragt. Vgl.: Helga Amesberger / Brigitte Halbmayr: Race/"Rasse" und Whiteness – Adäquate Begriffe zur Analyse gesellschaftlicher Ungleichheit?, in: *L'homme*, 16. Jg. 2005, H. 2, S. 135-143. Die Verwendung der Analysekategorie „Rasse“ oder „race“ ist hingegen in den USA verbreitet und insbesondere die feministische US-Forschung hat viele Studien hervorgebracht, welche die Analysekategorie „Rasse“ in ihrer Forschung als zentral betrachten. Für einen Überblick vgl.: Michele Mitchell: Turns of the Kaleidoscope. „Race,” Ethnicity, and Analytical Patterns in American Women's and Gender History, in: *Journal of Women's History*, 25. Jg. 2013, H. 4, S. 46-73.

¹⁵ Vgl. dazu beispielsweise: Ann Laura Stoler: Sexual Affronts and Racial Frontiers. European Identities and the Cultural Politics of Exclusion in Colonial Southeast Asia, in: Les Back / John Solomos (Hg.): *Theories of Race and Racism. A Reader*, London, New York 2000, S. 392-421.

¹⁶ Vgl.: Marilyn Lake / Henry Reynolds: *Drawing the Global Colour Line. White Men's Countries and the International Challenge of Racial Equality*, Cambridge 2008, S. 284-309.

¹⁷ Zu Geschlechtergeschichte vgl.: Claudia Opatz: *Geschlechtergeschichte*, Frankfurt am Main, New York 2010. Als mikrohistorisches Beispiel für die gesellschaftlichen Kämpfe von Frauen in der Zwischenkriegszeit vgl.: Bettina Vincenz: *Biederfrauen oder Vorkämpferinnen? Der Schweizerische Verband der Akademikerinnen (SVA) in der Zwischenkriegszeit*, Baden 2011.

eine individuelle.¹⁸ Ich beziehe diese vier Ebenen ein, wenn ich in der vorliegenden Arbeit untersuche, welche Möglichkeiten sich Frauen und Männern mit der Existenz einer internationalen Institution wie dem *Advisory Committee* unter der prävalenten Vorstellung von zwei natürlicherweise unterschiedlichen Geschlechtern eröffneten, aber auch inwiefern sich diese Vorstellungen in den Enqueten des *Advisory Committee* widerspiegelten.

Die Relevanz der Analysekategorie Klasse, beziehungsweise der ökonomischen Lage, ist in den vorwiegend kapitalistisch organisierten Gesellschaften der Zwischenkriegszeit mit ihren krisenbedingten Verwerfungen gegeben, weil die ungleiche Verteilung ökonomischer Ressourcen ein entscheidender Faktor bei der Herstellung von Ungleichheit war. In den Quellen sind diskursive Bezüge auf diese Art von Ungleichheit allerdings seltener als Bezüge auf die Ungleichheit der Geschlechter oder der „Rassen“. Dies kann damit erklärt werden, dass ökonomische Ungleichheit nicht als unveränderliche biologische Tatsache betrachtet wurde, wie dies bei den beiden anderen Ungleichheiten der Fall war. Es finden sich aber Quellen, die Armut als Grund für Frauen- und Kinderhandel und Prostitution benennen. Weil gleichzeitig moralische und biologische Erklärungen für die Handlungen von Personen verbreitet waren, interessiert mich die Frage, in welcher Form Deutungsmuster, welche die ökonomische Lage der Betroffenen berücksichtigten, im *Advisory Committee* artikuliert wurden. Es stellt sich dabei die Frage, welche Mitglieder des *Advisory Committee* welche Deutungsmuster artikulierten. Bei diesen Analysen verzichte ich auf einen soziologischen Klassenbegriff, wie er teilweise auch in der Intersektionalitätsforschung verwandt wird.¹⁹ Dieser Verzicht ist der Quellenlage geschuldet, da mir die ökonomischen Unterschiede aus meinen Quellen am ehesten zugänglich sind, nicht aber weitergehende Daten zu den Lebensumständen und Merkmalen von Milieus bestimmter Klassen.

Um an die Quellen heranzutreten, nutze ich drei binäre Differenzen als heuristische Instrumente. Bei meinen Untersuchungen zu „Rasse“-Ungleichheiten bediene ich mich als Aus-

¹⁸ Joan W. Scott: Gender. A Useful Category of Historical Analysis, in: *American Historical Review*, 91. Jg. 1986, H. 5, S. 1053-1075, S. 1067-1069. Zur Rezeption von Scott im deutschsprachigen Raum vgl. folgende Überblicksdarstellung: Claudia Opitz: Gender – eine unverzichtbare Kategorie der historischen Analyse. Zur Rezeption von Joan W. Scotts Studien in Deutschland, Österreich und der Schweiz, in: Claudia Honegger (Hg.): Gender – die Tücken einer Kategorie. Joan W. Scott, Geschichte und Politik: Beiträge zum Symposium anlässlich der Verleihung des Hans-Sigrist-Preises 1999 der Universität Bern an Joan W. Scott, Zürich 2001, S. 95-116.

¹⁹ Zum US-Forschungsstand bezüglich Klasse in den Gender Studies vgl.: Boris 2013.

gangspunkt der Unterscheidung zwischen „weissen“ und „nicht-weissen“ Personen.²⁰ Bei den Ungleichheiten zwischen den Geschlechtern unterscheidet ich zwischen männlichen und weiblichen Personen und bei den Ungleichheiten aufgrund der ökonomischen Lage zwischen Personen mit ungenügenden finanziellen Ressourcen für den Lebensunterhalt und Personen mit genügenden finanziellen Ressourcen. Diese binären Unterscheidungen dienen als Ausgangspunkt, um anhand der Quellen differenziertere, kontextabhängige Analysen der Ungleichheiten und Machtverhältnisse vorzunehmen.

Die vom *Advisory Committee* produzierten Enqueten zur Frauen- und Kinderhandel beziehungsweise zu Prostitution zielten auf den Bereich der Sexualität ab. Dieser ist gemäss Foucault für die Herstellung von Ordnung in bürgerlichen Gesellschaften zentral.²¹ Um genauer zu analysieren, wie diese Ordnung hergestellt wurde, greife ich auf Foucaults Überlegungen zur Analyse von Machtverhältnissen zurück, die ich im Folgenden an Merkmalen des untersuchten Feldes festmachen möchte. Dieses Feld wies zwei wesentliche Merkmale auf, die für die Untersuchung von Machtverhältnissen und Ungleichheiten zu berücksichtigen sind, nämlich die Konsensförderung und der Legitimitätsdruck.

Erstens förderte das Setting des *Advisory Committee* als Völkerbundsgremium konsensorientierte Verhandlungen und Beschlüsse. Gewicht vor dem Völkerbundsrat und der Völkerbundsversammlung hatten Beschlüsse, die einstimmig vom *Advisory Committee* gefällt worden waren. Dementsprechend widerspiegeln sich in der Arbeit des *Advisory Committee* minimale Einverständnisse über die Vorstellungen von „Rasse“, Geschlecht und Klasse. Die Enqueten bieten also eine Möglichkeit, Regeln des damaligen Diskurses zu untersuchen, indem, wie Foucault es formulierte, „das Gesetz dessen, was ausgesagt werden kann“²² zumindest für das internationale Umfeld des *Advisory Committee* untersucht werden kann.

Zweitens nahm die Arbeit des *Advisory Committee* sowohl für den Völkerbund als auch für die Nationalstaaten eine legitimatorische Funktion ein. Für den Völkerbund war die Arbeit des *Advisory Committee* ein Leistungsausweis, der seine Daseinsberechtigung angesichts von politischen Krisen unterstrich.²³ Für die Nationalstaaten bot die Kooperation mit dem *Advisory Committee* die Möglichkeit ihren Ruf und damit ihre Position auf internationaler Ebene zu

²⁰ Für einen Überblick über verschiedene mögliche Konstruktionen von „weiss“ und „nicht-weiss“ vgl.: Hanna Hacker: Nicht Weiss Weiss nicht. Übergänge zwischen Critical Whiteness Studies und feministischer Theorie, in: *L'homme*, 16. Jg. 2005, H. 2, S. 13-27, S. 15.

²¹ Philipp Sarasin: Michel Foucault zur Einführung, Hamburg 2005, S. 163, 176.

²² Michel Foucault: Archäologie des Wissens, Frankfurt am Main 2007, S. 187.

²³ Vgl.: Tambe 2011, S. 3.

verbessern. Es bestand also ein gewisser Druck, den Empfehlungen des *Advisory Committee* zu folgen, das heisst, sich an die von ihm vermittelten Normen anzunähern. Angesichts dieser Feststellung bietet es sich an, die Tätigkeiten des *Advisory Committee* als Form internationaler Gouvernementalität zu lesen.²⁴

Auf dieser Frage aufbauend beziehe ich die nationalstaatliche Ebene in die vorliegende Arbeit mit ein. Auf dieser Ebene stellt sich die Frage, welchen Einfluss die internationalen Aktivitäten zur Bekämpfung von Frauen- und Kinderhandel auf einen nationalen Kontext haben konnten. Um diese Frage zu beantworten, gehe ich den Einflüssen dieser internationalen Diskussionen in der Schweiz nach. Dabei ist zu beachten, dass internationale Diskussionen in nationalen Debatten als Referenzpunkte dienen können und in nationalen Kontexten sehr unterschiedlich aufgenommen werden.²⁵ Am Beispiel der Schweiz zeige ich, wie solche Auswirkungen konkret aussahen.

Das neu geschaffene *Advisory Committee* bezog internationale Freiwilligenorganisationen erstmals institutionell als Beisitzerinnen ein. Auf der Ebene der nichtstaatlichen AkteurInnen stellt sich deshalb die Frage, welchen Beitrag diese innerhalb und ausserhalb des *Advisory Committee* leisteten.

Mein Untersuchungszeitraum erstreckt sich über den Zeitraum der Zwischenkriegszeit. 1921 organisierte der Völkerbund die erste Konferenz zur Bekämpfung von Frauen- und Kinderhandel unter seiner Führung. Diese Konferenz legte die Leitlinien für die künftige Arbeit des Völkerbunds fest, weshalb ich sie zum Ausgangspunkt meiner Dissertation gemacht habe.²⁶ 1939 fand die letzte Sitzung des *Advisory Committee* statt. Die für 1940 geplante Sitzung wurde wegen des Kriegsausbruchs in Europa auf unbestimmte Zeit verschoben und wie die meisten übrigen Völkerbundsaktivitäten versiegte auch die internationale Tätigkeit im Bereich der Bekämpfung von Frauen- und Kinderhandel während des Kriegs. Unter neuen Vorausset-

²⁴ Vgl.: Stephen Legg: "The Life of Individuals as Well as of Nations". *International Law and the League of Nations' Anti-Trafficking Governmentalities*, in: *Leiden Journal of International Law*, 25. Jg. 2012, H. 3, S. 647-664, S. 650-651.

²⁵ Vgl.: Bettina Heintz / Dagmar Müller: Menschenrechte im Kontext der Weltgesellschaft. Die weltgesellschaftliche Institutionalisierung von Frauenrechten und ihre Umsetzung in Deutschland, der Schweiz und Marokko, in: *Zeitschrift für Soziologie*, 35. Jg. 2006, H. 6, S. 424-448; Brigitte Studer: Internationalismus als politische Ressource. Das Schweizer Arbeitsrecht in der Zwischenkriegszeit, in: Birgit Christensen (Hg.): *Demokratie und Geschlecht. Interdisziplinäres Symposium zum 150jährigen Jubiläum des Schweizerischen Bundesstaates*, Zürich 1999, S. 75-100.

²⁶ Vgl. Kapitel 2.

zungen wurde das Thema in den 1945 gegründeten Vereinten Nationen wieder aufgenommen, was aber nicht mehr Gegenstand dieser Untersuchung ist.

1.2 Forschungsstand

Historische Studien, spezifisch zum *Advisory Committee*, gibt es erst seit den 1990er Jahren, wobei in der bisher vorhandenen Literatur zwei Tendenzen auszumachen sind. Die Forschungsarbeiten, die aus den 1990er- und den frühen 2000er-Jahren stammen, betonen die Sachlichkeit und die Verwissenschaftlichung mit Rücksicht auf Frauenrechte, welche die Tätigkeit des *Advisory Committee* prägten.²⁷ Jüngere Publikationen betonen die Dominanz von moralischen Vorstellungen und imperialistischen Konzepten, die zu einer restriktiven Politik gegenüber Prostitution führten und dazu, dass soziale Ursachen von Prostitution sowie Frauen- und Kinderhandel tendenziell ausgeblendet wurden.²⁸ Diese Tendenzen haben mit dem veränderten Fokus von Forschungstrends zu tun, die sich in den letzten zwanzig Jahren von der Etablierung der Forschung über nicht klassisch politische Bereiche des Völkerbunds zu vermehrt kulturhistorischen Schwerpunkten mit Fokus auf koloniale Machtverhältnisse und Perspektiven von „Subalternen“²⁹ hin entwickelt haben.

Die Etablierung neuer Forschungsansätze zum Völkerbund insgesamt als Gegenstand der historischen Forschung erfolgte auf dem Hintergrund der älteren Forschung, die vor allem auf die Friedenspolitik des Völkerbunds gerichtet war. Dementsprechend wurde in dieser älteren

²⁷ Katarina Leppänen: Movement of Women. Trafficking in the Interwar Era, in: *Women's Studies International Forum*, 30. Jg. 2007, H. 6, S. 523-533; Barbara Metzger: Towards an International Human Rights Regime During the Inter-War Years. The League of Nations' Combat of Traffic in Women and Children, in: Kevin Grant / Philippa Levine et al. (Hg.): *Beyond Sovereignty. Britain, Empire and Transnationalism c. 1880-1950*, Basingstoke 2007, S. 54-79; Thomas Fischer: Frauenhandel und Prostitution. Zur Institutionalisierung eines transnationalen Diskurses im Völkerbund, in: *Zeitschrift für Geschichtswissenschaft*, 54. Jg. 2006, H. 10, S. 876-887, S. 886; Nitzka Berkovitch: From Motherhood to Citizenship. Women's Rights and International Organizations, Baltimore 1999, S. 78; 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, New York 1995, S. 154-176, S. 154.

²⁸ Magaly Rodríguez García: La Société des Nations face à la traite des femmes et au travail sexuel à l'échelle mondiale, in: *Le Mouvement Social*, 2012a, Nr. 241, S. 109-129, S. 115-118, 125-126; Tambe 2011, S. 15f.; Stephanie A. Limoncelli: *The Politics of Trafficking. The First International Movement to Combat the Sexual Exploitation of Women*, Stanford (CA) 2010, S. 73, 92; Jean-Michel Chaumont: *Le mythe de la traite des blanches. Enquête sur la fabrication d'un fléau*, Paris 2009; etwas früher mit weniger fundamentaler Kritik: Monique Constant: Combats contre la traite des femmes à la Société des Nations (1920-1940), in: *Relations Internationales*, 2007, Nr. 131, S. 39-47, S. 46.

²⁹ Zu den Subaltern Studies vgl. beispielsweise: Vinayak Chaturvedi (Hg.): *Mapping Subaltern Studies and the Postcolonial*, London 2000.

Forschung der Völkerbund erstens als gescheiterte Institution betrachtet und weckte zweitens lange Zeit kaum das Interesse von HistorikerInnen.³⁰ Das änderte sich in den 1990er-Jahren, als andere Aufgabengebiete des Völkerbunds in den Fokus der HistorikerInnen rückten.³¹ Dazu gehört das System des Minderheitenschutzes, das kontrovers und ausführlich in mehreren Studien dargestellt wurde,³² und die internationale Kooperation zur Lösung von transnationalen Problemen, die bereits vor dem Ersten Weltkrieg thematisiert worden waren, wie etwa die Bekämpfung von internationalem Frauen- und Kinderhandel. Zum Bereich dieser sogenannten „technischen“ Arbeiten des Völkerbunds, das heisst derjenigen Arbeiten, die im Völkerbund als nicht-politisch bezeichnet wurden, sind in den letzten Jahren zahlreiche Studien entstanden,³³ etwa zur Flüchtlingspolitik im Nahen Osten,³⁴ zur Organisation für geistige Zusammenarbeit,³⁵ zum Kinderschutz,³⁶ zur Bekämpfung des internationalen Drogenhandels,³⁷

³⁰ Zu den wenigen Publikationen vor den 1990er-Jahren zählen: Frederick Samuel Northedge: *The League of Nations. Its Life and Times, 1920-1946*, Leicester 1986; Sally Marks: *The Illusion of Peace. International Relations in Europe 1918-1933*, London 1976; Francis Paul Walters: *A History of the League of Nations*, London 1960.

³¹ Vgl. beispielsweise: Michel Marbeau: *La Société des Nations*, Paris 2001. Für einen Überblick vgl.: Susan Pedersen: *Back to the League of Nations. Review Essay*, in: *American Historical Review*, 112. Jg. 2007, H. 4, S. 1091-1117.

³² Carole Fink: *Defending the Rights of Others. The Great Powers, the Jews, and International Minority Protection, 1878-1938*, Cambridge 2004; Martin Scheuermann: *Minderheitenschutz contra Konfliktverhütung? Die Minderheitenpolitik des Völkerbundes in den zwanziger Jahren*, Marburg 2000; Mark Mazower: *Minorities and the League of Nations in Interwar Europe*, in: *Daedalus*, 126. Jg. 1997, H. 2, S. 47-63; Dorothy V. Jones: *The League of Nations Experiment in International Protection*, in: *Ethics & International Affairs*, 8. Jg. 1994, H. 1, S. 77-95; Marie-Renée Mouton: *La Société des Nations et la protection des minorités nationales en Europe*, in: *Relations Internationales*, 1993, Nr. 75, S. 315-328.

³³ Vgl. auch: Magaly Rodríguez García / Davide Rodogno et al.: *The League of Nations' Work on Social Issues. Visions, Endeavours and Experiments*, Genf 2016.

³⁴ Keith David Watenpaugh: *The League of Nations' Rescue of Armenian Genocide Survivors and the Making of Modern Humanitarianism. 1920-1927*, in: *American Historical Review*, 115. Jg. 2010, H. 5, S. 1315-1339; Dzovinar Kévonian: *Réfugiés et diplomatie humanitaire. Les acteurs européens et la scène proche-orientale pendant l'entre-deux-guerres*, Paris 2004.

³⁵ Daniel Laqua: *Transnational Intellectual Cooperation, the League of Nations and the Problem of Order*, in: *Journal of Global History*, 6. Jg. 2011, H. 2, S. 223-247; Isabella Löhr: *Die Globalisierung geistiger Eigentumsrechte. Neue Strukturen internationaler Zusammenarbeit, 1886-1952*, Göttingen 2010.

³⁶ Joëlle Droux: *La tectonique des causes humanitaires. Concurrences et collaborations autour du Comité de protection de l'enfance de la Société des Nations (1880-1940)*, in: *Relations Internationales*, 2012, Nr. 151, S. 77-90.

zur ökonomischen Zusammenarbeit,³⁸ zu Ernährungs- und Landwirtschaftspolitik,³⁹ zur Internationalen Arbeitsorganisation (ILO)⁴⁰ oder zur Gesundheitsorganisation des Völkerbunds.⁴¹ Susan Pedersen streicht in ihrem Review-Artikel die Bedeutung dieser Gremien besonders hervor: Die Tätigkeit im Bereich der „technischen“ Arbeit umfasste Ende der 1930er-Jahre über die Hälfte des Budgets des Völkerbunds. Zudem war es über die Zusammenarbeit im „technischen“ Bereich möglich, Nicht-Mitglieder des Völkerbunds in die internationale Politik einzubeziehen.⁴² Die zunehmende Beschäftigung des Völkerbunds mit sogenannt technischer Arbeit in den 1930er-Jahren spiegelt einerseits die Blockierung auf der politischen Ebene und zeigt andererseits die Verschiebungen im Verständnis von internationaler Kooperation. Im Folgenden gebe ich zunächst einen Überblick über die Forschungsarbeiten zur Tätigkeit des *Advisory Committee* im Bereich der Wissensproduktion. Anschliessend gehe ich auf den Forschungsstand zu den Positionen und AkteurInnen innerhalb des *Advisory Committee* und zur Umsetzung auf nationaler Ebene ein.

³⁷ Liat Kozma: Cannabis Prohibition in Egypt 1880-1939. From Local Ban to League of Nations Diplomacy, in: *Middle Eastern Studies*, 47. Jg. 2011, H. 3, S. 443-460; Robert Kendall: Cannabis Condemned. The Proscription of Indian Hemp, in: *Addiction*, 98. Jg. 2003, H. 2, S. 143-151.

³⁸ Patricia Clavin: *Securing the World Economy. The Reinvention of the League of Nations, 1920-1946*, Oxford 2013; Sylvain Schirmann: Les comités économiques et financiers de la Société des Nations, l'ordre économique et monétaire et la paix en Europe. 1920-1939, in: Marta Petricoli / Donatella Cherubini (Hg.): *Pour la paix en Europe. Institutions et société civile dans l'entre-deux-guerres*, Bruxelles 2007, S. 73-92.

³⁹ Vgl. die Sonderausgabe: Cornelia Knab / Amalia Ribí Forclaz: *Transnational Co-operation in Food, Agriculture, Environment and Health in Historical Perspective. Introduction*, in: *Contemporary European History*, 20. Jg. 2011, H. 3, S. 247-255; Joseph L. Barona: *Nutrition and Health. The International Context During the Interwar Crisis*, in: *Social History of Medicine*, 21. Jg. 2008, H. 1, S. 87-105.

⁴⁰ Sandrine Kott / Joëlle Droux (Hg.): *Globalizing Social Rights. The International Labour Organization and Beyond*, Basingstoke 2012; Thomas Cayet: *Rationaliser le travail, organiser la production. Le Bureau international du travail et la modernisation économique durant l'entre-deux-guerres*, Rennes 2010; Daniel Roger Maul: *The International Labour Organization and the Struggle against Forced Labour from 1919 to the Present*, in: *Labor History*, 48. Jg. 2007, H. 4, S. 477-500. Zum Einfluss sozialpolitischer Konzepte in der Zwischenkriegszeit allgemein vgl.: Joëlle Droux / Gisela Hürlimann et al.: *Les chantiers transnationaux de la paix sociale*. Editorial, in: *Traverse*, 20. Jg. 2013, H. 2, S. 15-27.

⁴¹ Iris Borowy: *Coming to Terms with World Health. The League of Nations Health Organisation, 1921-1946*, Frankfurt am Main, New York 2009; Paul Weindling: *Social Medicine at the League of Nations Health Organization and the International Labour Office Compared*, in: Paul Weindling (Hg.): *International Health Organizations and Movements 1918-1939*, Cambridge, New York 1995, S. 134-153.

⁴² Pedersen 2007, S. 1108-1110.

1.2.1 Wissensproduktion und Problemdefinition durch Völkerbund und *Advisory Committee*

Zentraler Bestandteil der Arbeit des *Advisory Committee* war die Wissensproduktion zu Frauen- und Kinderhandel und damit verbunden die Problemdefinition desselben. Mit der Aufnahme der Arbeiten zur Bekämpfung von Frauen- und Kinderhandel durch den Völkerbund an der internationalen Konferenz von 1921 in Genf wurde auch das Problem an sich umrissen. An dieser Konferenz wurde beschlossen, fortan nicht mehr von „white slavery“ zu sprechen sondern von „traffic in women and children“. Diese neue Begrifflichkeit wird in der Forschungsliteratur als Versachlichung und Verwissenschaftlichung gewertet⁴³ oder sogar als Universalisierung weg vom Fokus auf Frauenrechte hin zum Fokus auf Menschenrechte bezeichnet.⁴⁴ Zudem habe diese Begrifflichkeit den Blick auf „nicht-weiße“, aussereuropäische Betroffene ermöglicht.⁴⁵ Da die Zuschreibung von „whiteness“ aber durchaus nicht in allen Kontexten stabil und gleich war, stellt sich die Frage, ob mit der Änderung des Begriffs tatsächlich auch Unterscheidungen nach „Rasse“-Zugehörigkeit in den Hintergrund traten.⁴⁶ So verwendeten jüdische Mädchenschutzorganisationen den Begriff „white slavery“ für den Handel mit jüdischen Frauen in gewissen Kontexten, um ihre Zugehörigkeit zur „weißen Rasse“ zu zeigen, während sie in anderen Kontexten wegen ihrer „Rasse“ als „weniger weiß“ bezeichnet wurden.⁴⁷ Wie die neue Begrifflichkeit, die nicht mehr explizit auf „Weiße“ Be-

⁴³ Paul Knepper: *International Crime in the 20th Century. The League of Nations Era, 1919-1939*, New York 2011, S. 113; Fischer 2006, S. 877.

⁴⁴ Leppänen 2007, S. 526; Metzger 2007, S. 58.

⁴⁵ Knepper 2011, S. 91f; Stephen Legg: *Of Scales, Networks and Assemblages. The League of Nations Apparatus and the Scalar Sovereignty of the Government of India*, in: *Transactions of the Institute of British Geographers*, 34. Jg. 2009, H. 2, S. 234-250, S. 242; Daniel Gorman: *Empire, Internationalism, and the Campaign against the Traffic in Women and Children in the 1920s*, in: *Twentieth Century British History*, 19. Jg. 2008, H. 2, S. 186-216, S. 208; Constant 2007, S. 42; Leppänen 2007, S. 531; Donna J. Guy: *"White Slavery", Citizenship, and Nationality in Argentina*, in: Donna J. Guy / Mary Karasch et al. (Hg.): *White Slavery and Mothers Alive and Dead. The Troubled Meeting of Sex, Gender, Public Health, and Progress in Latin America*, Lincoln 2000, S. 72-85, S. 79-80; Donna J. Guy: *Medical Imperialism Gone Awry. The Campaign against Legalized Prostitution in Latin America*, in: Donna J. Guy / Mary Karasch et al. (Hg.): *White Slavery and Mothers Alive and Dead. The Troubled Meeting of Sex, Gender, Public Health, and Progress in Latin America*, Lincoln 2000, S. 17-32, S. 26.

⁴⁶ Diese These vertritt: Leila J. Rupp: *Worlds of Women. The Making of an International Women's Movement*, Princeton (N.J.) 1997, S. 151.

⁴⁷ Vgl. die Ausführungen bei: Ashwini Tambe: *The Elusive Ingénue. A Transnational Feminist Analysis of European Prostitution in Colonial Bombay*, in: *Gender and Society*, 19. Jg. 2005, H. 2, S. 160-179, S. 161,166.

zug nahm, sich auswirkte, ist nicht näher erforscht. Der Wandel des Begriffs und seine Auswirkungen untersuche ich in der vorliegenden Arbeit.

Die Problemdefinition und insbesondere die Wissensproduktion zu Frauen- und Kinderhandel erreichte mit der internationalen Studie des Völkerbunds über Frauen- und Kinderhandel in Europa und auf den amerikanischen Kontinenten 1927 einen ersten Höhepunkt. Die Enquete ging der Frage nach, ob und in welchem Ausmass internationaler Frauen- und Kinderhandel zum Zweck der Prostitution vorkam. Dazu wurden sowohl staatliche Stellen befragt, als auch vor Ort „undercover“ Prostituierte und ZuhälterInnen befragt.⁴⁸ Die Erhebungen für diese Enquete koordinierte und redigierte eine eigens dafür eingesetzte ExpertInnenkommission des Völkerbunds. Diese ExpertInnenkommission kam in ihrem Bericht zum Schluss, dass Frauen- und Kinderhandel insbesondere von osteuropäischen Staaten nach Argentinien führe. Die Reglementierung der Prostitution sei ein Faktor, der Frauen- und Kinderhandel verursache.⁴⁹

Die Enquete wird in der Forschung kontrovers diskutiert. Einig ist man sich über den Grund, weshalb die Enquete in Auftrag gegeben wurde, nämlich um mehr empirische Daten zu Frauen- und Kinderhandel und damit eine wissenschaftlich untermauerte, glaubwürdige Grundlage für politische Empfehlungen zu haben.⁵⁰ Barbara Metzger und Stephanie Limoncelli führen die Enquete denn auch als Beleg an für die Existenz des Problems Frauen- und Kinderhandel.⁵¹ Jean-Michel Chaumont meint dagegen, die ExpertInnen hätten wissentlich ein Phantasma zur sozialen Tatsache erhoben, indem sie wissenschaftliche Methoden missbrauchten. Sie hätten ihre Quellen selektiv genutzt, um eigene Zwecke zu verfolgen. So hätten sie sowohl das ideologische Ziel, die Existenz von Frauen- und Kinderhandel zu beweisen als auch nationalistische und politische Interessen zum Schutz des Rufs von einzelnen Staaten über die Wissensgewinnung gestellt.⁵² Paul Knepper geht weniger weit als Chaumont und erklärt, dass die Leiter der Erhebungen für die Enquete die Rohdaten so wählten, dass sie die Forderung

⁴⁸ Zu kriminologischen Aspekten der Methodologie der Enquete vgl.: Paul Knepper: Measuring the Threat of Global Crime. Insights from Research by the League of Nations into the Traffic in Women, in: *Criminology*, 50. Jg. 2012, H. 3, S. 777-809.

⁴⁹ Vgl.: Rapport du Comité spécial d'experts sur la question de la traite des femmes et des enfants, Genève 1927. C.52.M.52.1927.IV.

⁵⁰ Knepper 2011, S. 96f; Legg 2009, S. 242; Gorman 2008, S. 209; Metzger 2007, S. 66; Miller 1995, S. 159.

⁵¹ Limoncelli 2010, S. 77; Metzger 2007, S. 56, 67.

⁵² Chaumont 2009, S. 85-274.

nach der Abschaffung der staatlich reglementierten Prostitution unterstützten.⁵³ Dass die Resultate der Enquete der abolitionistischen Position zum Durchbruch verhelfen, stellen auch Jessica Pliley und Monique Constant fest.⁵⁴

Umstritten ist, ob die Enquete auch dazu führte, dass soziale und ökonomische Ursachen von Frauen- und Kinderhandel an Erklärungskraft gewannen. Katharina Leppänen, Daniel Gorman und Metzger betonen die sozialen und ökonomischen Erklärungsversuche.⁵⁵ Knepper kommt zum Schluss, dass die Situierung des Frauen- und Kinderhandels in der „Unterwelt“ dazu führte, dass das Problem mit einem soziologischen Verständnis betrachtet wurde. Gleichzeitig habe diese Situierung auch zur Folge gehabt, dass Frauen- und Kinderhandel als ökonomisches, strafrechtliches und transnationales Problem wahrgenommen wurde.⁵⁶ Thomas Fischer, Magaly Rodríguez García und insbesondere Chaumont werten hingegen die Erklärungsversuche und die Strategien zur Bekämpfung von Frauen- und Kinderhandel, die in der Enquete enthalten waren, als vorwiegend auf die Hebung und Erhaltung der Moral der Gesellschaft abzielend.⁵⁷ Dementsprechend sieht Chaumont in der Enquete vor allem den Ausgangspunkt für das *Advisory Committee*, um präventive Sicherheitsmassnahmen auf weite Bevölkerungskreise auszudehnen und nicht, um Frauen in Notlagen vor Prostitution und Frauenhandel effektiv zu schützen.⁵⁸

Die verschiedenen Wertungen der Enquete von 1927 ergeben sich meines Erachtens aus der Ambivalenz der Quellen. In den Empfehlungen der Enquete finden sich eine Vielfalt von Direktiven für künftige politische Massnahmen, die zum Teil schwer kompatible Lösungen und Standpunkte beinhalten.⁵⁹ Das hatte und hat zur Folge, dass diese Dokumente ganz verschiedenen aufgenommen und interpretiert wurden und werden. Ein möglicher Weg für eine diffe-

⁵³ Paul Knepper: The International Traffic in Women. Scandinavia and the League of Nations Inquiry of 1927, in: *Journal of Scandinavian Studies in Criminology & Crime Prevention*, 14. Jg. 2013, Special Issue, S. 64-80, S. 78.

⁵⁴ Jessica R. Pliley: Claims to Protection. The Rise and Fall of Feminist Abolitionism in the League of Nations' Committee on the Traffic in Women and Children, 1919-1936, in: *Journal of Women's History*, 22. Jg. 2010, H. 4, S. 90-113, S. 91; Constant 2007, S. 45.

⁵⁵ Gorman 2008, S. 209; Leppänen 2007 S. 529.; Metzger 2007, S. 68.

⁵⁶ Knepper 2013, S. 70f.

⁵⁷ Rodríguez García 2012a, S. 126; Magaly Rodríguez García: The League of Nations and the Moral Recruitment of Women, in: *International Review of Social History*, 57. Jg. 2012b, Special Issue, S. 97-128, S. 123, 128; Chaumont 2009, S. 113-124; Fischer 2006, S. 885.

⁵⁸ Chaumont 2009, S. 249-251, 273.

⁵⁹ Vgl.: Rapport du Comité spécial d'experts sur la question de la traite des femmes et des enfants. Première partie, Genève 1927. C.52.M.52.1927.IV.

renzierte Bewertung der Enquete ist die Betrachtung der verschiedenen nationalen Umsetzungen der Völkerbundempfehlungen und die Aufarbeitung der Rezeption in Publikationen von interessierten internationalen und nationalen Freiwilligenorganisationen. Einzelstudien zur Kontextualisierung der Enquete existieren bereits und die „undercover reports“ der Enquete wurden mit kurzen Erläuterungen zur Situation in den Staaten und Städten, in welchen die Daten erhoben wurden, publiziert.⁶⁰

Die zweite grossangelegte, aber deutlich schlechter erforschte,⁶¹ Enquete des Völkerbunds, die den Frauen- und Kinderhandel in Asien untersuchte, erschien 1932. Die auffällige Unterteilung nach „Rassen“ von Prostituierten und Freiern in der Asienenquete greift Leppänen auf. Dabei sei insbesondere den geflüchteten Russinnen in China viel Aufmerksamkeit zuteilgeworden. Leppänen räumt zwar ein, dass „Rassen“-Fragen im Hintergrund weiterwirkten, die Enquete habe aber eine sorgfältige soziale Analyse gebracht.⁶² Meines Erachtens hat diese Thematik eine weitere Vertiefung verdient, die danach fragt, wie in einem kolonialen Kontext Datenerhebungen gemacht werden konnten. Die vorliegende Arbeit leistet deshalb eine Analyse der Asienenquete und von deren Entstehungskontext. Dabei werden auch die bisher von der Forschung weitgehend unbeachtet gebliebenen Quellen zur Entstehung der Asienenquete einbezogen.

1933 kam eine internationale Konvention zur Bekämpfung von Frauen- und Kinderhandel zustande und markierte damit eine Revision der Problemdefinition, die von der Forschung unterschiedlich gewertet wird. Die Konvention machte jeglichen Frauen- und Kinderhandel strafbar, unabhängig von der Zustimmung und dem Alter der Betroffenen. Laut Constant griff diese Konvention das System der reglementierten Prostitution an, weil damit Bordelle kaum noch legal betrieben werden konnten.⁶³ Laut Legg war von der Neuerung auch die Reglementierung der Prostitution in Kolonien betroffen, weil nun auch nationaler Frauen- und Kinder-

⁶⁰ Jean-Michel Chaumont / Magaly Rodríguez García et al. (Hg.): *Trafficking in Women (1924-1926)*. The Paul Kinsie Reports for the League of Nations, Bd. I und II, Genf 2017.

⁶¹ Neben den im Folgenden erwähnten Artikeln, gehen die folgenden Autoren in ihren Forschungsarbeiten kurz auf die Asienenquete ein: Daniel Gorman: *The Emergence of International Society in the 1920s*, Cambridge 2012, S. 86-89; Stefan Hell: *Siam and the League of Nations. Modernisation, Sovereignty and Multilateral Diplomacy, 1920-1940*, Bangkok 2010, S. 176-180. Zu Einzelaspekten der Asienenquete vgl.: Legg 2009; Constant 2007, S. 44f; Julia Martínez: *La Traite des Jaunes. Trafficking in Women and Children across the China Sea*, in: Emma Christopher / Cassandra Pybus et al. (Hg.): *Many Middle Passages. Forced Migration and the Making of the Modern World*, Berkeley 2007, S. 204-221; Metzger 2007, S. 72f.

⁶² Leppänen 2007, S. 531.

⁶³ Constant 2007, S. 45.

handel bestraft wurde.⁶⁴ Metzger sieht in der Ausdehnung der Konvention auf Volljährige die Anerkennung der Tatsache, dass Frauen sich hauptsächlich aus Armut prostituierten und deshalb mehr Schutz benötigten.⁶⁵ Chaumont wertet die Konvention hingegen als eine Beschränkung der individuellen Freiheit, indem Frauen jegliche Selbstverantwortung abgesprochen wurde⁶⁶ und Rodríguez García bezeichnet den Nutzen für die Betroffenen Frauen als „doubtful“.⁶⁷ Pliley versteht die Konvention als Bruch innerhalb der feministisch-abolitionistischen Koalition.⁶⁸

Auf die spezifische Funktion der Aktivitäten des *Advisory Committee* als Wissenszirkulation und Wissensproduktion gehen mehrere Forschungsarbeiten ein. Fischer und Metzger sehen den Völkerbund als Forum für den Austausch zwischen staatlichen und nichtstaatlichen AkteurInnen und für die internationale Verbreitung von Ideen.⁶⁹ Metzger sieht in der Öffentlichkeit der *Advisory Committee*-Tagungen die Schaffung grösserer Transparenz und eines öffentlichen Bewusstseins. Mit etwas stark teleologischem Verständnis, meint Metzger, im *Advisory Committee* sei die Grundlage für ein internationales Monitoring, wie es heute der UNO-Menschenrechtsrat praktiziert, gelegt worden.⁷⁰ Ashwini Tambe sieht in diesem Monitoring ein Instrument der Biopolitik. Sie argumentiert, dass der Völkerbund mit seiner Zusammenarbeit mit diversen AkteurInnen ein transnationales biopolitisches Projekt aus der Taufe hob, um Bevölkerungen weltweit greifbar und regierbar zu machen. Sie beschreibt detailliert den Prozess des Informations-Sammelns, der damit legitimiert wurde, die Informationen anderen zur Verfügung stellen zu wollen. De facto führte das Sammeln von Informationen dazu, dass fehlbare Staaten angeprangert wurden und dadurch langsam ein internationaler Konsens zu den so thematisierten Fragen entstand.⁷¹ Legg bezeichnet diese Effekte der Wissensproduktion des Völkerbunds, die im Verbund mit internationalen Freiwilligenorganisationen entstanden, als ein Aspekt der Technik von internationaler Gouvernamentalität.⁷²

Neuere Forschungsarbeiten zu anderen Völkerbundstätigkeitsgebieten kommen zu ähnlichen Ergebnissen und unterstreichen die Funktion von Völkerbundsgremien als Sammler und

⁶⁴ Legg 2009, S. 242.

⁶⁵ Metzger 2007, S. 69.

⁶⁶ Chaumont 2009, S. 14.

⁶⁷ Rodríguez García 2012b, S. 117.

⁶⁸ Pliley 2010, S. 101.

⁶⁹ Fischer 2006, S. 886.

⁷⁰ Metzger 2007, S. 63, 73.

⁷¹ Tambe 2011, S. 15.

⁷² Legg 2009, S. 248.

Verbreiter von Wissen.⁷³ Darunter verstehen sie das Zusammentragen von Daten zu bestimmten Themenfeldern, wobei zunächst das Recht des Völkerbunds etabliert wurde, von Regierungen Daten anzufordern. Die konsequente Politik der Veröffentlichung von Völkerbundsverhandlungen führte weiter dazu, dass sowohl der Völkerbund als auch Regierungen ExpertInnen und AktivistInnen in die Arbeit einbanden, um der öffentlichen Kritik auszuweichen.⁷⁴ Gleichzeitig konnten historische Studien zeigen, dass bestimmte Personen die Rolle als ExpertInnen in internationalen Gremien aktiv suchten, indem sie ihr Wissen international positionierten und sich Methoden bedienten, die ihre Glaubwürdigkeit erhöhten.⁷⁵ Dabei gab es für diese ExpertInnen⁷⁶ im Verbund mit den FunktionärInnen des Völkerbunds teilweise enorme

⁷³ Eckhardt Fuchs: Der Völkerbund und die Institutionalisierung transnationaler Bildungsbeziehungen, in: *Zeitschrift für Geschichtswissenschaft*, 54. Jg. 2006, H. 10, S. 888-899, S. 889-891; Iris Borowy: Die Gesundheitsorganisation des Völkerbundes 1929-1939, in: Sylvain Schirmann (Hg.): *Organisations internationales et architectures européennes 1929-1939. Actes du colloque de Metz, 31 mai - 1er juin 2001*, Metz 2003, S. 181-197, S. 191-195.

⁷⁴ Pedersen 2007, S. 1110f.

⁷⁵ Vgl. beispielsweise: Lutz Raphael: Zwischen Sozialaufklärung und radikalem Ordnungsdenken. Die Verwissenschaftlichung des Sozialen im Europa der ideologischen Extreme, in: Gangolf Hübinger (Hg.): *Europäische Wissenschaftskulturen und politische Ordnungen in der Moderne (1890-1970)*, München 2014, S. 29-50; Thomas Cayet: Travailler à la Marge. Le Bureau internationale du travail et l'organisation scientifique du travail (1923-1933), in: *Le Mouvement Social*, 2009, Nr. 228, S. 39-56.

⁷⁶ Neuere Forschungsarbeiten dokumentieren die Handlungsmöglichkeiten, die der Völkerbund und die internationalen Gremien in seinem Umfeld Frauen boten. Vgl.: Joyce Goodman: Women and International Intellectual Co-operation, in: *Paedagogica Historica*, 48. Jg. 2012, H. 3, S. 357-368; Joyce Goodman / Andrea Jacobs et al.: Travelling Careers. Overseas Migration Patterns in the Professional Lives of Women Attending Girton and Newnham before 1939, in: *History of Education*, 40. Jg. 2011, H. 2, S. 179-196; Karen M. Offen: Madame Ghénia Avril de Sainte-Croix, the Josephine Butler of France, in: *Women's History Review*, 17. Jg. 2008, H. 2, S. 239-255; Susan Pedersen: Metaphors of the Schoolroom. Women Working the Mandates System of the League of Nations, in: *History Workshop Journal*, 66. Jg. 2008, H. 1, S. 188-207; Catherine Jacques: Les lobbys féministes à la SDN. L'exemple des débats sur la nationalité de la femme mariée (1930-1935), in: Jean-Marc Delaunay (Hg.): *Femmes et relations internationales au XXe siècle*, Paris 2006, S. 267-277; Michel Marbeau: Les femmes et la Société des Nations (1919-1945). Genève, la clé de l'égalité?, in: Jean-Marc Delaunay (Hg.): *Femmes et relations internationales au XXe siècle*, Paris 2006, S. 163-175; Françoise Thébaud: Les femmes au BIT. L'exemple de Marguerite Thibert, in: Jean-Marc Delaunay (Hg.): *Femmes et relations internationales au XXe siècle*, Paris 2006, S. 177-187; Mary Kinnear: Woman of the World. Mary McGeachy and International Cooperation, Toronto 2004; Rupp 1997, S. 210-222; Carol Miller: Geneva – the Key to Equality. Inter-War Feminists and the League of Nations, in: *Women's History Review*, 3. Jg. 1994, H. 2, S. 219-245; Deborah Stienstra: Women's Movements and International Organizations, New York 1994; Carol Miller: Lobbying the League. Women's International Organizations and the League of Nations. D. Phil., Oxford 1992; Carol Riegel-

Gestaltungsmöglichkeiten.⁷⁷ Neuere Forschungsergebnisse zeigen, dass vom Bedarf an ExpertInnen auch Freiwilligenorganisationen profitierten. Diese nutzten das internationale Gremium als Forum für ihre Kampagnen und spielten eine wichtige Rolle bei der Verbreitung der Konzepte des Völkerbunds.⁷⁸ Der Beitrag, den amerikanische philanthropische Stiftungen leisteten, die in der Zwischenkriegszeit zahlreiche sozialwissenschaftliche Untersuchungen des Völkerbunds finanzierten und dabei erheblichen Einfluss auf die Problemdefinition und die internationale Politik ausübten, rückt zunehmend in den Fokus von HistorikerInnen:⁷⁹ Laut Katharina Rietzler haben diese Stiftungen erstens zum Ziel gehabt, sozialwissenschaftliche Erkenntnisse zu gewinnen und das Bild der USA als „unparteiische“, „rationale“ Macht zu stärken. Zweitens haben die Stiftungen das Bild vom „expert“ als ausserhalb der Politik stehend geschaffen und dadurch akademischen und sozialen Eliten Zugang zu den internationalen politischen Diskussionen verschafft.⁸⁰

Insgesamt lag das bisherige Forschungsinteresse vorwiegend auf der Enquete von 1927 zu Frauen- und Kinderhandel in Europa, Süd- und Nordamerika. Die Forschungsarbeiten zeigen die Funktion und die zentrale Stellung der Enqueten in der Arbeit des *Advisory Committee*. Die jüngere Forschung macht internationale ExpertInnengremien und wissenschaftliche Untersuchungen als Ort für die Entstehung neuer Formen des internationalen Handelns und der internationalen Gouvernamentalität erkennbar und eröffnet damit heuristisch neue Zugänge zu

man Lubin / Anne Winslow: *Social Justice for Women. The International Labor Organization and Women*, Durham 1990.

⁷⁷ Pedersen 2007, S. 1110f.

⁷⁸ Amalia Ribí: "The Breath of a New Life"? British Anti-Slavery Activism and the League of Nations, in: Daniel Laqua (Hg.): *Internationalism Reconfigured. Transnational Ideas and Movements Between the World Wars*, London, New York 2011, S. 93-113; Eckhardt Fuchs / Matthias Schulz: Globalisierung und transnationale Zivilgesellschaft in der Ära des Völkerbundes. Zur Einführung, in: *Zeitschrift für Geschichtswissenschaft*, 54. Jg. 2006, H. 10, S. 837-839; Anna-Katharina Wöbse: "To Cultivate the International Mind". Der Völkerbund und die Förderung der globalen Zivilgesellschaft, in: *Zeitschrift für Geschichtswissenschaft*, 54. Jg. 2006, H. 10, S. 852-863.

⁷⁹ Vgl.: Inderjeet Parmar: *Foundations of the American Century. The Ford, Carnegie, and Rockefeller Foundations in the Rise of American Power*, New York 2012; Ludovic Tournès: La philanthropie américaines, la Société des Nations et la coproduction d'un ordre international (1919-1946), in: *Relations Internationales*, 2012, Nr. 151, S. 25-36; sowie die Beiträge in: Ludovic Tournès (Hg.): *L'argent de l'influence. Les fondations américaines et leurs réseaux européens*, Paris 2010.

⁸⁰ Katharina Rietzler: Experts for Peace. Structures and Motivations of Philanthropic Internationalism in the Interwar Years, in: Daniel Laqua (Hg.): *Internationalism Reconfigured. Transnational Ideas and Movements Between the World Wars*, London, New York 2011, S. 45-65, S. 58.

diesen Bereichen internationaler Tätigkeit. In der vorliegenden Arbeit werde ich bei der Untersuchung der Quellen auf diese Forschungsergebnisse zurückgreifen. Aufbauend auf den Ergebnissen dieser Forschungsarbeiten stelle ich in meiner Arbeit bisher wenig oder nicht erforschte Quellen in den Mittelpunkt, nämlich die Asienenquete von 1932 und die Frauenpolizei-enquete von 1927, zu welchen es bisher nur wenige Publikationen gibt, und die Antécédents-Enquete, die bis heute nicht historisch untersucht wurden.

1.2.2. Positionen und AkteurInnen im *Advisory Committee*

Die bisherigen Forschungsarbeiten haben verschiedene Fraktionen innerhalb des *Advisory Committee* ausgemacht, wobei die ideologischen Programmpunkte der einzelnen Gruppen unterschiedlich gewichtet wurden. Constant und Fischer unterscheiden zwischen einer abolitionistischen, feministisch-moralischen Position und einer reglementierenden, sozialhygienischen Position.⁸¹ Carol Miller, Metzger und Limoncelli unterscheiden zwischen einer liberalen, feministischen Position und einer moralischen, nationalistischen Position. Die liberale, feministische Position setzte sich für die Rechte von Frauen ein, betrachtete Prostitution als soziales Problem, das durch staatliche Reglementierung verschlimmert würde, und die moralische, nationalistische Position verlangte in erster Linie den Schutz der Frauen und die Hebung der sexuellen Moral und erst in zweiter Linie die Abschaffung der staatlichen Reglementierung.⁸² Pliley macht drei feministisch-abolitionistische Forderungen in der Arbeit des *Advisory Committee* aus, die unterschiedlich prägend waren: Die Forderung nach einem gleichen moralischen Standard für Frau und Mann, Widerstand gegen Gesetze, die sich auf Prostituierte als Gruppe bezogen sowie die Forderung nach der Abschaffung der staatlich reglementierten Prostitution.⁸³ Ich verwende als Arbeitsinstrument die Unterscheidung zwischen abolitionistischer und reglementierender Position, erachte es aber nicht als sinnvoll diesen beiden Positionen weitere tendenziell wertende Attribute wie liberal, feministisch oder moralisch zuzuschreiben.

Mehrere Forschungsarbeiten konzentrieren sich auf die Rolle von nichtstaatlichen Organisationen, das heisst von sogenannten Freiwilligenorganisationen. Diese Freiwilligenorganisationen hatten den Kampf gegen den Mädchenhandel bis 1921 zu einem grossen Teil getragen und fünf beziehungsweise sechs von ihnen wurden in die Arbeit des *Advisory Committee* ein-

⁸¹ Constant 2007, S. 40; Thomas Fischer: Der Weg nach Buenos Aires. Frauenhandel und Prostitution in den 1920er Jahren, in: *Comparativ*, 13. Jg. 2003, H. 4, S. 138-154, S. 140.

⁸² Limoncelli 2010, S. 43-70; Metzger 2007, S. 56; Miller 1995, S. 158f.

⁸³ Pliley 2010, S. 92.

gebunden.⁸⁴ 1936 fand eine Restrukturierung des *Advisory Committee* statt, bei welcher der Status der Freiwilligenorganisationen geändert wurde: Bis zur Restrukturierung hatten diese Organisationen einen beisitzenden Status, das heisst, dass sie das Recht hatten, ohne Stimmrecht an den Sitzungen teilzunehmen. Nach der Restrukturierung hatten sie einen korrespondierenden Status, das heisst dass sie weiterhin die Unterlagen erhielten und Berichte einreichen durften, aber nicht mehr das Recht hatten, an den Sitzungen teilzunehmen. Laut Pliley betraf diese Revision überproportional die feministisch-abolitionistischen Kräfte im *Advisory Committee*, da diese vor allem unter den Freiwilligenorganisationen stark vertreten waren.⁸⁵ Miller wertet die Reorganisation als verstärktes Interesse der Staaten an sozialen Fragen wegen der Folgen der Weltwirtschaftskrise. Sie schreibt die Reorganisation der Professionalisierung im sozialen Bereich und dem damit einher gehenden Bedeutungsverlust von Freiwilligenorganisationen zu.⁸⁶

Die insgesamt starke Einbindung der Freiwilligenorganisationen ist laut Miller und Metzger charakteristisch für die *Social Section* des Völkerbunds.⁸⁷ Laut Metzger boten die internationalen Gremien Freiwilligenorganisationen neue Gestaltungsmöglichkeiten, indem sie nationale Fragen zu internationalen Fragen machten.⁸⁸ Limoncelli weist dem Organisationsgrad des *International Bureau* in den entsprechenden Staaten einen entscheidenden Einfluss auf den Umgang dieser Staaten mit Frauen- und Kinderhandel zu.⁸⁹ Legg zeigt, dass Freiwilligenorganisationen den Diskurs des Völkerbunds und die Ergebnisse von Völkerbundenqueten nutzen, um lokale Politiken herauszufordern.⁹⁰ Angesichts dieser Ergebnisse ist es sinnvoll, Freiwilligenorganisationen als Akteurinnen in die Analyse einzubeziehen, um Entscheidungsprozesse und Positionen im *Advisory Committee* zu verstehen. Dementsprechend beziehe ich in der vorliegenden Arbeit den Beitrag der Freiwilligenorganisationen in meine Analyse mit ein.

⁸⁴ Es handelte sich dabei um folgende Organisationen: *International Bureau for the Suppression of Traffic in Women and Children*, *Fédération internationale des Amies de la jeune fille*, *Association catholique internationale des Oeuvres de protection de la jeune fille*, *Jewish Association for the Protection of Girls and Women*, *Women's International Organisations*, ab 1929: *Union internationale des Ligues féminines catholiques*. Weitere Informationen zu den einzelnen Organisationen finden sich in Abschnitt 2.4.2.1.

⁸⁵ Pliley 2010, S. 102,105.

⁸⁶ Miller 1995, S. 166.

⁸⁷ Metzger 2007, S. 73; Miller 1995, S. 156f.

⁸⁸ Metzger 2007, S. 73; Auch: Gorman 2008, S. 215.

⁸⁹ Limoncelli 2010, S. 146.

⁹⁰ Legg 2009, S. 246, 248.

1.2.3 Auswirkungen auf nationaler Ebene

Die Politik des Völkerbunds hatte auf nationaler Ebene je nach Kontext unterschiedliche Auswirkungen. Mehrere Untersuchungen betrachten die Arbeit des *Advisory Committee* unter dem Aspekt ihrer Umsetzung in und Auswirkungen auf Nationalstaaten und deren Kolonien. Diese zeigen, dass sich in der nach „Rasse“ segregierten gesellschaftlichen Ordnung von Kolonien der staatliche Umgang mit Prostitution im Spannungsfeld zwischen konfligierenden Zielen befand. Den anwesenden alleinstehenden Männern sollte geordnete sexuelle Betätigung im Rahmen von Besuchen bei Prostituierten geboten werden. Dies zu gewährleisten konnte allerdings den Zivilisationsanspruch der Kolonialmacht untergraben. Die Anwesenheit von Prostituierten aus der Metropole war problematisch, weil diese Frauen nicht als Vertreterinnen einer höher entwickelten, zivilisierten Gesellschaft betrachtet werden konnten, ihre soziale Stellung also zu ihrer „Rasse“-Zugehörigkeit im Widerspruch stand.⁹¹ Auch problematisch waren indigene Prostituierte für „weisse“ Männer, da damit sexuelle Beziehungen über „Rasse“-Grenzen gefördert wurden.⁹² Diese Beziehungen führten potentiell zu Loyalitätskonflikten der involvierten „Weissen“ gegenüber der Kolonialmacht. Weil sich die Kolonialbehörden in diesem Spannungsfeld bewegten, war die legale Reichweite der Umsetzung der Völkerbundempfehlungen umstritten, wie insbesondere historische Studien zu Indien zeigen: Einerseits beharrten die Behörden darauf, die Empfehlungen strikt auf internationalen Frauen- und Kinderhandel und damit de facto vorwiegend auf nicht indigene Frauen zu beschränken. Andererseits versuchten beispielsweise Frauenorganisationen, die Empfehlungen des Völkerbunds dazu zu nützen, die Aufmerksamkeit auch auf indigene Frauen zu lenken und die Reglementierung der Prostitution an sich zu kritisieren.⁹³

Für die Umsetzung der Völkerbundempfehlungen in den Mandatsgebieten⁹⁴ gibt es die Studien von Liat Kozma⁹⁵ und von Deborah Bernstein zur Prostitutionspolitik Grossbritanniens

⁹¹ Vgl. zu diesen Widersprüchen allgemein und spezifisch zu Prostituierten: Harald Fischer-Tiné: *Low and Licentious Europeans. Race, Class, and "White Subalternity" in Colonial India*, New Delhi 2009.

⁹² Limoncelli 2010, S. 131-132, 133-143; Fischer-Tiné 2009, S. 186-232; Tambe 2005, S. 164.

⁹³ Legg 2009, S. 245; Tambe 2005, S. 172f.

⁹⁴ Der Völkerbund erhielt nach dem Ersten Weltkrieg die Oberhoheit über sämtliche Kolonien Deutschlands und die nichttürkischen Teile des Osmanischen Reichs. Die Verwaltung dieser Mandatsgebiete wurde vorwiegend an Frankreich und Grossbritannien sowie einige weitere Staaten übertragen. Das Ziel der Mandatierung war es, diese Gebiete in die Unabhängigkeit zu entlassen, wenn sie den dazu als erforderlich betrachteten Entwicklungsstand erreicht hätten. Vgl.: Michael D. Callahan: *Mandates and Empire. The League of Nations and Africa, 1914-1931*, Brighton 2008; Susan Pedersen: *The Meaning of the Mandates System. An Argument*, in: *Geschich-*

in Palästina. Bernstein geht davon aus, dass aufgrund des Drucks von Seiten des Völkerbunds ein abolitionistischer Umgang mit Prostitution durchgesetzt wurde.⁹⁶

Untersuchungen zu den unabhängigen Nationen in Lateinamerika⁹⁷ und Asien zeigen, dass sich dort die Lage anders präsentierte, aber auch hier Reaktionen auf und Abgrenzungen gegenüber Kolonialmächten und Kolonialpolitik zu finden waren. Dabei griffen jeweils Überlegungen zu Innen- und Aussenpolitik ineinander. In Argentinien führte der Druck des *Advisory Committee* zwar nicht dazu, dass die Reglementierung der Prostitution abgeschafft wurde. Um sich dennoch auf der internationalen Bühne als moderner Staat zu positionieren, nahm sich Argentinien der Thematik der weiblichen Staatsbürgerschaft an.⁹⁸ Direkt gegen die abolitionistischen Empfehlungen des Völkerbunds stellte sich Chile mit der Begründung, dass angesichts der wirtschaftlichen Lage die Prostitution ohne Reglementierung unkontrollierbar illegal stattfinden würde.⁹⁹ In Siam erachteten die Eliten die Umsetzung der Völkerbundempfehlungen als wichtiges Instrument, um das Bild von Siam in der Weltöffentlichkeit zu pflegen und „to underscore Siam’s sovereignty and demonstrate its modernity“.¹⁰⁰ Kuba, dessen formale Unabhängigkeit de facto vom Interventionsrecht der USA beschränkt wurde, nutzte die Umsetzung der Völkerbundempfehlungen ebenfalls, um sich international besser zu positionieren. So grenzte sich Kuba mittels Prostitutionspolitik diskursiv von der als rückständig betrachteten spanischen Kolonialherrschaft ab. Zudem erlaubten die Völkerbundempfehlungen den kubanischen Behörden eine bessere Kontrolle von Migrantinnen und Prostituierten bei gleichzeitiger Ablenkung von internen sozialen Problemen.¹⁰¹

te und Gesellschaft, 32. Jg. 2006, H. 4, S. 560-582; Antony Anghie: *Imperialism, Sovereignty, and the Making of International Law*, Cambridge (UK), New York 2005, S. 115-195.

⁹⁵ Liat Kozma: *Global Women, Colonial Ports. Prostitution in the Interwar Middle East*, New York 2017; Liat Kozma: *Women’s Migration for Prostitution in the Interwar Middle East and North Africa*, in: *Journal of Women’s History*, 28. Jg. 2016, H. 3, S. 93-113. Kozma argumentiert, dass die Frage der Bewegung von Frauen weniger unter dem Aspekt des Frauenhandels als viel mehr unter dem Aspekt der Migration betrachtet werden sollte.

⁹⁶ Deborah Bernstein: *Gender, Nationalism and Colonial Policy. Prostitution in the Jewish Settlement of Mandate Palestine, 1918-1948*, in: *Women’s History Review*, 21. Jg. 2012, H. 1, S. 81-100, S. 86f.

⁹⁷ Zum politischen Einfluss der lateinamerikanischen Staaten im Völkerbund vgl.: Thomas Fischer: *Die Souveränität der Schwachen. Lateinamerika und der Völkerbund, 1920-1936*, Stuttgart 2012.

⁹⁸ Guy 2000b, S. 85.

⁹⁹ Guy 2000a, S. 31f.

¹⁰⁰ Hell 2010, S. 188, 163-192.

¹⁰¹ Sabrina Hepke: *"Amerikas schönste Geliebte". Prostitution und Frauenhandel in Havanna (1850-1925)*, Stuttgart 2009, S. 229f, 235.

Zu europäischen Staaten beschränkt sich die Forschung vorwiegend auf die Prostitutionspolitik von einzelnen Staaten.¹⁰² Die wenigen Studien zur Bekämpfung von Frauen- und Kinderhandel in der Zwischenkriegszeit betonen die Abschaffung der reglementierten Prostitution in mehreren europäischen Staaten und die repressiven Massnahmen, welche die Migration erschwerten und Prostituierte vermehrten Kontrollen unterwarfen.¹⁰³ Der Diskurs über „Mädchenhandel“ hatte vielerorts xenophobe Aspekte und transportierte ausländerfeindliche und antisemitische Stereotypen.¹⁰⁴

Je nach nationalem Kontext nahmen staatliche Behörden unterschiedliche Aspekte der Völkerbundpolitik auf. Das verweist wiederum auf die Ambivalenz der Völkerbunddirektiven, aus welchen verschiedene politische Handlungen abgeleitet werden konnten. Die von der Forschung beschriebenen verschiedenen nationalen Umsetzungen dienen mir als Grundlage, um die Politik der Schweiz zu untersuchen.

¹⁰² Julia Laite: *Common Prostitutes and Ordinary Citizens. Commercial Sex in London, 1885-1960*, Houndmills, Basingstoke, Hampshire, New York 2012; Victoria Harris: *Selling Sex in the Reich. Prostitutes in German Society, 1914-1945*, Oxford, New York 2010; Silvia Kontos: *Öffnung der Sperrbezirke. Zum Wandel von Theorien und Politik der Prostitution*, Sulzbach (Taunus) 2009; Philipp Sarasin (Hg.): *Wertes Fräulein, was kosten Sie? Prostitution in Zürich 1875-1925*, Baden 2004; Julia Roos: *Backlash against Prostitutes' Rights. Origins and Dynamics of Nazi Prostitution Policies*, in: *Journal of the History of Sexuality*, 11. Jg. 2002, H. 1-2, S. 67-94; Danielle Javet: *La prostitution à Lausanne au XIXe siècle*, Lausanne 1984; Alain Corbin: *Les filles de noce. Misère sexuelle et prostitution (19e et 20e siècles)*, Paris 1979. Malte König: *Der Staat als Zuhälter. Die Abschaffung der reglementierten Prostitution in Deutschland, Frankreich und Italien im 20. Jahrhundert*, Bosten 2016.

¹⁰³ Limoncelli 2010, S. 110-111, 133-143; Jürgen Nautz: *Frauenhandel und Gegenstrategien in Österreich*, in: Jürgen Nautz / Birgit Sauer (Hg.): *Frauenhandel. Diskurse und Praktiken*, Göttingen 2008, S. 21-48, 41-43; Petra de Vries: *Weisse Sklavinnen in einer Kolonialnation. Die niederländische Kampagne gegen Frauenhandel im frühen 20. Jahrhundert*, in: Sabine Grenz (Hg.): *Verhandlungen im Zwielicht. Momente der Prostitution in Geschichte und Gegenwart*, Bielefeld 2006, S. 133-158.

¹⁰⁴ Vgl.: Knepper 2011; Natalie Avanzino: *"Jüdischer Typus – zweifelsohne ein Mädchenhändler"*. Der internationale Mädchenhandel wurde mit Vorurteilen bekämpft, in: Sarasin 2004, S. 111-115; Dietmar Jazbinsek: *Der internationale Mädchenhandel. Biographie eines sozialen Problems*, in: *Schriftenreihe der Forschungsgruppe "Metropolenforschung" des Forschungsschwerpunkts Technik – Arbeit – Umwelt am Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung*, FS II 02-501 2002, S. 1-95; Donna J. Guy: *Sex and Danger in Buenos Aires. Prostitution, Family and Nation in Argentina*, London, Lincoln 1991, insbesondere S. 105-135, 209, 113; Edward J. Bristow: *Prostitution and Prejudice. The Jewish Fight against White Slavery, 1880-1939*, Oxford 1982.

Eine Aufarbeitung der Rezeption der Völkerbundempfehlungen in der Schweiz steht bisher aus.¹⁰⁵ Einige unveröffentlichte Lizentiats- und Masterarbeiten erschliessen Teilaspekte des staatlichen und nicht-staatlichen Engagements gegen Frauen- und Kinderhandel in der Schweiz während der Zwischenkriegszeit.¹⁰⁶ Die vorliegende Arbeit weist im Unterschied zu den erwähnten Forschungsarbeiten eine Perspektive auf die Schweizer Geschichte von der internationalen Institution des *Advisory Committee* aus auf, was bisher unbeachtete Aspekte der Schweizer Politik erschliesst. Zudem arbeitet die vorliegende Dissertation erstmals die Beteiligung der Schweiz an der internationalen Bekämpfung von Frauen- und Kinderhandel im Völkerbund auf.

¹⁰⁵ Zur Umsetzung der sozialpolitischen Empfehlungen aus dem *Advisory Committee* in der Schweiz vgl.: Edith Siegenthaler: Frauen- und Kinderhandel als sozialpolitisches Thema? Antworten aus dem Völkerbund und die Rezeption in der Schweiz, in: *Traverse*, 20. Jg. 2013, H. 2, S. 44-56.

¹⁰⁶ Alice-Anne Morandi: L'Association catholique internationale des Œuvres de protection de la jeune fille face à l'émancipation féminine. Vers une évolution des représentations? Masterarbeit, Universität Freiburg 2011; Rahel Bohnenblust: Die eidgenössische Zentralstelle zur Bekämpfung des Mädchenhandels. Der Einfluss privater Vereinigungen und internationaler Veranstaltungen auf die Organisation der Bekämpfung des Mädchen- und Frauenhandels in der Schweiz zu Beginn des 20. Jahrhunderts. Lizentiatsarbeit, Universität Bern 2007; Judith Huber: "Bewahren statt retten". Internationaler Mädchenschutz und Kampf gegen Frauen- und Mädchenhandel in der Schweiz um die Jahrhundertwende. Lizentiatsarbeit, Universität Freiburg 1997; Catherine Galley: Les formes d'un engagement féminin. L'Association catholique internationale des Oeuvres de protection de la jeune fille (1896-1920). Lizentiatsarbeit, Universität Freiburg 1996.

1.3 Quellen

Als Quellen für meine Dissertation verwende ich hauptsächlich drei Untersuchungen, sogenannte Enqueten des Völkerbunds, die das *Advisory Committee* initiierte und diskutierte. Ich verstehe diese Enqueten mit Ann Stoler als Versuch, soziale Erscheinungen zu benennen, zu problematisieren und zu hierarchisieren.¹⁰⁷ Es handelt sich dabei erstens um die Enquete zur Verbreitung von Frauen- und Kinderhandel in Asien, die Asienenquete,¹⁰⁸ deren gedruckte Version von 1932 als Quelle dient. Die Resultate der Asienenquete sind explizit nach „Rasse“-Zugehörigkeit der Betroffenen strukturiert und bieten sich deshalb besonders an, um die Bedeutung von „Rasse“-Ungleichheiten zu untersuchen. Als zweite Hauptquelle nutze ich die Enquete zum Einsatz von Frauen in Polizeicorps von 1927, die der Frage nachging, wie und wo weibliche Polizeicorps eingesetzt wurden und werden sollten.¹⁰⁹ Dabei handelt es sich um eine Erhebung des Völkerbundssekretariats, welche die Mitglieder des *Advisory Committee* als Beilage zur Tagung von 1927 erhielten, die aber nicht in der grossen Auflage der Asienenquete gedruckt wurde und nicht deren Umfang hatte. Die Frauenpolizeienquete, die den Einsatz von Frauen im männlich dominierten Feld der Polizei diskutiert, wirft Fragen zu Geschlechtervorstellungen auf. Als dritte Hauptquelle untersuche ich die Enquete zu den früheren Lebensverhältnissen von Prostituierten, die Antécédents-Enquete, die der Völkerbund 1938 als erster Teil einer vierbändigen Edition zur Reintegration von ehemaligen Prostituierten veröffentlichte.¹¹⁰ Sie enthält Daten zur ökonomischen Lage der erfassten Frauen und wirft die Frage auf, welchen Stellenwert diese Daten bei der Erklärung von Prostitution und Frauen- und Kinderhandel hatten.

Die drei Hauptquellen ergänze ich mit weiteren Quellen zum *Advisory Committee*. Dazu gehören zunächst die Protokolle des *Advisory Committee*, die von 1922 bis 1931 in gedruckter Form vorliegen, von 1932-1939 aus Kostengründen nur noch als Renographien an die Mitglieder des *Advisory Committee* verteilt wurden und nicht mehr beim Völkerbundssekretariat erworben werden konnten, was die Bekanntmachung der Arbeit des *Advisory Committee* ein-

¹⁰⁷ Ann Laura Stoler: *Along the Archival Grain. Epistemic Anxieties and Colonial Common Sense*, Princeton, (N.J.), Woodstock 2008, S. 30.

¹⁰⁸ League of Nations: Commission of Enquiry into Traffic in Women and Children in the East: Report to the Council, Genf 1932. C.839.M.393.1932.IV. (Asienenquete)

¹⁰⁹ LNA: 12/28694/R676 (Section Files 1919-1927) Employment of women police: Société des Nations: Comité de la Traite des Femmes et des Enfants: Emploi des Femmes dans la Police. CTFE.331, vom 9.12.1927.

¹¹⁰ Société des Nations: Commission consultative des questions sociales: Enquête sur les mesures de relèvement des prostituées. 1ère partie, Les antécédents des prostituées, Genf 1938. (Antécédents-Enquete)

schränkte. Durchgehend gedruckt wurden die Berichte des *Advisory Committee* an den Völkerbundsrat, die als Quelle insofern interessant sind, als sie nur mehrheitsfähige Positionen aus dem *Advisory Committee* enthalten.¹¹¹

Bei der Quellenkritik ist zu beachten, dass die Publizität der internationalen Politik eine wichtige Leitlinie des Völkerbunds war. Der Völkerbund wandte sich bewusst von der Geheimdiplomatie ab,¹¹² um die öffentliche Meinung als Unterstützerin seiner (Friedens-)Politik zu nutzen.¹¹³ Dies tat er mit Hilfe von Freiwilligenorganisationen,¹¹⁴ die die Informationen des Völkerbunds über ihre Kanäle verbreiteten, und über die *Publicity Section* des Völkerbunds, welche die grösste Abteilung des Völkerbundssekretariats war, einen eigenen Radiosender betrieb und beispielsweise die Völkerbundsversammlungen übertrug.¹¹⁵ Der Einbezug der Öffentlichkeit führte unter anderem dazu, dass die Mandatsmächte die Publizitätsmechanismen des Völkerbunds bei ihren strategischen Überlegungen mit einbeziehen mussten.¹¹⁶ Gleichzeitig hatte der Einbezug der Öffentlichkeit auch Konsequenzen für die Redaktion von Berichten und Protokollen im Völkerbundssekretariat, insofern als die potentielle Publizität bei diesen Verfahren berücksichtigt werden musste. Grundsätzlich geben die vom Völkerbundssekretariat produzierten Quellen wegen der Rücksichtnahme des Völkerbundssekretariats auf diplomatische Interessen bei der Auswahl des zu archivierenden und potentiell öffentlichen Materials, die Machtverhältnisse in den Völkerbundsorganen auf eine gefilterte Weise wieder.

Die Quellen des *Advisory Committee* kontrastiere ich mit Quellen derjenigen internationalen Freiwilligenorganisationen, die im *Advisory Committee* bis 1936 einen beizuhaltenden Status innehatten. Die publizierten Berichte von deren jeweiligen internationalen Kongressen erlauben es mir, deren Standpunkte zu rekonstruieren, wobei diese Berichte wenig Konflikte innerhalb der Organisationen zeigen und dasjenige Bild von diesen Organisationen zeigen, wel-

¹¹¹ Sowohl die Protokolle und Berichte, als auch weitere Korrespondenzen und Unterlagen zur Arbeit des *Advisory Committee* und zur Entstehung der drei Enqueten finden sich im Völkerbundarchiv in Genf (LNA) und sind ohne Sperrfristen zugänglich. Die Bestände zum *Advisory Committee* finden sich in den Section Files des Völkerbundarchives für 1919-1927 unter der Ziffer 12, für 1928-1932 sowie für 1933-1946 unter der Ziffer 11B. Dasselbe gilt auch für das gedruckt vorhandene Protokoll der Konferenz von 1921 und die Korrespondenzen im Vorfeld der Konferenz.

¹¹² Paul David: *Histoire de la Société des Nations. Vingt ans d'efforts pour la paix*, Genève 2000, S. 22.

¹¹³ Pedersen 2007, S. 1096.

¹¹⁴ Wöbse 2006.

¹¹⁵ Pedersen 2007, S. 1096.

¹¹⁶ Pedersen 2006; optimistischer: Michael D. Callahan: *A Sacred Trust. The League of Nations and Africa, 1929-1946*, Brighton 2004, S. 195-196; Callahan 2008, S. 188.

ches die Organisationen selbst für richtig und nach aussen vertretbar hielten. Diese Kongressberichte und weitere Dokumente zu den internationalen Frauenorganisationen waren mir über die Datenbank „Women and Social Movements International“ (WASI)¹¹⁷ zugänglich. Bei den beiden internationalen Organisationen mit Sitz in der Schweiz habe ich zusätzlich ihre Zeitschriften, das *Bulletin Mensuel* der *Association catholique* und das *Journal du Bien Public* der *Amies de la jeune fille*, verwendet.¹¹⁸ Als weitere Quellen standen mir im Fall der *Association catholique* deren ausführliche Archivbestände im Freiburger Staatsarchiv (StAFR)¹¹⁹ zur Verfügung. Sie enthalten Korrespondenzen und Anmerkungen, die es erlauben, die gedruckten Quellen, Zeitschriften und Kongressberichte, zu kontrastieren. Abgesehen von vereinzelt Dossiers im Archiv der Gosteli-Stiftung in Worblaufen (AGoF)¹²⁰ habe ich leider keine vergleichbaren Bestände für die *Amies de la jeune fille* gefunden.

Ebenfalls zur Kontrastierung der *Advisory Committee*-Quellen ziehe ich Quellen des Schweizerischen Bundesstaates bei. Im Bundesarchiv (BAR) habe ich die entsprechenden Bestände der beiden zuständigen Departemente, des Eidgenössischen Justiz- und Polizeidepartements (EJPD) und des Eidgenössischen Politischen Departements (EPD), des heutigen Aussendepartements, analysiert.¹²¹ Diese Dossiers beinhalten vorwiegend Korrespondenzen, Berichte und Beschlussprotokolle sowie vereinzelt Abklärungen zu möglichen Fällen von Frauen- und Kinderhandel. Insbesondere einzelne Berichte über die Teilnahme der Schweizer Delegierten an den Tagungen des *Advisory Committee* beinhalten Informationen über die Haltung dieser Delegierten und die Stimmung im *Advisory Committee*, die über die Dossiers aus dem Völkerbundarchiv (LNA) nicht erschliessbar sind. Ergänzend zu diesen Dossiers dienten mir die Protokolle zur Beratung des Gesetzes gegen Frauen- und Kinderhandel von 1925 in National- und Ständerat, die Geschäftsberichte des Bundesrates sowie die Berichte über die Völkerbundsversammlungen aus dem *Bundesblatt* als Quellen. Hierbei handelt es sich um für die

¹¹⁷ WASI ist unter folgender Internetadresse abrufbar: <http://wasi.alexanderstreet.com/>.

¹¹⁸ Diese sind in der Freiburger Kantons- und Universitätsbibliothek (KUB) respektive in der Neuenburger Universitätsbibliothek (BPU) zugänglich.

¹¹⁹ StAFR: CH AEF Protection Jeune Fille Association catholique internationale des oeuvres de la protection de la jeune fille (1898-1958). In diesem Bestand sind auch sämtliche *Serial Documents* des *Advisory Committee* von 1922 bis 1936 enthalten. Einige der Begleitdokumente zur Asienenquête zitiere ich aus diesem Bestand.

¹²⁰ AGoF: Schweizerischer Verein der Freundinnen Junger Mädchen (FJM), Schachteln 11, 36 und 37.

¹²¹ BAR: Akten der Bundesanwaltschaft (E21); Akten zu den *Advisory Committee*-Tagungen an welchen die Schweiz teilnahm (E2001D); Akten des EPD bis 1925 (E2001B) und von 1926-1936 (E2001C). Für eine detaillierte Auflistung sämtlicher konsultierter Dossiers vgl. 8.1.1 Ungedruckte Quellen.

Öffentlichkeit bestimmte Quellen, die ein öffentlich vertretbares Bild wiedergeben und keine Interna enthalten.

Für den Teil zum *Schweizerischen Nationalcomité gegen den Mädchenhandel* habe ich die Pamphlete von dessen Schriftführer und späterem Präsidenten Johannes Ninck (1863-1939) als Quellen benützt. Sämtliche dieser Pamphlete sind in der Nationalbibliothek (NB) zugänglich.¹²²

¹²² Johannes Ninck: Mädchenhandel mit besonderer Beziehung auf die Schweiz, Basel 1912; Johannes Ninck: Die Bekämpfung des Frauen- und Kinderhandels, Zürich 1927; Johannes Ninck: Der heutige Frauen- und Kinderhandel nach den amtlichen Feststellungen des Völkerbundes auf Grund des Rapport du Comité spécial d'experts sur la traite des femmes et des enfants, Genève, Société des Nations 1927. Kurz dargestellt von Dr. J. Ninck, Basel 1930; Johannes Ninck: Mädchensklaverei im Lande der Freiheit einst und jetzt, Zürich 1932; Johannes Ninck: Frauen- und Kinderhandel in Asien, nach den amtlichen Feststellungen des Völkerbundes auf Grund des Rapport au Conseil 1933 der Commission d'enquête sur la traite des femmes et des enfants en Orient. Kurz dargestellt von Dr. J. Ninck, Winterthur 1933; Johannes Ninck: Moral, Unmoral, Doppelmoral im Lichte neuester Erhebung, Winterthur 1936.

1.4 Begriffliche Klärung

In meiner Dissertation verwende ich Begriffe aus den Quellen, die heute nicht mehr mit derselben Selbstverständlichkeit benutzt werden können wie vor achtzig Jahren. Im Folgenden gehe ich deshalb auf meine Verwendung dieser Begriffe ein.

Zu den nicht mehr selbstverständlich gebräuchlichen Begriffen gehört in erster Linie der Begriff „Rasse“. Ich verwende ihn durchgehend in Anführungszeichen, um mich von den rassistischen Ideologien, die mit diesem Begriff insbesondere im deutschsprachigen Kontext nach den nationalsozialistischen Verbrechen verbunden sind, zu distanzieren und um auf die soziale Konstruktion des „Rasse“-Begriffs zu verweisen. Ich bin mir bei dieser Verwendung bewusst, dass die Verwendung des Begriffs „Rasse“ an rassistische Ideologien erinnert und die Gefahr birgt, diese Ideologien damit fortzuschreiben.¹²³ Das Ziel der Untersuchung ist die Konstruiertheit des Begriffs „Rasse“ und die damit verbundenen Hierarchisierungen im *Advisory Committee* offenzulegen. Um dies zu leisten, ist es unerlässlich den Quellenbegriff „Rasse“ zu verwenden, gerade weil der Begriff eine biologische Fiktion ist und dessen Kriterien für die Zuschreibung einer bestimmten „Rassezugehörigkeit“ vorwiegend politische Realitäten und Kräfteverhältnisse abbildeten und reproduzierten. Deshalb wäre es unpräzise, würde ich den Begriff etwa mit dem Begriff Ethnizität ersetzen, da dieser ein anderes Spektrum abdeckt als der Begriff „Rasse“ und zudem eigene Schwierigkeiten mit sich bringt.

Von emanzipativen Bewegungen von Sex-Arbeiterinnen wird die Verwendung des Begriffs „Prostitution“ beziehungsweise „Prostituierte“ problematisiert. Ich habe mich hier entschieden, den Quellenbegriff „Prostituierte“ durchwegs zu verwenden. Ich bin der Ansicht, dass die Verwendung des Begriffs „Sexarbeiterin“ in diesem Kontext nicht adäquat ist. Dies deshalb, weil in den Quellen das Anbieten von sexuellen Dienstleistungen durchwegs mit moralischen Erwägungen gekoppelt wird. Dementsprechend finde ich es sinnvoll, den Quellenbegriff „Prostitution“ zu verwenden. Diese Verwendung soll aber keine Stellungnahme meinerseits für eine abolitionistische oder eine reglementaristische Position gegenüber Prostitution respektive Sexarbeit markieren, sondern auf die kontextspezifischen Verhältnisse der Zwischenkriegszeit verweisen.¹²⁴

¹²³ Für eine aktuelle Diskussion des „Rasse“-Begriffes vgl.: Amesberger / Halbmayr 2005.

¹²⁴ Zum zeitgenössischen spezifischen Vokabular von sexradikalen und abolitionistischen Positionen vgl. Faika A. El-Nagashi: "Weder Schuldige, noch Opfer". Ermächtigungsstrategien im Kontext von Migration und Sexarbeit, in: *L'homme*, 21. Jg. 2010, H. 1, S. 75-83, S. 77.

Neben diesen beiden umstrittenen Begriffen, kläre ich hier auch die Frage, wie ich den Gegenstand der Untersuchungen des *Advisory Committee* bezeichnen werde. Angesichts der Begriffsverschiebungen von „white slavery“ zu „traffic in women and children“ zu „human trafficking“ in der ersten Hälfte des 20. Jahrhunderts, habe ich mich dafür entschieden, die offizielle Bezeichnung des Völkerbunds zu übernehmen, nämlich „traffic in women and children“ oder deutsch Frauen- und Kinderhandel. Gemeint ist damit in den Konventionen von 1904 und 1910, die der Tätigkeit des Völkerbunds zugrunde lagen, die „Anwerbung von Frauen und Mädchen zum Zwecke der Verkuppelung ins Ausland“.¹²⁵ Die Konvention von 1921 ergänzte die Strafbarkeit von „Handel mit Kindern beiderlei Geschlechts“, wobei nicht spezifiziert wurde, zu welchem Zweck dieser Handel erfolgte.¹²⁶ Der Begriff Frauen- und Kinderhandel bezeichnete in den internationalen Konventionen also in erster Linie den Handel mit weiblichen Personen zum Zweck der Prostitution und in zweiter Linie den Handel mit Minderjährigen generell. Diese rechtliche Definition bildete den Ausgangspunkt für die Diskussionen über Frauen- und Kinderhandel im *Advisory Committee*. Der Inhalt des Begriffs war im *Advisory Committee* Gegenstand von Debatten, die Objekt der Untersuchungen der vorliegenden Arbeit sind.

¹²⁵ Arrangement international en vue d'assurer une protection efficace contre le trafic criminel connu sous le nom de "Traite des Blanches" [1904], Société des Nations, *Recueil des Traités*, 1. Jg., S. 83; Convention internationale relative à la répression de la traite des blanches [1910], Société des Nations, *Recueil des Traités*, 8. Jg., S. 278.

¹²⁶ Convention internationale pour la répression de la traite des femmes et des enfants [1921], Société des Nations, *Recueil des Traités*, 9. Jg., S. 415.

1.5 Aufbau der Arbeit

Die Arbeit gliedert sich in fünf quellenbasierte Kapitel. Mit dem ersten quellenbasierten Kapitel eröffne ich die Untersuchung und stecke dabei das Feld ab. Als Ausgangspunkt, um die verschiedenen Themen der Dissertation anzuschneiden und den historischen Hintergrund auszuleuchten, dient mir die Völkerbundkonferenz zur Bekämpfung von Frauen- und Kinderhandel von 1921. An dieser Konferenz beschlossen die Delegierten erstens die Begrifflichkeit von „white slavery“ zu „traffic in women and children“ zu ändern und zweitens das *Advisory Committee* einzusetzen, dessen Arbeit im Zentrum der vorliegenden Dissertation steht.

Nach der Eröffnung des Feldes folgen drei Kapitel zu Enqueten des *Advisory Committee*, in welchen ich jeweils eine der drei Ursachen von Ungleichheit – „Rasse“, Geschlecht und ökonomische Lage – schwerpunktmässig beleuchte, um die Enqueten und die darin vorhandenen Ordnungsvorstellungen zu untersuchen.

In Kapitel drei, dem zweiten quellenbasierten Kapitel geht es um die Völkerbundenquete zu Frauen- und Kinderhandel in Asien. Die Asienenquete erhob Daten vorwiegend in kolonialisierten Gebieten, weshalb ich in diesem Kapitel untersuche, wie sich die Ungleichheiten, die die kolonialen Strukturen hervorbrachten, in der Enquete abgebildet werden.

In Kapitel vier geht es um die Beschäftigung des *Advisory Committee* mit der Frage, inwiefern der Einsatz von weiblichen Polizeibeamten sinnvoll sei. In diesem Kapitel steht die Ungleichheit, die durch Geschlechtszuschreibungen entsteht, im Zentrum. Ich untersuche, inwiefern die Frauenpolizeienquete die Ambivalenz der Wahrnehmung von Geschlechterrollen im *Advisory Committee* aufzeigt. Einerseits schrieb sie die bisherigen Unterschiede fort, indem Frauen aufgrund ihres Geschlechts besondere Fähigkeiten zur Bekämpfung von Prostitution sowie Frauen- und Kinderhandel zugeschrieben wurden. Andererseits stellte die Enquete das männlich konnotierte staatliche Gewaltmonopol infrage und unterlief damit Vorstellungen von traditionellen Frauenbildern.

Kapitel fünf rückt die „Enquête sur les Antécédents des Prostituées“ in den Fokus. Diese Enquete sammelte Daten zu den Lebensverhältnissen von Frauen, die zu Prostituierten wurden. Hier lege ich den Schwerpunkt auf die Thematisierung der ökonomischen Lage der Prostituierten in der Enquete und deren Einfluss auf die Erhebung und die Bewertung der Enquete. Ich gehe davon aus, dass hauptsächlich die Auswirkungen der ökonomischen Lage der Betroffenen durch die Antécédents-Enquete erhoben wurden. Das hatte aber auf die auf dieser Grundlage erarbeiteten Empfehlungen keine durchschlagende Wirkung. Vielmehr standen

ökonomische Betrachtungsweisen gleichberechtigt neben psychiatrischen und moralischen Betrachtungsweisen.

Kapitel sechs, das letzte quellenbasierte Kapitel, ist auf der nationalen Ebene angesiedelt, und nicht wie die vorhergehenden auf der internationalen. Um die Rezeption des *Advisory Committee* in einem nationalen Kontext zu ergründen, untersuche ich die Beziehungen und gegenseitigen Einflüsse der Schweiz mit dem *Advisory Committee* des Völkerbunds. Ich gehe davon aus, dass die Politik des *Advisory Committee* in der Schweiz auf staatlicher und nicht-staatlicher Ebene rezipiert wurde und dass auch die Schweizer AkteurInnen auf die Arbeit des *Advisory Committee* einwirkten.

Im Schlusskapitel führe ich die Ergebnisse der einzelnen Kapitel zusammen und stelle sie in Beziehung zueinander.

2. Die *International Conference on Traffic in Women and Children* von 1921

Auf Ende Juni 1921 lud der 1919 zur weltweiten Friedenserhaltung gegründete Völkerbund zu einer internationalen Konferenz zur Bekämpfung von Frauen- und Kinderhandel in Genf ein, der *International Conference on Traffic in Women and Children*. An der Konferenz diskutierten während sechs Tagen Delegierte aus 34 Staaten über das zukünftige Vorgehen zur Bekämpfung von Frauen- und Kinderhandel.¹²⁷ Diese Konferenz dient als Ausgangspunkt für die vorliegende Untersuchung der Arbeit des Völkerbunds. Anhand der Konferenz veranschauliche ich den historischen Hintergrund der Bekämpfung von Frauen- und Kinderhandel und gehe dabei auf die wesentlichen Themen ein, die bei den folgenden Untersuchungen relevant sind. Dazu gehören drei für die Beschäftigung des Völkerbunds mit Frauen- und Kinderhandel massgebende Innovationen der Konferenz: Die aus der Konferenz hervorgegangene Konvention von 1921, die *International Convention for the Suppression of Traffic in Women and Children*¹²⁸, das Einsetzen des *Advisory Committee on the Traffic in Women and Children* 1922 und den Begriffswandel von „white slavery“ zu „traffic in women and children“ an der Konferenz selber.

Bevor ich auf diese Innovationen eingehe, erläutere ich das Umfeld, in welchem die internationale Konferenz von 1921 stattfand. Dazu rekonstruiere ich erstens den politischen und zivilgesellschaftlichen Kontext der Bemühungen gegen Frauenhandel aus der Zeit vor dem Ersten Weltkrieg, zweitens erläutere ich die Zuständigkeit des Völkerbunds und drittens werfe ich einen kurzen Blick auf die Lage der Schweiz, um an einem Beispiel zu zeigen, welche Resonanz diese internationalen Bemühungen auf staatlicher Ebene finden konnten.

¹²⁷ Vgl.: LNA: Société des Nations: Actes de la Conférence internationale de la traite des femmes et des enfants (Séances du 30 juin au 5 juillet 1921), Genève. C.484.M.339.1921.IV.

¹²⁸ LNA: Convention internationale pour la répression de la circulation et du trafic des publications obscènes, ouverte à la signature, à Genève, du 21 septembre 1923 au 31 mars 1924. C.202.M.64.1924.IV.

2.1 Die abolitionistischen Wurzeln der internationalen Bekämpfung von Frauenhandel

Internationaler Frauenhandel wurde erstmals in den 1880er Jahren in Grossbritannien durch die prostitutionskritische sogenannte abolitionistische Bewegung problematisiert. Im Verlauf des 19. Jahrhunderts hatten immer mehr europäische Staaten eine staatliche Reglementierung der Prostitution eingeführt. Die Reglementierung bestand darin, dass Prostitution auf bestimmte Orte eingeschränkt wurde und Prostituierte zu einer Registrierung und regelmässigen medizinischen Kontrollen verpflichtet wurden. Diese Art von staatlicher Reglementierung, wurde damit begründet, dass sie die Ausbreitung von Geschlechtskrankheiten bei gleichzeitiger Ermöglichung von sexueller Betätigung für alleinstehende Männer verhindern sollte. Die Entstehung dieser Reglementierung ist in Zusammenhang mit der Bildung von Massenheeren zu betrachten, die nur einsetzbar waren, sofern die Disziplin von grossen Gruppen alleinstehender Männer fern von familiären Bindungen erhalten werden konnte.¹²⁹

In den 1860er Jahren war in Grossbritannien unter der Führung von Josephine Butler (1828-1906)¹³⁰ eine breite Bewegung gegen die Reglementierung der Prostitution entstanden, die erfolgreich deren Ausdehnung bekämpfte. Diese Bewegung stellte sich auf den Standpunkt, dass Gesetze zur Reglementierung, die Würde der betroffenen Frauen verletzen und zu Unrecht nur Frauen, nicht aber die männlichen Freier betrafen.¹³¹ In Anlehnung an die Anti-Sklaverei-Bewegung nannte sich die Bewegung Abolitionismus (von engl. to abolish = dt. abschaffen). Diese Anlehnung ermöglichte es den zivilgesellschaftlichen Gruppierungen, die Diskussionen um die Reglementierung der Prostitution diskursiv ähnlich zu strukturieren wie die Diskussionen um die Sklaverei. Beispielsweise wurden dank dieser Anlehnung AbolitionistInnen als „fortschrittlich“ und deren GegnerInnen als „unzivilisiert“ positioniert. Die Sklaverei-Semantik wurde auf das Thema Frauenhandel übertragen, indem von Betroffenen

¹²⁹ Zu Frankreich vgl. Corbin 1979, insbesondere S. 55-62, 259; auch: Laure Adler: *La vie quotidienne dans les maisons closes. 1830-1930*, Paris 1990; zu Deutschland: Harris 2010; zu Grossbritannien: Philip Howell: *Geographies of Regulation. Policing Prostitution in Nineteenth-Century Britain and the Empire*, Cambridge, New York 2009.

¹³⁰ Zur Person Butlers vgl.: Jane Jordan: *Josephine Butler*, London 2007; zur Rezeption ihrer Positionen zu Prostitution in Europa vgl.: Summers, Anne: Special Issue. Gender Religion and Politics. Josephine Butler's Campaigns in International Perspective (1875-1959), in: *Women's History Review*, 17. Jg. 2008, H. 2, S. 149-312.

¹³¹ Vgl.: Judith R. Walkowitz: *Prostitution and Victorian Society. Women, Class and the State*, Cambridge, New York 1980.

von Frauenhandel als „white slaves“ gesprochen wurde. Die Anlehnung war jedoch nicht nur diskursiv. Die Antireglementierungsbewegung und generell die frühe feministische Bewegung konnten auf die Netzwerke der Antisklavereibewegung zurückgreifen und mobilisierten ähnliche Personenkreise.¹³²

Um die abolitionistische Bewegung über Grossbritannien hinaus auszudehnen und den abolitionistischen Standpunkt in Kontinentaleuropa zu stärken, gründete Butler 1875 die *Fédération abolitioniste internationale (Fédération)*, die sich vor allem publizistisch gegen die staatliche Reglementierung von Prostitution engagierte.¹³³ Nachhaltig internationalisiert wurde die Frage der Reglementierung durch einen medialen Skandal. Im Auftrag von Butler beschrieb der britische Journalist William T. Stead (1849-1912)¹³⁴ mit einer Artikel-Serie in der *Paul Mall Gazette* 1885 unter dem skandalisierenden Titel „The Maiden Tribute of Modern Babylon“, wie britische Mädchen in kontinental-europäische Bordelle verkauft würden.¹³⁵ Dieser Bericht löste grosse Empörung aus und überzeugte Teile der europäischen Elite davon, dass Handlungsbedarf bestehe. Die AbolitionistInnen nutzten diese Stimmung, um die Reglementierung zu kritisieren. Sie stellten einen diskursiven Zusammenhang zwischen der Existenz von Bordellen und dem her, was sie „white slavery“, „traite des blanches“ oder „Mädchenhandel“ nannten, nämlich dem Verkauf von weiblichen Personen an Bordelle zum Zweck der Zwangsprostitution. Sie begründeten diesen Zusammenhang damit, dass Bordelle ständig neue Frauen anbieten müssten, um für ihre Kunden attraktiv zu bleiben. Um dies zu garantieren, kauften sie Frauen und förderten so „white slavery“.¹³⁶

Dieser diskursive Zusammenhang führte jedoch weniger zu einer internationalen Verbreitung der abolitionistischen Haltung als vielmehr zu einer thematischen Engführung von Prostitution mit „white slavery“. Davon profitierte die Sittlichkeitsbewegung, welche die moralische Erneuerung der Gesellschaft anstrebte und zu welcher unter anderem die 1886 in Grossbritan-

¹³² Vgl.: Kathryn Kish Sklar / James Brewer Stewart (Hg.): *Women's Rights and Transatlantic Antislavery in the Era of Emancipation*, New Haven 2007; Karen M. Offen: *European Feminisms, 1700-1950. A Political History*, Stanford (CA) 2000.

¹³³ Vgl.: Anne Summers: *Liberty, Equality, Morality. The attempt to sustain an international campaign against the double sexual standard, 1875-1906*, in: *Sextant*, 2007, Nr. 23-24, S. 133-154.

¹³⁴ Zu Stead vgl.: Laurel Brake (Hg.): *W. T. Stead. Newspaper Revolutionary*, London 2012.

¹³⁵ Vgl.: Mary Ann Irwin: "White Slavery" as Metaphor. *Anatomy of a Moral Panic*: <http://userwww.sfsu.edu/~epf/1996/wslavery.html> [1. Juni 2011]; Walkowitz 1980, S. 246-252; Edward J. Bristow: *Vice and Vigilance*, Dublin 1977.

¹³⁶ Vgl.: Limoncelli 2010, S. 46-47.

nien gegründete *National Vigilance Association* gehörte.¹³⁷ Im Unterschied zu Butler, die sich gegen die Reglementierung der Prostitution aussprach, weil sie die dadurch hervorgerufenen Lebensumstände von Prostituierten ablehnte, sprach sich die *National Vigilance Association* gegen die Reglementierung aus, da sie Prostitution an sich als „Laster“ verstand, das aus der britischen Gesellschaft verschwinden müsse.¹³⁸

Aus der *National Vigilance Association* ging 1899 das *International Bureau for the Suppression of the White Slave Traffic (International Bureau)* hervor.¹³⁹ Das *International Bureau* war ein Zusammenschluss von in mehreren europäischen Ländern gegründeten Nationalkomitees gegen „white slavery“. Den Anstoss zur Gründung dieser Nationalkomitees hatte der Sekretär der *National Vigilance Association*, William Alexander Coote (1842-1919)¹⁴⁰, gegeben, indem er mehrere europäische Länder besuchte, dort mit den nationalen Eliten Kontakt aufnahm und diese zur Gründung von Nationalkomitees bewog. Diese Nationalkomitees waren mit Personen aus den nationalen Eliten besetzt und verfügten somit über gute Verbindungen zu Regierung und Verwaltung. Ihr Ziel war es weniger die Reglementierung von Prostituierten zu bekämpfen, als „white slavery“ an sich.¹⁴¹

Dies zeigte sich auch in den ersten internationalen Bemühungen von staatlicher Seite. Auf Initiative von Coote wurden vor dem Ersten Weltkrieg zwei internationale diplomatische Konferenzen organisiert, mit dem Ziel „white slavery“ zu bekämpfen. Die beiden Konferenzen fanden 1902 und 1910 in Paris unter der Führung Frankreichs statt, das als Ursprungsland der Reglementierung galt, da die Reglementierung erstmals in den Napoleonischen Kriegen

¹³⁷ Vgl. zu den nach der Artikel-Serie von Stead in Grossbritannien entstandenen *Vigilance Associations*, welche die Polizei zur Verfolgung von ZuhälterInnen und Prostituierten anhielten: Walkowitz 1980, S. 249f.

¹³⁸ Vgl. zu den beiden Positionen: Limoncelli 2010; Walkowitz 1980. Die Grenzen zwischen diesen beiden Positionen konnten je nach nationaler Organisation unterschiedlich klar sein. Zu den je nach nationalem Kontext unterschiedlichen Färbungen der Mitgliedorganisationen der *Fédération* vgl.: Summers 2007.

¹³⁹ Wie sich an der folgenden Aufzählung erkennen lässt, passte das *International Bureau* seinen Namen der jeweiligen internationalen Bezeichnung für Frauenhandel an. 1921 nannte es sich *International Bureau for the Suppression of the White Slave Traffic and the International Traffic in Women*, 1922 *International Bureau for the Suppression of Traffic in Women and Children* und 1946 *International Bureau for the Suppression of Traffic in Persons*. Im Folgenden werde ich es jeweils als *International Bureau* bezeichnen. Zur *National Vigilance Association* und dem *International Bureau* vgl.: Helen J. Self: *National Vigilance Association (NVA)*, in: Melissa Hope Ditmore (Hg.): *Encyclopedia of Prostitution and Sex Work*, Westport (Conn) 2006, S. 323-325.

¹⁴⁰ M. J. D. Roberts: Coote, William Alexander (1842-1919), Moral Reform Campaigner, in: *Oxford Dictionary of National Biography*, Online Edition, Sept 2010, first published May 2006: <http://www.oxforddnb.com/index/101068245/William-Coote> [6.4.2014].

¹⁴¹ Limoncelli 2010, S. 57-60.

zu breiter Anwendung kam.¹⁴² Aus den Konferenzen gingen das internationale Abkommen von 1904¹⁴³ und die internationale Konvention von 1910¹⁴⁴ hervor. Die Vereinbarungen machten grenzüberschreitende Kuppelei strafbar und erleichterten den Informationsaustausch über mutmassliche Fälle von „white slavery“. Die Reglementierungsfrage wurde darin nicht erwähnt. Diese Tatsache war dem französischen Senator René Bérenger (1830-1915), der gleichzeitig Präsident des französischen Nationalkomitees war, zuzuschreiben. Er konnte damit sich selbst und die französische Regierung als Vorkämpfer gegen „white slavery“ positionieren und gleichzeitig international die Position durchsetzen, dass „white slavery“ und Reglementierung getrennt zu betrachten seien und nichts miteinander zu tun hätten.¹⁴⁵ Die getrennte Betrachtung von „white slavery“ und Reglementierung sowie die enge Verflechtung von *International Bureau* und staatlichen Akteuren führten dazu, dass das *International Bureau* und seine Nationalkomitees beim Ausbruch des Ersten Weltkriegs 1914 die Deutungsmacht über „white slavery“ inne hatten und die *Fédération* mit ihren abolitionistischen Positionen international deutlich an Einfluss verloren hatte.¹⁴⁶

¹⁴² Vgl.: Corbin 1979.

¹⁴³ Arrangement international en vue d'assurer une protection efficace contre le trafic criminel connu sous le nom de "Traite des Blanches" [1904], Société des Nations, *Recueil des Traités*, 1. Jg., S. 83.

¹⁴⁴ Convention internationale relative à la répression de la traite des blanches [1910], Société des Nations, *Recueil des Traités*, 8. Jg., S. 278.

¹⁴⁵ Corbin 1979, S. 411.

¹⁴⁶ Limoncelli 2010, S. 42.

2.2 Kompetenzübertragung auf den Völkerbund

Nach dem Ersten Weltkrieg fielen die beiden internationalen Vereinbarungen von 1904 und 1910 durch Artikel 23c der Völkerbundssatzung in den Kompetenzbereich des Völkerbunds:

„[the Members of the League] will entrust the League with the general supervision over the execution of agreements with regard to the traffic in women and children [...]“¹⁴⁷

Mit dem Artikel 23c wurde der Völkerbund also verpflichtet, die beiden bisherigen internationalen Abkommen zu Frauen- und Kinderhandel von 1904 und 1910 zu beaufsichtigen. Für den Inhalt dieses Artikels hatten die internationalen Frauenorganisationen, sowie das *International Bureau* und die britische Regierung lobbyiert.¹⁴⁸

Um die aus Artikel 23c erwachsene Verpflichtung wahrzunehmen, führte das Völkerbundssekretariat zunächst eine Umfrage unter denjenigen Staaten durch, welche die beiden internationalen Abkommen von 1904 und 1910 unterzeichnet hatten, um den Stand der Umsetzung dieser Abkommen zu ermitteln.¹⁴⁹ Die Ergebnisse dienten als Vorbereitung auf die internationale Konferenz von 1921.¹⁵⁰ Zudem hatte die Umfrage den Effekt, dass die Notwendigkeit einer Überwachung der Umsetzung der internationalen Abkommen hervorgehoben wurde: Dadurch wurden nicht wie bisher nur die Beitritte und Ratifikationen entgegengenommen, sondern auch die Umsetzung der Konvention in den einzelnen Staaten beobachtet.¹⁵¹ Mit der

¹⁴⁷ Völkerbundssatzung vom 28. Juni 1919, in: Franz Knipping (Hg.): Das System der Vereinten Nationen und seine Vorläufer. 19. Jahrhundert und Völkerbundszeit, München 1996, S. 400-425.

¹⁴⁸ Zum Lobbying der Frauenorganisationen vgl.: Leppänen 2007, S. 527; Metzger 2007, S. 58; Offen 2000, S. 262f; Berkovitch 1999, S. 72-86; zum Lobbying des *International Bureau*: Gorman 2008, S. 198; zum Lobbying der britischen Regierung: Knepper 2011, S. 91.

¹⁴⁹ Darin fanden sich Fragen zur Strafbarkeit von Kuppelei, zur Überwachung von Häfen und Bahnhöfen sowie von Stellenvermittlungsbüros, zum Schutz von abgewiesenen Migrantinnen und zum Schutz von Migrantinnen auf Schiffen. LNA: League of Nations: International Conference on Traffic in Women and Children. General Report on the Work of the Conference. C.227.M.166.1921 IV. Genf, 5.8.1921, S. 4-5.

¹⁵⁰ LNA: Société des Nations: Actes de la Conférence internationale de la traite des femmes et des enfants (Séances du 30 juin au 5 juillet 1921), Genève. C.484.M.339.1921.IV, S. 9; Resolution of the Assembly of the League of Nations on Traffic in Women and Children, 15 December 1920; in: Franz Knipping (Hg.): Das System der Vereinten Nationen und seine Vorläufer. 19. Jahrhundert und Völkerbundszeit, München 1996, S. 866-868.

¹⁵¹ Vgl. dazu die Erklärung von Michel Levie, dem belgischen Vorsitzenden der Konferenz: LNA: Société des Nations: Actes de la Conférence internationale de la traite des femmes et des enfants (Séances du 30 juin au 5 juillet 1921), Genève. C.484.M.339.1921.IV, S. 9.

Durchführung der Umfrage umriss das Völkerbundssekretariat also auch, wie es die „supervision over the execution of agreements“ auszuführen gedachte.¹⁵²

In der Umfrage wurde erstmals die Situation in den kolonialen Gebieten angesprochen: Zusätzlich zu den Fragen zum Stand der Umsetzung wurden in der Umfrage zwei Fragen gestellt, welche die Kolonien betrafen und die in den bisherigen Konventionen nicht angesprochen worden waren, sondern vom Völkerbundssekretariat aufgrund nicht näher spezifizierter „reports“ gestellt wurden.¹⁵³ Zunächst wurde nachgefragt, was die Kolonialbehörden gegen folgenden Umstand unternähmen:

„Immigrant white men [...] have native women and girls procured for them for immoral purposes, and [...] these women and girls are provided for them by Chiefs or procurers.“¹⁵⁴

Es stellt sich die Frage, weshalb der Völkerbund sich dafür interessierte, welche Massnahmen die Kolonialmächte gegen sexuelle Beziehungen zwischen Kolonialisierenden und Kolonialisierten ergriffen. Veränderungen in den Moral- und „Rasse“-Vorstellungen hatten gegen Ende des 19. Jahrhunderts bewirkt, dass sexuelle Beziehungen zwischen Personen, die als Angehörige unterschiedlicher „Rassen“ verstanden wurden, die bis dahin in den Kolonialgebieten üblich waren, unerwünscht wurden. Insbesondere die britische Sittlichkeitsbewegung machte die Umsetzung dieser Vorstellungen zu einem wichtigen Teil der „civilising mission“, wie die kolonialistischen Interventionen im offiziellen Diskurs bezeichnet wurden.¹⁵⁵ Der Völkerbund griff also mit seiner Frage ein Anliegen auf, das auf die hierarchisierende Wirkung der sexuellen Normen in den Kolonien abzielte.

¹⁵² Parallelen zur Arbeit des *Advisory Committee* finden sich beispielsweise in der Arbeitsweise des *Advisory Committee on Traffic in Opium and other Dangerous Drugs*, das ebenfalls auf der Basis von Artikel 23c eingesetzt wurde. Vgl.: Walters 1960, S. 183-186.

¹⁵³ Möglicherweise handelte es sich dabei um Berichte von der Freiwilligenorganisation *Permanent Committee for the Protection of the Aborigines in the Belgian Congo*, die anschliessend in der Auswertung der Antworten als Quelle genannt wurde. LNA: League of Nations: International Conference on Traffic in Women and Children. General Report on the Work of the Conference. C.227.M.166.1921 IV. Genf, 5.8.1921, S. 5, 18. Zur Rolle der *Aborigines Protection Society* bei der Aufdeckung von Missständen, insbesondere im Zusammenhang mit den sogenannten Kongogräueln während der Zeit des Belgischen Freistaats Kongo, vgl.: Dean Pavlakis: The Development of British Overseas Humanitarianism and the Congo Reform Campaign, in: *Journal of Colonialism and Colonial History*, 11. Jg. 2010, H. 1, 58 Abschnitte.

¹⁵⁴ LNA: League of Nations: International Conference on Traffic in Women and Children. General Report on the Work of the Conference. C.227.M.166.1921 IV. Genf, 5.8.1921, S. 5.

¹⁵⁵ Fischer-Tiné 2009, S. 231f.

Bezüglich der Kolonien ermittelte die Umfrage weiter, ob Gesetze gegen die Adoption sowie das Ausleihen und Austausch von Kindern in den Kolonien existierten, um zu verhindern, dass diese Kinder sexuell oder in der Industrie als Arbeitskräfte ausgebeutet würden.¹⁵⁶ Auch die Bedeutung dieser Frage lässt sich im historischen Kontext der kolonialen Hierarchisierungen erklären. Kinderarbeit in der Industrie wurde in Europa und insbesondere in Grossbritannien seit dem 19. Jahrhundert zunehmend problematisiert und mobilisierte die öffentliche Meinung, was erste gesetzliche Regelungen zur Folge hatte.¹⁵⁷ In Kolonien waren Kinder als günstige Arbeitskräfte allerdings nach wie vor gefragt und im Einsatz. Diese Praxis wurde von Freiwilligenorganisationen wie der *Aborigines Protection Society* kritisiert.¹⁵⁸

Bei der Zusammenstellung der Antworten zum Fragebogen, die der französische Delegierte Eugène Regnault (1857-?)¹⁵⁹ der Konferenz gegen Frauen- und Kinderhandel vom Juni 1921 präsentierte, bemerkte er, dass aus den Antworten auf die Umfrage hervorgegangen sei, dass erstens Fälle von inter-„rassischen“ sexuellen Beziehungen, ausser einigen isolierten Fällen im Kongo,¹⁶⁰ nicht vorkämen, und zweitens zu den Praktiken bezüglich Kinderhandel „[elles] peuvent se produire encore dans des tribus primitives, mais ont disparu presque partout avec l'introduction de la civilisation.“¹⁶¹ Damit machte Regnault eine diskursive Verbindung zwi-

¹⁵⁶ LNA: League of Nations: International Conference on Traffic in Women and Children. General Report on the Work of the Conference. C.227.M.166.1921 IV. Genf, 5.8.1921, S. 4-5.

¹⁵⁷ Die Kinderarbeit in der Landwirtschaft blieb dagegen bis ins 20. Jahrhundert wenig problematisiert. Vgl. zu Kinderarbeit generell: Kristoffel Lieten / Elise van Nederveen Meerkerk: *Child Labour's Global Past, 1650-2000. An Introduction*, in: Kristoffel Lieten / Elise van Nederveen Meerkerk (Hg.): *Child Labour's Global Past. 1650-2000*, Bern, New York 2011, S. 11-34.

¹⁵⁸ Vgl. beispielsweise: Beverly Grier: *The Globalization of Child Labor in Colonial Zimbabwe*, in: Kristoffel Lieten / Elise van Nederveen Meerkerk (Hg.): *Child Labour's Global Past. 1650-2000*, Bern, New York 2011, S. 527-552; Todd Cleveland: *Minors in Name Only. Child Laborers on the Diamond Mines of the Companhia de Diamantes de Angola (Diamang), 1917-1975*, in: *Journal of Family and History*, 35. Jg. 2010, H. 1, S. 91-110. Für die Heraufsetzung des Mindestalters setzte sich auch die ILO ein: Marianne Dahlén: *The Negotiable Child. The ILO Child Labour Campaign 1919-1973*, Uppsala 2007.

¹⁵⁹ Der französische Botschafter Eugène Louis Georges Regnault war ab 1922 Delegierter Frankreichs im *Advisory Committee*. Regnault begann seine diplomatische Karriere 1883 in Tunesien. Nach Aufenthalt in Griechenland, St. Petersburg und Genf kam er 1904 als *Chargé de mission* nach Marokko. Während des Ersten Weltkriegs war er französischer Botschafter in Tokio. LNA: 11 B/20028/R3055 (Section Files 1928-32), Dossier Second enquiry/Governmental Committee 1930-1933/Service of President.

¹⁶⁰ Zu sexuellen Beziehungen zwischen belgischen Kolonialisten und kongolesischen Frauen vgl.: Amandine Lauro: *Coloniaux, ménagères et prostituées au Congo belge, 1885-1930*, Loverval 2005.

¹⁶¹ LNA: League of Nations: International Conference on Traffic in Women and Children. General Report on the Work of the Conference. C.227.M.166.1921 IV, Genf, 5.8.1921, S. 18.

schen Unzivilisiertheit und Kinderhandel und positionierte den Kolonialismus, dem er eine zivilisierende Funktion zuschrieb, auf eine Weise, die es nicht erlaubte, den Kolonialismus als Ursache von Kinderhandel zu verstehen.

Alle Fragen der Umfrage, ausser denjenigen zu den Kolonien, wurden in der Konferenz anschliessend aufgenommen und diskutiert. Einzig der niederländische Delegierte Andrew de Graaf (1867-1945)¹⁶² unterstrich die Notwendigkeit, die Konventionen auf die Kolonien anzuwenden, denn nur so sei es möglich, „[d’]élever les populations indigènes au niveau des civilisations“.¹⁶³ Damit knüpfte er an zumindest im britischen Empire gängige Vorstellungen von der christlichen Sexualmoral als Standard an, um den Grad der „Zivilisation“ einer Gesellschaft zu messen.¹⁶⁴ Von den beiden grössten Kolonialmächten Frankreich und Grossbritannien wurde die Position von de Graaf grundsätzlich unterstützt. Den Universalismus der Konventionen stellte der britisch-indische Delegierte Stephen Meredyth Edwardes (1874-1927)¹⁶⁵ mit der Begründung in Frage, dass die tropischen klimatischen Verhältnisse und die indische Kultur eine Allgemeingültigkeit bei gewissen Forderungen der Konventionen verunmöglichten.¹⁶⁶ Die Betonung kultureller Unterschiede als Begründung, weshalb internationale Normen nicht umgesetzt werden, findet sich in der vorliegenden Arbeit später wieder – ebenso die Fragen nach der Ordnung sexueller Beziehungen in den Kolonien.

Die Umfrage des Völkerbundssekretariats ermöglichte also nicht nur einen Überblick über den Stand der Umsetzung der bisherigen internationalen Konventionen. Die Umfrage sprach auch den Status von Kolonialgebieten bezüglich der Konventionen und die Lage in diesen Kolonialgebieten an. Gleichzeitig festigte sie den Anspruch des Völkerbunds, den Stand der Umsetzung der internationalen Konventionen zu überprüfen.

¹⁶² De Graaf war Präsident des niederländischen Nationalkomitees und 1920-1945 Präsident der *Fédération abolitioniste internationale*, vgl.: J. Trapman: Graaf, Andrew de, in: D. Nauta (Hg.): Biografisch lexicon voor de geschiedenis van het Nederlandse protestantisme, Kampen 1988, S. 144-145.

¹⁶³ LNA: Société des Nations: Actes de la Conférence internationale de la traite des femmes et des enfants (Séances du 30 juin au 5 juillet 1921), Genève. C.484.M.339.1921.IV, S. 56.

¹⁶⁴ Vgl. dazu auch: Philippa Levine: "A Multitude of Unchaste Women". Prostitution in the British Empire, in: *Journal of Women's History*, 15. Jg. 2004, H. 4, S. 159-163, S. 160.

¹⁶⁵ Edwardes war von 1910-1917 Polizeipräsident der Stadt Bombay. Für eine Analyse seiner Haltung zu Prostitution vgl.: Judith Grosse: Sexologie und der transnationale Diskurs über Prostitution und Frauenhandel. Drei Fallbeispiele aus dem spätkolonialen Indien. Masterarbeit, ETH 2012, S. 38-53.

¹⁶⁶ LNA: Société des Nations: Actes de la Conférence internationale de la traite des femmes et des enfants (Séances du 30 juin au 5 juillet 1921), Genève. C.484.M.339.1921.IV, S. 59-61, insbesondere S. 60. Zur britisch-indischen Position vgl.: Tambe 2011.

2.3 Schweizer Beteiligung an der Konferenz von 1921

Die Umfrage im Vorfeld der Konferenz von 1921 schickte das Völkerbundssekretariat auch an die Schweiz. Zur Beantwortung der Fragen erhob die Bundesanwaltschaft bei den zuständigen kantonalen Behörden, ob ihnen Fälle von „Mädchenhandel“ bekannt seien. Dies war nötig, weil bis 1942 das Strafrecht in die kantonale Polizeihochheit fiel. Seit den 1890er-Jahren waren konkrete Bemühungen im Gange, das Strafrecht in der Schweiz zu vereinheitlichen und nicht mehr auf kantonaler, sondern neu auf Bundesebene zu regeln. Seit 1918 lag dem Parlament ein konkreter Entwurf für ein eidgenössisches Strafgesetzbuch vor, dessen definitive Fassung erst 1937 von beiden Räten verabschiedet wurde und 1942 in Kraft trat.¹⁶⁷ Die bei der Bundesanwaltschaft eingegangenen Berichte der kantonalen Behörden führten keine Strafverfolgungen von „Mädchenhandel“ auf, einzig erwähnt wurden von einigen Kantonen Anzeigen wegen „Mädchenhandels“, die sich allerdings als haltlos erwiesen hatten.¹⁶⁸ Der Bundesanwalt Franz Stämpfli (1881-1958)¹⁶⁹ schloss daraus nicht, dass „Mädchenhandel“ in der Schweiz gar nicht vorkomme, sondern: „Aus den Antworten der Kantone ergibt [sic] sich, dass die Behörden fast nichts getan haben.“¹⁷⁰

Aus weiteren Quellen hatte der Bundesanwalt nämlich ein anderes Bild erhalten. Neben den Kantonen hatte das Eidgenössische Politische Departement (EPD) auch die Mädchenschutzorganisation *Amies de la jeune fille* und das *Schweizerisches Nationalcomité gegen den Mädchenhandel* um einen Bericht gebeten.¹⁷¹ Somit wurden zwei der Organisationen einbezogen, die als nationale Verbände von internationalen Freiwilligenorganisationen über Einfluss auf der internationalen Ebene verfügten. Das *Schweizerische Nationalcomité* gehörte zum *Inter-*

¹⁶⁷ Lukas Gschwend: Strafrecht, in: Historisches Lexikon der Schweiz (HLS), Version vom 31.10.2014, URL: <http://www.hls-dhs-dss.ch/textes/d/D9616.php>.

¹⁶⁸ Einige Kantone machten sich nicht einmal die Mühe, einen Antwortbrief zu verfassen, sondern retournierten den Brief der Bundesanwaltschaft mit dem handschriftlichen Vermerk, dass es keine Fälle von „Mädchenhandel“ gäbe. Vgl.: BAR: E21, 24322, Bd. 2519 Dossier Konferenz des Völkerbundes v. 30. Juni – 5. Juli 1921 betr. Bekämpfung des Frauen- und Kinderhandels in Genf 1921-1922.

¹⁶⁹ Franz Stämpfli (1881-1958), Berner Jurist und FDP-Mitglied, war von 1916 bis 1948 Eidgenössischer Bundesanwalt und in dieser Funktion 1935 an der Schaffung der Bundespolizei und 1938 an der Demokratieschutzverordnung beteiligt. Vgl.: Therese Steffen Gerber: Stämpfli, Franz, in: Historisches Lexikon der Schweiz (HLS), Version vom 20.11.2013, URL: <http://www.hls-dhs-dss.ch/textes/d/D31888.php>.

¹⁷⁰ BAR: E21, 24322, Bd.2519 Dossier Konferenz des Völkerbundes v. 30. Juni – 5. Juli 1921 betr. Bekämpfung des Frauen- und Kinderhandels in Genf 1921-1922: Schreiben Stämpflis an Lardy vom 21.4.1921.

¹⁷¹ Vgl: BAR: E21, 24322, Bd.2519 Dossier Konferenz des Völkerbundes v. 30. Juni – 5. Juli 1921 betr. Bekämpfung des Frauen- und Kinderhandels in Genf 1921-1922.

national Bureau, welches 1922 einen Sitz im *Advisory Committee* erhielt und als einzige Freiwilligenorganisation auch an die Konferenz von 1921 eingeladen war. Die *Amies de la jeune fille* waren die nationale Sektion der *Fédération internationale des Amies de la jeune fille*, die ihren Sitz in Neuenburg hatten und 1922 ebenfalls einen Sitz im *Advisory Committee* erhielten.¹⁷² Als Antwort auf die Umfrage der Bundesanwaltschaft sandte das *Schweizerische Nationalcomité* eine Liste mit 13 Verdachtsfällen auf „Mädchenhandel“ aus den letzten zwei-einhalb Monaten.¹⁷³ Die *Amies de la jeune fille* gaben an, dass ihnen selbst zwar keine Fälle von „Mädchenhandel“ bekannt seien. Dies hänge aber damit zusammen, dass die Anwesenheit ihrer Mitglieder an den Bahnhöfen dazu führe, dass „Mädchenhändler“ auf andere Bahnhöfe auswichen.¹⁷⁴ Beide Freiwilligenorganisationen bestätigten also die Existenz von „Mädchenhandel“ in der Schweiz.

Im 13-seitigen Bericht an den Völkerbund konsolidierte die Bundesanwaltschaft die verschiedenen Standpunkte schliesslich folgendermassen: Mit Blick auf die Ergebnisse aus den Kantonen sei die Schweiz inzwischen höchstens noch Transitland für den „Mädchenhandel“. Diese Feststellung ging mit der Haltung einher, dass die internationale Bekämpfung von „Mädchenhandel“ für die Schweiz als Land relevant sei. Kritisch gegenüber den internationalen politischen Bemühungen wurde im Bericht einzig der Leiter des Auswanderungsamts, Jakob Möhr (1867-1944),¹⁷⁵ zitiert, der meinte:

„Wenn Behörden und Mädchenschutzvereine in aller Stille zusammenarbeiten, so wird das Resultat ein weit besseres sein, als wenn internationale Kommissäre von Hotel zu

¹⁷² Vgl. zu den weiteren nationalen und internationalen Verbindungen der *Amies de la jeune fille*: Beatrix Mesmer: Ausgeklammert – eingeklammert. Frauen und Frauenorganisationen in der Schweiz des 19. Jahrhunderts, Basel 1988, S. 157-163; Anne-Marie Käppeli: Sublime croisade. Éthique et politique du féminisme protestant 1875-1928, Carouge-Genève 1990.

¹⁷³ BAR: E21, 24322, Bd.2519 Dossier Konferenz des Völkerbundes v. 30. Juni – 5. Juli 1921 betr. Bekämpfung des Frauen- und Kinderhandels in Genf 1921-1922: Schreiben des Nationalkomitees an die Bundesanwaltschaft vom 12.3.1921.

¹⁷⁴ BAR: E21, 24322, Bd.2519 Dossier Konferenz des Völkerbundes v. 30. Juni – 5. Juli 1921 betr. Bekämpfung des Frauen- und Kinderhandels in Genf 1921-1922: Schreiben der Schweizer Sektion der *Amies de la jeune fille* an die Bundesanwaltschaft vom 12.4.1921.

¹⁷⁵ Möhr war von 1911 bis 1932 Direktor des Eidgenössischen Auswanderungsbüros. Vgl.: Marc Perrenoud: Möhr, Jakob, in: Historisches Lexikon der Schweiz (HLS), Version vom 20.11.2013, URL: <http://www.hls-dhs-dss.ch/textes/d/D14871.php>.

*Hotel reisen, denn diese werden einen auch nur einigermaßen geriebenen Mädchenhändler nie erwischen.*¹⁷⁶

Repräsentativ für die allgemeine Haltung der Schweizer Behörden ist diese generelle Kritik an der internationalen Zusammenarbeit nicht.¹⁷⁷ Die Schweizer Delegation brachte sich im Gegenteil in der Völkerbundkonferenz von 1921 aktiv ein und nutzte sie, um die Schweiz als scharfe Gegnerin des Frauen- und Kinderhandels zu profilieren. Dies tat sie unter anderem indem sie forderte, den Frauen- und Kinderhandel mit unter 21jährigen Frauen unabhängig von den Umständen zu bestrafen, das heisst das Schutzalter von 20 auf 21 Jahre anzuheben.¹⁷⁸ An der Thematik des Schutzalters lässt sich aufzeigen, wie Frauenverbände und weitere Organisationen versuchten, ihren Einfluss auf die Schweizer Delegation geltend zu machen. Der *Verband deutschschweizerischer Frauenvereine zur Hebung der Sittlichkeit*¹⁷⁹ gab im Vorfeld der Völkerbundkonferenz mit einem Postulat der Bundesanwaltschaft bekannt, dass er es für nötig hielt, das Schutzalter auf 21 Jahre zu erhöhen.¹⁸⁰ Der Bundesrat übernahm auf Vorschlag von Bundesanwalt Stämpfli grösstenteils die Position der Frauenverbände als Anweisung an die Schweizer Delegation.¹⁸¹

¹⁷⁶ BAR: E21, 24322, Bd.2519 Dossier Konferenz des Völkerbundes v. 30. Juni – 5. Juli 1921 betr. Bekämpfung des Frauen- und Kinderhandels in Genf 1921-1922: Antwort des EPD auf die Umfrage des Völkerbundssekretariat zur Bekämpfung von Mädchen- und Kinderhandel in der Schweiz vom 19.5.1921, S. 12-13.

¹⁷⁷ Vgl.: BAR: E21, 24322, Bd.2519 Dossier Konferenz des Völkerbundes v. 30. Juni – 5. Juli 1921 betr. Bekämpfung des Frauen- und Kinderhandels in Genf 1921-1922: Antwort des EPD auf die Umfrage des Völkerbundssekretariat zur Bekämpfung von Mädchen- und Kinderhandel in der Schweiz vom 19.5.1921.

¹⁷⁸ LNA: Société des Nations: Actes de la Conférence international de la traite des femmes et des enfants (Séances du 30 juin au 5 juillet 1921), Genève. C.484.M.339.1921.IV, S. 109-110.

¹⁷⁹ 1901 hatte sich dieser Verband von der Schweizer Sektion der *Fédération* (Schweizerischer Frauenbund zur Hebung der Sittlichkeit) wegen inhaltlicher Differenzen bezüglich der Prostitutionsbekämpfung abgespalten. Er befürwortete im Gegensatz zu den französischsprachigen Mitgliedern Repressionen gegen Prostituierte. Vgl.: Elisabeth Joris: Sittlichkeitsbewegung, in: Historisches Lexikon der Schweiz (HLS), Version vom 31.10.2013, URL: <http://www.hls-dhs-dss.ch/textes/d/D16444.php>.

¹⁸⁰ Vgl.: BAR: E21, 24322, Bd.2519 Dossier Konferenz des Völkerbundes v. 30. Juni – 5. Juli 1921 betr. Bekämpfung des Frauen- und Kinderhandels in Genf 1921-1922: Eingabe des Deutschschweizer Frauenvereins zur Hebung der Sittlichkeit vom April 1921; ebd. Schreiben von Emma Hess an Bundesanwalt Stämpfli vom 5.5.1921.

¹⁸¹ BAR: E21, 24322, Bd.2519 Dossier Konferenz des Völkerbundes v. 30. Juni – 5. Juli 1921 betr. Bekämpfung des Frauen- und Kinderhandels in Genf 1921-1922: Auszug aus dem Bundesratsprotokoll: Intern. Konferenz für die Bekämpfung des Mädchen- und Kinderhandels. Richtlinien für die Delegation des Bundesrats vom 25.6.1921.

Eine weitere Forderung von Frauenverbänden, nämlich die Schweizer Delegation mit einer weiblichen Sachverständigen zu bestücken, wurde jedoch nicht berücksichtigt, obwohl sich fünf Organisationen gemeinsam dafür eingesetzt hatten, namentlich der Dachverband der bürgerlichen Frauenorganisationen der *Bund Schweizerischer Frauenvereine*, der Schweizer Verband der *Amies de la jeune fille*, das *Secrétariat romand d'Hygiène morale et sociale*, welches als Schweizer Sektion der *Fédération abolitionniste internationale* galt, und der *Schweizer Verband für Frauenstimmrecht*.¹⁸² Obwohl der seit 1916 im Amt stehende Bundesanwalt Stämpfli laut eigener Aussage noch kaum Erfahrungen bei der Bekämpfung von „Mädchenhandel“ gesammelt hatte,¹⁸³ lehnte das Eidgenössische Justiz- und Polizeidepartement (EJPD) die Forderung der Frauenverbände mit der Begründung ab, dass der Posten des Sachverständigen bereits mit Stämpfli besetzt sei. Das EJPD erklärte sich aber bereit, die Anliegen der Frauenverbände aufzunehmen und sich mit den Schutzvereinen, also mit den *Amies de la jeune fille* und der *Association catholique*, zu besprechen.¹⁸⁴ Aus der Besprechung könnte die Lobrede des Schweizer Delegierten Ernest Béguin (1879-1966)¹⁸⁵ auf die beiden Mädchenschutzorganisationen hervorgegangen sein, die er an der Konferenz von 1921 hielt.¹⁸⁶

¹⁸² BAR: E21, 24322, Bd.2519 Dossier Konferenz des Völkerbundes v. 30. Juni – 5. Juli 1921 betr. Bekämpfung des Frauen- und Kinderhandels in Genf 1921-1922: Schreiben dieser Organisationen an den Bundesrat vom 30.4.1921.

¹⁸³ BAR: E21, 24322, Bd.2519 Dossier Konferenz des Völkerbundes v. 30. Juni – 5. Juli 1921 betr. Bekämpfung des Frauen- und Kinderhandels in Genf 1921-1922: Schreiben Stämpflis an Lardy vom 21.4.1921.

¹⁸⁴ BAR: E21, 24322, Bd.2519 Dossier Konferenz des Völkerbundes v. 30. Juni – 5. Juli 1921 betr. Bekämpfung des Frauen- und Kinderhandels in Genf 1921-1922: Schreiben des EJPD an Zellweger vom 6.5.1921; Andrée Kurz: Conférence internationale sur la traite des femmes et des enfants, in: *Le Journal du Bien public*, 46. Jg. 1921, H. 9, S. 78-79, S. 79.

¹⁸⁵ Béguin war freisinniger Neuenburger Staatsrat und ab 1921 Ständerat. Statt Béguin wäre eigentlich der ehemalige Schweizer Botschafter in Frankreich und Vertreter der Schweiz an den internationalen Konferenzen gegen „Mädchenhandel“ von 1902 und 1910, der Neuenburger Charles Lardy, vorgesehen gewesen. Dieser erteilte dem Bundesrat aber eine Absage. Der Bundesrat fragte daraufhin den freisinnigen Neuenburger Staatsrat Edouard Quartier-la-Tente an. Dieser lehnte ab mit der Empfehlung, Béguin als Delegierten zu fragen. BAR: E21, 24322, Bd.2519 Dossier Konferenz des Völkerbundes v. 30. Juni – 5. Juli 1921 betr. Bekämpfung des Frauen- und Kinderhandels in Genf 1921-1922: Schreiben von Lardy an Stämpfli vom 26.4.1921; ebd. Schreiben Quartier-la-Tentes an Häberlin vom 30.4.1921. Zu Lardy vgl.: Marc Perrenoud: Lardy, Charles, in: Historisches Lexikon der Schweiz (HLS), Version vom 31.10.2013, URL: <http://www.hls-dhs-dss.ch/textes/d/D14863.php>; zu Béguin vgl.: Isabelle Jeannin-Jaquet: Béguin, Ernest, in: Historisches Lexikon der Schweiz (HLS), Version vom 31.10.2013, URL: <http://www.hls-dhs-dss.ch/textes/d/D6028.php>.

¹⁸⁶ LNA: Société des Nations: Actes de la Conférence internationale de la traite des femmes et des enfants (Séances du 30 juin au 5 juillet 1921), Genève. C.484.M.339.1921.IV, S. 28-29.

Darauf deutet insbesondere die detaillierte Beschreibung der beiden Vereine hin, deren Unterschiede wohl weder der Bundesverwaltung noch Béguin ohne Rücksprache mit den Vereinen bekannt gewesen wäre.¹⁸⁷ Ein weiterer Hinweis auf die Besprechung ist, dass sich Béguin beim Schweizer Vorstoss für die Hebung des Schutzalters auf 21 Jahre auf die Expertise der *Amies de la jeune fille* bezog, um seinen erfolgreichen Vorstoss zu begründen.¹⁸⁸

Die Zusammenarbeit mit den *Amies de la jeune fille* und der *Association catholique* ist im Kontext der schwach ausgeprägten staatlichen Institutionen in der Schweiz zu betrachten. Diese bedienten sich der Ressourcen von Freiwilligenorganisationen, um die Knappheit der behördlichen Ressourcen zu kompensieren.¹⁸⁹

¹⁸⁷ Die Bundesverwaltung wandte sich beispielsweise bei der Vorbereitung der Völkerbundskonferenz bei den *Amies de la jeune fille* zunächst an Julie Studer-Steinhäuslin vom internationalen Verband statt an Julie Lieb vom nationalen Verband. BAR: E21, 24322, Bd.2519 Dossier Konferenz des Völkerbundes v. 30. Juni – 5. Juli 1921 betr. Bekämpfung des Frauen- und Kinderhandels in Genf 1921-1922: Schreiben Studer-Steinhäuslins an Bundesanwaltschaft vom 1.3.1921.

¹⁸⁸ LNA: Société des Nations: Actes de la Conférence international de la traite des femmes et des enfants (Séances du 30 juin au 5 juillet 1921), Genève. C.484.M.339.1921.IV, S. 100-101.

¹⁸⁹ Zu den Frauenvereinen vgl.: Beatrix Mesmer: Staatsbürgerinnen ohne Stimmrecht. Die Politik der schweizerischen Frauenverbände 1914-1971, Zürich 2007; Mesmer 1988. Zur Beschickungspraxis an internationale Konferenzen vgl.: Madeleine Herren / Sacha Zala: Netzwerk Aussenpolitik. Internationale Kongresse und Organisationen als Instrumente der schweizerischen Aussenpolitik 1914-1950, Zürich 2002, S. 25-44; zum Völkerbund vgl.: Pedersen 2007, S. 1111.

2.4 Resultate der Konferenz von 1921

Die drei für die Bekämpfung von Frauen- und Kinderhandel in der Zwischenkriegszeit zentralen Ergebnisse der Konferenz von 1921 greife ich hier auf. Es handelt sich dabei erstens um die Konvention von 1921, zweitens um das *Advisory Committee* und drittens um die Anpassung der Begrifflichkeit für Frauenhandel.

2.4.1 Die Konvention von 1921

Die Völkerbundkonferenz von 1921 drückte in ihrem Schlussprotokoll eine Reihe von Wünschen zur weiteren Bekämpfung von Frauen- und Kinderhandel aus. Auf dieser Basis wurde im September 1921 eine dritte internationale Konvention zur Unterdrückung des Frauen- und Kinderhandels unterzeichnet.¹⁹⁰ Diese Konvention ergänzte die bisherigen Konventionen um drei Aspekte. Erstens wurde – einer Forderung der Frauenorganisationen entsprechend – das Schutzalter der Frauen von bisher 20 auf 21 Jahre erhöht, das heisst, dass der Handel mit unter 21-jährigen Frauen strafbar war, unabhängig davon, ob diese Frauen ihr Einverständnis zum Handel gegeben hatten. Zweitens wurde neu der Kinderhandel, das heisst der Handel mit Jungen, ebenso wie der Handel mit Mädchen, strafbar. Drittens wurden der Versuch und die Vorbereitungshandlungen für Frauen- und Kinderhandel verboten.¹⁹¹ Versuchten Frauen- und Kinderhandel ebenfalls zu bestrafen, ging auf eine Initiative der Schweizer Delegation zurück, die von Frankreich und Grossbritannien unterstützt wurde.¹⁹² Dies war auch von den Schweizer Frauenverbänden gefordert worden¹⁹³ und stimmte weitgehend mit dem Entwurf für den entsprechenden Artikel des neuen Schweizer Strafgesetzbuchs überein.¹⁹⁴

¹⁹⁰ Vgl.: LNA: 12/43343/12524 R655 (Archives 1919-27) Dossier Draft convention on Traffic in Women and Children.

¹⁹¹ Convention internationale pour la répression de la traite des femmes et des enfants [1921], Société des Nations, *Recueil des Traités*, 9. Jg., S. 415.

¹⁹² LNA: Société des Nations: Actes de la Conférence international de la traite des femmes et des enfants (Séances du 30 juin au 5 juillet 1921), Genève. C.484.M.339.1921.IV, S. 102.

¹⁹³ BAR: E21, 24322, Bd.2519 Dossier Konferenz des Völkerbundes v. 30. Juni – 5. Juli 1921 betr. Bekämpfung des Frauen- und Kinderhandels in Genf 1921-1922: Schreiben Verband Deutschschweizer Frauenverbände zur Hebung der Sittlichkeit an Stämpfli vom 25.4.1921.

¹⁹⁴ BAR: E21, 24322, Bd.2519 Dossier Konferenz des Völkerbundes v. 30. Juni – 5. Juli 1921 betr. Bekämpfung des Frauen- und Kinderhandels in Genf 1921-1922: Auszug aus dem Bundesratsprotokoll: Intern. Konferenz für die Bekämpfung des Mädchen- und Kinderhandels. Richtlinien für die Delegation des Bundesrats vom 25.6.1921.

Zu diesen drei Neuerungen kamen weitere Absichtserklärungen, welche Anliegen der beiden Vorkriegskonventionen aufgriffen. So wurden die zeichnenden Staaten in der Konvention aufgefordert, Auslieferungen von Frauen- und KinderhändlerInnen zu ermöglichen. Zudem sollten Stellenvermittlungsbüros einer schärferen staatlichen Kontrolle unterstellt werden, um Frauen- und Kinderhandel zu vereiteln. Denn es wurde vermutet, dass unseriöse Stellenbüros Frauen mit guten Stellenangeboten ins Ausland lockten und sich diese Frauen anschliessend als Prostituierte wiederfanden, statt auf den versprochenen Stellen. Schliesslich verpflichtete die Konvention die unterzeichnenden Staaten, im Ein- und Auswanderungsdienst Massnahmen zur Bekämpfung von Frauen- und Kinderhandel zu treffen. Dazu sollten sie nicht näher definierte Bestimmungen zum Schutz von Migrantinnen auf Schiffen erlassen und an den Bahnhöfen und in den Häfen Warnplakate anbringen, die auf Hilfestellungen von Mädchenschutzorganisationen hinwiesen.¹⁹⁵ An diesen Massnahmen lässt sich erkennen, dass insbesondere Arbeitsmigrantinnen auf der Reise zu und beim Antreten einer Stelle im Ausland als von Frauen- und Kinderhandel bedroht wahrgenommen wurden.

Damit bediente sich die Konvention derselben Deutungsmuster wie die Mädchenschutzorganisationen, die junge Arbeitsmigrantinnen schützen wollten und plausibilisierte die Zusammenarbeit mit den Mädchenschutzorganisationen zusätzlich.

2.4.2 Das *Advisory Committee on the Traffic in Women and Children*

Die Konferenz von 1921 äusserte den Wunsch, eine permanente Kommission einzusetzen, die dem Völkerbundsrat folgendermassen beratend zur Seite stehen sollte:

„Au sujet du contrôle général des accords relatifs à la traite des femmes et des enfants ainsi que sur toutes les questions internationales concernant cette matière, qui pourraient lui être soumises pour examen“¹⁹⁶.

In dieser permanenten Kommission, dem *Advisory Committee on the Traffic in Women and Children*, sollten nach dem Willen der Konferenz fünf bis sechs staatliche Delegierte und drei bis fünf Freiwilligenorganisationen vertreten sein. Als Depositarstaat der bisherigen Konventionen sollte Frankreich im *Advisory Committee* ein fester Sitz zukommen.¹⁹⁷

¹⁹⁵ Convention internationale pour la répression de la traite des femmes et des enfants [1921], Société des Nations, *Recueil des Traités*, 9. Jg., S. 415.

¹⁹⁶ LNA: Société des Nations: Actes de la Conférence international de la traite des femmes et des enfants (Séances du 30 juin au 5 juillet 1921), Genève. C.484.M.339.1921.IV, S. 136.

¹⁹⁷ LNA: Société des Nations: Actes de la Conférence international de la traite des femmes et des enfants (Séances du 30 juin au 5 juillet 1921), Genève. C.484.M.339.1921.IV, S. 136.

Das *Advisory Committee* tagte 1922 zum ersten Mal und setzte im Folgenden mehrere bedeutende Meilensteine: 1927 veröffentlichte der Völkerbund die vom *Advisory Committee* initiierte internationale Studie über den Frauen- und Kinderhandel in Europa und auf den amerikanischen Kontinenten,¹⁹⁸ welche die erste Datenerhebung dieser Größenordnung zu Frauen- und Kinderhandel war.¹⁹⁹ 1932 erschien die Enquete des Völkerbunds zu Frauen- und Kinderhandel in Asien,²⁰⁰ auf welche ich im Kapitel 3 vertieft eingehen werde. 1933 kam auf Anregung des *Advisory Committee* eine weitere internationale Konvention zur Bekämpfung von Frauen- und Kinderhandel zustande. Diese machte jeglichen Frauenhandel, unabhängig von der Zustimmung und dem Alter der Betroffenen, strafbar.²⁰¹ Dadurch fand eine Einebnung der Unterschiede zwischen Frauen und Kindern statt, die tendenziell Frauen in ihrem Status Kindern anglich.

Da das *Advisory Committee* im Zentrum der vorliegenden Untersuchung steht, betrachte ich seine Zusammensetzung im Folgenden eingehender.

2.4.2.1 Internationale Freiwilligenorganisationen im *Advisory Committee*

Die Empfehlung der Völkerbundskonferenz von 1921 sah vor, dass sogenannte internationale Freiwilligenorganisationen im *Advisory Committee* Einsitz erhalten sollten. Die mit diesem Begriff bezeichneten Organisationen definierten sich nicht in erster Linie über ihre Nicht-Staatlichkeit, wie das heutige nicht-staatliche Organisationen (NGO) tun. Deshalb verwende ich zur Bezeichnung dieser Organisationen den Quellenbegriff „Freiwilligenorganisation“. Die Konferenz von 1921 sah für die Sitze folgende Organisationen vor: Einen Sitz sollte das *International Bureau* erhalten, einen weiteren die internationalen Frauenorganisationen und einen dritten die Mädchenschutzorganisationen, entweder als einen gemeinsamen Sitz oder als je einen Sitz pro Organisation.²⁰²

¹⁹⁸ LNA: Rapport du Comité spécial d'experts sur la question de la traite des femmes et des enfants, Genève 1927. C.52.M.52.1927.IV.

¹⁹⁹ Knepper 2011, S. 96f; Chaumont 2009; Legg 2009, S. 242; Gorman 2008, S. 209; Metzger 2007, S. 66; Miller 1995, S. 159.

²⁰⁰ LNA: League of Nations: Commission of Enquiry into Traffic in Women and Children in the East 1932. C.839.M.393.1932.IV.

²⁰¹ Convention internationale relative à la répression de la traite des femmes majeures [1933], Société des Nations, *Recueil des Traités*, 150. Jg., S. 431.

²⁰² LNA: Société des Nations: Actes de la Conférence international de la traite des femmes et des enfants (Séances du 30 juin au 5 juillet 1921), Genève. C.484.M.339.1921.IV, S. 112.

In der ersten Tagung von 1922 gab sich das *Advisory Committee* ein Geschäftsreglement, das den fünf vertretenen Freiwilligenorganisationen je einen Beisitz zusprach. Die Freiwilligenorganisationen hatten laut diesem Reglement dieselben Rechte wie die staatlichen Delegierten, aber kein Stimmrecht.²⁰³

Eine der fünf Freiwilligenorganisationen, die bereits an der Konferenz von 1921 als mögliche Beisitzerin genannt worden war und 1922 eine Vertreterin oder einen Vertreter ins *Advisory Committee* schicken durften, war das *International Bureau for the Suppression of Traffic in Women and Children (International Bureau)*. Das Völkerbundssekretariat begründete die Zusammenarbeit mit dem *International Bureau* damit, dass es sich dem Völkerbund als einzige internationale Organisation gegen den Frauen- und Kinderhandel präsentiert hatte.²⁰⁴ Die Ernennung war wohl insbesondere auf die gute Vernetzung des *International Bureau* zurückzuführen und weniger darauf, dass es der einzige Akteur auf diesem Gebiet gewesen wäre. Der *International Council of Women* versuchte beispielsweise ebenfalls offiziell an die Konferenz eingeladen zu werden, indem er darauf hinwies, dass das *International Bureau* mit der *National Vigilance Association* deckungsgleich sei.²⁰⁵

Das *International Bureau* hatte zusätzlich zu seinem Beisitz, über seine Nationalkomitees enge Kontakte zu vielen staatlichen Delegierten des *Advisory Committee*: Die Hälfte der mindestens viermal teilnehmenden Mitglieder des *Advisory Committee* waren Mitglied in einem Nationalkomitee und nahmen an Kongressen des *International Bureau* teil.²⁰⁶ Dass auffällig viele Personen im *Advisory Committee* enge Beziehungen zum *International Bureau* unterhielten, ist teilweise damit zu erklären, dass sich die Mitglieder der Nationalkomitees vorwiegend aus den gesellschaftlichen Eliten der entsprechenden Staaten rekrutierten, die Zugang zu diplomatischen Mandaten hatten. Das *Schweizerische Nationalcomité* war beispielsweise vorwiegend mit einflussreichen Persönlichkeiten aus Politik, Kirche und Justiz besetzt – auf-

²⁰³ Advisory Committee: Geschäftsordnung des Beratenden Ausschusses des Völkerbunds für die Bekämpfung des Frauen- und Kinderhandels vom 22. März 1923, in: Knipping 1996, S. 880-883, S. 881.

²⁰⁴ LNA: 12/10786/10786 R643 (Section Files 1919-27), Dossier Conference on White Slave Traffic, Schreiben von F.P. Walters an Lady Aberdeen vom 2.5.1921.

²⁰⁵ LNA: 12/10786/10786 R643 (Section Files 1919-27), Dossier Conference on White Slave Traffic: Schreiben von Ishbel Aberdeen an Drummond vom 14.4.1921; ebd. Schreiben Aberdeens an Drummond vom 10.5.1921.

²⁰⁶ Grace Abbott, Ghénia Avril de Sainte-Croix, Annie Baker, Henri Carton de Wiart, Witold Chodźko, Samuel Cohen, Rachel Crowdy (erst nach ihrer Amtszeit als Mitglied belegbar), Cristina Giustiniani-Bandini, Bascom Johnson, Andrée Kurz, M. Lavielle, Paulina Luisi, Emilio Martinez Amador, Elsa Matz, Isidore Maus, Suzanne de Montenach, Pedro Sangro y Ros de Olano, Frederick Sempkins, Wanda Grabinska/Woytowicz-Grabinska.

fallend viele davon waren Aristokraten und Aristokratinnen.²⁰⁷ Aus dem *Schweizerische Nationalcomité* waren Andrée Kurz,²⁰⁸ die Vertreterin der *Amies de la jeune fille*, und Suzanne de Montenach (1867-1957),²⁰⁹ die Vertreterin der *Association catholique*, Mitglied im *Advisory Committee*. Die Bedeutung des *International Bureau* für die Diskussionen und die Themensetzung im *Advisory Committee* wird in der vorliegenden Arbeit an entsprechender Stelle genauer untersucht.²¹⁰

Einen zweiten Sitz als beisitzende Freiwilligenorganisation erhielten die internationalen Frauenorganisationen. Sie hätten, wie der britische Delegierte Sydney Harris (1876-1962)²¹¹ an der Konferenz von 1921 meinte, „a special right to be consulted on a problem of this character.“²¹² Frauen wurde also aufgrund ihrer Geschlechtszugehörigkeit ein Sitz im *Advisory Committee* garantiert. Somit zahlte sich sowohl das intensive Interesse und Lobbying im Vorfeld der Konferenz²¹³ als auch die jahrelange Kampagne der Frauenorganisationen für einen

²⁰⁷ Mehr zum *Schweizerischen Nationalcomité* im Teilkapitel 6.3.2 .

²⁰⁸ Andrée Kurz war bis 1954 Präsidentin der *Amies de la jeune fille* und vertrat diese auch nach dem Zweiten Weltkrieg vor der UNO. Marthe Gosteli / Regula Zürcher (Hg.): *Vergessene Geschichte. Illustrierte Chronik der Frauenbewegung 1914-1963 = Histoire oubliée: chronique illustrée du mouvement féministe 1914-1963*, Bern 2000, S. 894.

²⁰⁹ Zu de Montenach vgl.: Christa Mutter: Montenach, Suzanne de, in: *Historisches Lexikon der Schweiz (HLS)*, Version vom 1.11.2013, URL: <http://www.hls-dhs-dss.ch/textes/d/D9357.php>; Catherine Meuwly-Galley: Suzanne de Montenach (1867-1957), in: *Freiburger Geschichtsblätter*, 75. Jg. 1998, S. 147-152.

²¹⁰ Vgl. dazu insbesondere Fragen, die im Kapitel 4 und 5 diskutiert werden.

²¹¹ Ab 1903 hatte sich der Beamte Sidney West Harris im britischen *Home Office* zum assistant secretary hochgearbeitet und ab 1919 mit Fragen zur Kinderwohlfahrt beschäftigt. 1924 wurde er in die Kommission zur Ausarbeitung des britischen Adoptionsgesetzes berufen und drei Jahre später war er an der Ausarbeitung des *Children and Young Persons Act*, der 1933 in Kraft trat, beteiligt. Ab 1919 war Harris auf seinem britischen Posten auch zuständig für Filmzensur. Nach dem Zweiten Weltkrieg verhalf ihm diese Beschäftigung zum Amt als Präsident des *British Board of Film Censors*, das er bis 1960 ausübte. Vgl.: R. M. Morris: Harris, Sir Sidney West (1876-1962), in: H. C. G. Matthew / Brian Howard Harrison (Hg.): *Oxford Dictionary of National Biography. In Association with the British Academy: From the Earliest Times to the Year 2000*, Oxford, New York 2004, S. 468-469. Harris war ab 1922 britischer Delegierter im *Advisory Committee* und an nahezu jeder Sitzung präsent.

²¹² LNA: Société des Nations: Actes de la Conférence internationale de la traite des femmes et des enfants (Séances du 30 juin au 5 juillet 1921), Genève. C.484.M.339.1921.IV, S. 28.

²¹³ LNA: 12/10786/10786 R643 (Section Files 1919-27), Dossier Conference on White Slave Traffic, Schreiben Lady Aberdeens (ICW) an Eric Drummond vom 14.4.1921; ebd., Schreiben von Margret Corbett-Ashby (IWSA) an Rachel Crowdy vom 7.5.1921; ebd., Schreiben von WILPF an F.P. Walters vom Mai 1921. Vgl. auch die Verweise auf die Frauenorganisationen in: LNA: Société des Nations: Actes de la Conférence internationale de la

gleichen moralischen Standard von Frau und Mann aus, welche die Ungleichbehandlung von Frauen und Männern durch die staatliche und gesellschaftliche Haltung gegenüber der Prostitution kritisierte.²¹⁴

Auch die Frauenorganisationen hatten über die Mehrzahl der weiblichen Mitglieder des *Advisory Committee* weitere Einflussmöglichkeiten in diesem Gremium: Von den 19 Frauen, die mindestens an vier Tagungen des *Advisory Committee* teilnahmen, hatten fast alle ein Mandat in einer beziehungsweise meistens in mehreren der grossen internationalen Frauenorganisationen und waren durch dieses Engagement untereinander vernetzt.²¹⁵ Die meisten waren im *International Council of Women* (ICW),²¹⁶ viele in der *International Women's Suffrage Alliance* (IWSA)²¹⁷ und einige in der *Women's International League for Peace and Freedom* (WILPF)²¹⁸ engagiert. Die Katholikinnen waren in der Regel exklusiv Mitglied der *Union*

traite des femmes et des enfants (Séances du 30 juin au 5 juillet 1921), Genève. C.484.M.339.1921.IV, S. 49, 52, 66-67, 80-81.

²¹⁴ Vgl.: Summers 2007; Petra de Vries: Josephine Butler and the Making of Feminism. International Abolitionism in the Netherlands (1870-1914), in: *Women's History Review*, 17. Jg. 2008, H. 2, S. 257-277; Natalia Gerodetti: "Lay Experts". Women's Social Purity Groups and the Politics of Sexuality in Switzerland, 1890-1915, in: *Women's History Review*, 13. Jg. 2004, H. 4, S. 585-610.

²¹⁵ Die einzige Frau, die kein Mandat in einer internationalen Frauenorganisation hatte und von der ich auch keine Mitgliedschaft in einer Frauenorganisation nachweisen konnte, die aber an neun Tagungen des *Advisory Committee* teilnahm, war die britische Delegierte Jessie Irene Wall (1890-?). Vgl. zu ihr: LNA: Section Files Personnel Office (1919-1946) S902 Dossier Wall, Jessie Irene. Zu den grossen säkularen Frauenorganisationen vgl.: Rupp 1997.

²¹⁶ Grace Abbott (Child Welfare Standing Committee des ICW), Ghénia Avril de Sainte-Croix (Vizepräsidentin des ICW, Vorsitzende des ICW-Komitees „Equal Moral Standard and Traffic in Women“, Mitbegründerin des französischen Frauenrats), Annie Baker (Mitglied des *British National Council of Women*; vgl.: Pliley 2010, S. 100), Gertrud Bäumer (ehemalige Präsidentin der deutschen ICW-Sektion, des *Bund Deutscher Frauenvereine*), Estrid Hein (ICW-Komitee „Equal Moral Standard and Traffic in Women“), Paulina Luisi (Mitbegründerin des uruguayischen Frauenrats), Elsa Matz (Sonderausschuss Lichtspielwesen und Rundfunk des ICW), Hélène Romnicio (Sekretärin der rumänischen ICW-Sektion), Wanda Grabinska/Woytowicz-Grabinska (Komitee Gesetzliche Stellung der Frau des ICW).

²¹⁷ Grace Abbott (Associate Member), Gertrud Bäumer (Mitglied *Deutscher Staatsbürgerinnen-Verband*), Laure Curchod-Secrétan (Mitglied), Estrid Hein (Associate Member), Mathilde Huici (Mitglied, vgl.: Maria Nieves San Martín Montilla: Matilde Huici Navaz. La tercera mujer, Madrid 2009), Elsa Matz (Mitglied *Deutscher Staatsbürgerinnen-Verband*), Paulina Luisi (Vizepräsidentin IWSA), Hélène Romnicio (Mitglied der rumänischen *Association pour l'émancipation des femmes*).

²¹⁸ Mathilde Huici (Mitglied vgl.: San Martín Montilla 2009), Hélène Romnicio (Mitglied), Marguerite Thibert (Mitglied *Union française pour le suffrage des femmes* vgl.: Michel Dreyfus: Thibert Marguerite née Javouhey, in: Jean Maitron (Hg.): Dictionnaire biographique du mouvement ouvrier français, Paris 1992, S. 138.)

internationale des Ligues féminines catholique (Ligues catholiques) und engagierten sich nicht zusätzlich in einer säkularen Frauenorganisation.²¹⁹

Die übrigen drei Sitze der Freiwilligenorganisationen wurden mit den drei Mädchenschutzorganisationen, der *Fédération des unions nationales des amies de la jeune fille (Amies de la jeune fille)*, der *Association catholique internationale des œuvres de protection de la jeune fille (Association catholique)* und der *Jewish Association for the Protection of Girls and Women (Jewish Association)* besetzt. Alle drei Organisationen machten sich zur Aufgabe junge reisende Frauen zu betreuen.²²⁰ Dabei ging es insbesondere darum, junge Frauen vor unmoralischen Angeboten, mithin auch vor FrauenhändlerInnen zu schützen. Die Mädchenschutzorganisationen betrieben zu diesem Zweck eigene Stellenvermittlungsbüros, um jungen Frauen seriöse Stellen im In- und Ausland zu vermitteln. Ihre Mitglieder sprachen an Bahnhöfen aktiv junge Frauen an, die sie für Arbeitsmigrantinnen hielten, und boten ihnen neben Auskünften auch Übernachtungsgelegenheiten an.²²¹ Generell bestand im 19. und Anfang des 20. Jahrhunderts eine hohe Nachfrage nach Dienstmädchen, die unter anderem durch junge Frauen aus ländlichen, von der Agrarkrise betroffenen Gebieten, gedeckt wurde. Für Schweizer Städte ist etwa belegt, dass diese Nachfrage zu einem Anstieg der weiblichen Bevölkerung in den Städten führte, da die Dienstmädchen in der Regel aus ländlichen Gebieten rekrutiert wurden.²²²

Die erste internationale Koordination unter den Mädchenschutzorganisationen fand 1910 an einem Kongress in Bern auf Initiative von Coote, dem damaligen Sekretär des *International Bureau*, statt. Neben einigen nationalen Organisationen wurden in der Dokumentation zu diesem Berner Kongress nur die *Amies de la jeune fille* und die *Association catholique* als internationale Organisationen genannt. Die *Jewish Association* wurde in dieser Dokumentation 1910 trotz der Erwähnung ihrer Vertretung in Buenos Aires nicht als internationale Organisation aufgeführt.²²³

²¹⁹ Cristina Giustiniani-Bandini (Mitglied), M. Lavielle (Vertreterin der *Ligues catholiques*), Suzanne de Montenach (Mitglied), Adèle Thurler (ab 1936 Vizepräsidentin).

²²⁰ LNA: Société des Nations: Répertoire des Organisations internationales (Associations, Bureaux, Commissions, etc.), Genève 1923, S. 44, 107, 129.

²²¹ o. A.: La Fédération internationale des Amies de la jeune fille. 1877-1960, o.O. 1960, S. 6-9.

²²² Anne-Lise Head-König: Les apports d'une immigration féminine traditionnelle à la croissance des villes de la Suisse, in: *Schweizerische Zeitschrift für Geschichte*, 49. Jg. 1999, H. 1, S. 47-63.

²²³ Vgl.: Esther Richard: L'état actuel et avenir des Oeuvres des gares pour la protection de la femme et de la jeune fille, Genève 1910. Weitere konfessionelle Organisationen im Bereich Mädchenschutz sind in dieser Zusammenstellung nicht aufgeführt und sind mir auch sonst unbekannt.

Die älteste der drei Organisationen, die *Amies de la jeune fille* war protestantisch geprägt und hatte ihren Sitz in Neuenburg. Sie war 1877, von Josephine Butler inspiriert, gegründet worden.²²⁴ Als älteste Organisation dieser Art wäre sie wohl am ehesten als Repräsentantin aller Mädchenschutzorganisationen in Frage gekommen. Die zweite Organisation, die *Association catholique*, wurde 1897 als explizit katholische Organisation gegründet – im Gegensatz zu den *Amies de la jeune fille* – und hatte ihren Sitz in Freiburg im Üechtland. Die *Association catholique* und die *Amies de la jeune fille* bemühten sich gemeinsam darum, dass beide einen Sitz im *Advisory Committee* erhielten.²²⁵ Die *Jewish Association* schliesslich verstand sich als jüdischen Hilfsverein und hatte ihren Sitz in London. Ein Grund für ihr Entstehen war die Sorge der jüdischen Gemeinschaften, dass das Stereotyp der jüdischen FrauenhändlerInnen, zu antisemitisch motivierter Gewalt führen könnte.²²⁶ Aus den Korrespondenzen der *Jewish Association* mit dem Völkerbundssekretariat geht hervor, dass diese über gute Beziehungen zum *International Bureau* und insbesondere auch zum britische *Home Office* verfügte,²²⁷ was wahrscheinlich den Ausschlag gab, dass der Organisation ebenfalls ein Sitz zugesprochen wurde.²²⁸

Insbesondere der holländische Delegierte de Graaf hatte an der Konferenz von 1921 darauf gedrängt, dass alle drei Mädchenschutzorganisationen im *Advisory Committee* vertreten sein sollten.²²⁹ De Graaf war Präsident der abolitionistischen *Fédération*, die sich für die Abschaffung der Reglementierung einsetzte²³⁰ und er erhoffte sich von den zusätzlichen Sitzen der Freiwilligenorganisationen wohl eine deutlicher abolitionistische Ausrichtung des *Advisory Committee*, denn die *Association catholique* war Mitgliedorganisation der *Fédération*, ebenso

²²⁴ o. A.: La Fédération internationale des Amies de la jeune fille. 1877-1960, o.O. 1960. Weitere Informationen zu den *Amies de la jeune fille* finden sich im Kapitel 6.2.2.

²²⁵ StAFR: CH AEF Protection Jeune Fille 174 Correspondance générale: Schreiben Studer-Steihäuslins und de Montenachs an Crowdy vom 8.9.1921.

²²⁶ Zur *Jewish Association* allgemein vgl.: Bristow 1982. Zum Stereotyp des jüdischen Frauenhändlers und dessen Zusammenhang mit dem Antisemitismus im Deutschen Reich vgl.: Jazbinsek 2002.

²²⁷ LNA: 12/10786/10786 R643 (Archives 1919-27) Conference on White Slave Traffic: Schreiben Montefiors und Moros an Drummond o. D.

²²⁸ Die Präsidenten der *Jewish Association* entschuldigten sich im Vorfeld der Völkerbundkonferenz für die beschränkte internationale Vernetzung ihrer Organisation. LNA: 12/10786/10786 R643 (Archives 1919-27) Dossier 11024 Conference on White Slave Traffic: Schreiben Montefiores und Moros an Drummond o. D.

²²⁹ LNA: Société des Nations: Actes de la Conférence international de la traite des femmes et des enfants (Séances du 30 juin au 5 juillet 1921), Genève. C.484.M.339.1921.IV, S. 84.

²³⁰ LNA: Société des Nations: Répertoire des Organisations internationales (Associations, Bureaux, Commissions, etc.), Genève 1923.

waren wichtige Exponentinnen der *Amies de la jeune fille*, wie etwa die Vizepräsidentin Amélie Humbert-Droz (1851-1936) in der *Fédération*.²³¹

Wie bereits die Vorgeschichte der Bekämpfung von Frauen- und Kinderhandel zeigte, war die Haltung zum staatlichen Umgang mit Prostitution Grundlage der politischen Debatten und führte je nach Standpunkt zu unterschiedlichen Grundannahmen über die Ursachen von Frauen- und Kinderhandel. Die abolitionistische Haltung de Graafs und der meisten Freiwilligenorganisationen, die sich mit dem Thema befassten, lässt sich daran zeigen, dass sie an der Konferenz von 1921 das Thema der reglementierten Prostitution aufgriffen. De Graaf brachte das Thema der Reglementierung, das für die Konferenz nicht explizit vorgesehen war, auf und verteidigte den Standpunkt, dass „la grande cause de la traite des femmes était les maisons de tolérance“.²³² Unterstützt wurde er dabei vom ungarischen Delegierten Zoltán Barantai und insbesondere vom technischen Delegierten der Schweiz, dem Bundesanwalt Stämpfli. Stämpfli bezog sich in seiner Argumentation explizit auf die Position des *Bundes Schweizerischer Frauenvereine* und der *Amies de la jeune fille*.²³³ Die dänische Delegierte und Vizepräsidentin der Völkerbundskonferenz Henni Forchhammer (1863-1955)²³⁴ unterstützte de Graaf und führte aus, dass auch die internationalen Frauenorganisationen zahlreiche Vorstösse zur Abschaffung der reglementierten Prostitution und des Frauen- und Kinderhandels verabschiedet hätten und einen Zusammenhang zwischen Frauen- und Kinderhandel und reglementierter Prostitution sähen.²³⁵ Vehement gegen die Position von de Graaf sprach sich der französische

²³¹ Zu den Mitgliedschaften in der *Fédération abolitionniste internationale* vgl.: o. A.: Liste des versements, in: *Bulletin abolitionniste – Organe central de la Fédération abolitionniste internationale*, 1921, Nr. 205, S. 8; o. A.: Liste des versement. Membres collectifs, in: *Bulletin abolitionniste – Organe central de la Fédération abolitionniste internationale*, 1921, Nr. 206, S. 16. Den Befund, dass die internationalen Freiwilligenorganisationen eher der abolitionistischen Position zugerechnet werden können, teilt auch: Pliley 2010, S. 104. Zu Humbert-Droz vgl.: Regula Ludi: Humbert-Droz, Amélie, in: Historisches Lexikon der Schweiz (HLS), Version vom 3.11.2013, URL: <http://www.hls-dhs-dss.ch/textes/d/D9335.php>.

²³² LNA: Société des Nations: Actes de la Conférence international de la traite des femmes et des enfants (Séances du 30 juin au 5 juillet 1921), Genève. C.484.M.339.1921.IV, S. 63.

²³³ LNA: Société des Nations: Actes de la Conférence international de la traite des femmes et des enfants (Séances du 30 juin au 5 juillet 1921), Genève. C.484.M.339.1921.IV, S. 67.

²³⁴ Forchhammer war Gründerin der dänischen Sektion des *International Council of Women*, sowie Gründungsmitglied der *Women's International League for Peace and Freedom*. Sie diente als dänische Delegierte im Völkerbund. Hanne Rimmen Nielsen: Henni Forchhammer (1863-1955). Forchhammer, Henriette (Henni) Sophie: <http://www.kvinfo.dk/side/597/bio/678/origin/170/> [14.2.2014].

²³⁵ LNA: Société des Nations: Actes de la Conférence international de la traite des femmes et des enfants (Séances du 30 juin au 5 juillet 1921), Genève. C.484.M.339.1921.IV, S. 70.

Delegierte Regnault aus, der die Frage der staatlichen Reglementierung von Prostitution strikt auf der nationalen und nicht auf der internationalen Ebene geregelt haben wollte. Er begründete diese Haltung damit, dass in den „milieux les plus competents“ darüber entschieden werden sollte, ob es sinnvoll sei, die Prostitution zu reglementieren. In Frankreich seien während des Kriegs Enqueten durchgeführt worden, in welchen Militärärzte bestätigt hätten, „que la règlementation était un mal absolument nécessaire et tendait à la diminution des maladies [vénériennes].“²³⁶ Der italienische Delegierte Rainero Paulucci de Calboli (1861-1931)²³⁷ sprach sich dafür aus, dieses Thema wie bei früheren Konferenzen auszuklammern, um lange Diskussionen zu verhindern.²³⁸ Hintergrund dafür war, dass Frankreich und Italien zu diesem Zeitpunkt die Prostitution reglementierten.²³⁹ Der Vorstoss von de Graaf erhielt im Folgenden zwar nicht die erforderliche Dreiviertelmehrheit, um als Resolution überwiesen zu werden, aber immerhin stimmten 17 von 29 Staaten dem Antrag zu.²⁴⁰ Dieses Resultat zeigte, dass abolitionistische Positionen international wieder mehrheitsfähig sein könnten.

Der Völkerbundsrat beschloss, alle drei vorgeschlagenen Mädchenschutzorganisationen als Beisitzerinnen zum *Advisory Committee* zuzulassen. 1929 erhielt zu den bisherigen Freiwilligenorganisationen die *Union internationale des Ligues féminines catholiques* einen Sitz zugesprochen.²⁴¹ Die meisten BeisitzerInnen waren SekretärInnen oder Präsidentinnen der von

²³⁶ LNA: Société des Nations: Actes de la Conférence international de la traite des femmes et des enfants (Séances du 30 juin au 5 juillet 1921), Genève. C.484.M.339.1921.IV, S. 65-66.

²³⁷ Der Jurist und Diplomat Paulucci de Calboli war von 1922 bis 1929 italienischer Delegierter im *Advisory Committee*. Er publizierte zu Frauen- und Kinderhandel und italienischer Emigration, beispielsweise: Raniero Paulucci di Calboli: *La tratta delle ragazze italiane*, Rom 1902; Raniero Paulucci di Calboli: *Larmes et sourires de l'émigration*, Paris 1907; Raniero Paulucci di Calboli: *L'atteggiamento delle donne moderne di fronte ad una questione antica. La tratta delle donne et dei fanculli*, Rom 1922. Vgl.: o. A.: Paulucci di Calboli Raniero, in: Tommaso Nappo (Hg.): *Archivio Biografico Italiano sino al 2001*, München 2002, S. 222-224.

²³⁸ LNA: Société des Nations: Actes de la Conférence international de la traite des femmes et des enfants (Séances du 30 juin au 5 juillet 1921), Genève. C.484.M.339.1921.IV, S. 67.

²³⁹ Zu Frankreich vgl.: Corbin 1979; zu Italien vgl.: Mary Gibson: *Prostitution and the State in Italy, 1860-1915*, New Brunswick 1986.

²⁴⁰ LNA: Société des Nations: Actes de la Conférence international de la traite des femmes et des enfants (Séances du 30 juin au 5 juillet 1921), Genève. C.484.M.339.1921.IV, S. 71. Auch de Graaf selbst hielt dieses Resultat für einen Erfolg: Andrew de Graaf: *Conférence internationale contre la traite des femmes et des enfants*, in: *Bulletin abolitionniste – Organe central de la Fédération abolitionniste internationale*, 1921, Nr. 209, S. 46-50, S. 49.

²⁴¹ LNA: AdC PV 1929, S. 10.

ihnen vertretenen Freiwilligenorganisationen und entsprechend stark in diese Organisationen eingebunden.²⁴²

Mit der Vertretung der Freiwilligenorganisationen konnten also einige der *Fédération* nahe stehende Organisationen im *Advisory Committee* Einsitz nehmen. 1936 fand allerdings eine Restrukturierung des *Advisory Committee* statt, bei welcher dieses mit dem Kinderschutzkomitee zum *Advisory Committee on Social Questions* zusammengeschlossen wurde. Bei dieser Restrukturierung wurde der Status der Freiwilligenorganisationen geändert. Sie wurden von beisitzenden zu korrespondierenden Mitgliedern des *Advisory Committee*. Das heisst, dass sie weiterhin die Unterlagen erhielten und Berichte einreichen durften, aber nicht mehr das Recht hatten, an den Sitzungen teilzunehmen.²⁴³

Die Diskussionen über die Beteiligung der Freiwilligenorganisationen zeigen, dass ihrer Vertretung durchaus eine Relevanz für die Arbeit des *Advisory Committee* zugeschrieben wurde. Dies insbesondere im Hinblick auf die Kräfteverhältnisse zwischen abolitionistischen und reglementaristischen VertreterInnen.

2.4.2.2 Zusammensetzung des *Advisory Committee* nach Nationalität und Geschlecht²⁴⁴

Insgesamt ist die Zusammensetzung des *Advisory Committee* von 1922 bis 1936 von Kontinuität geprägt. In der ersten Tagung 1922 waren folgende Staaten durch Delegierte vertreten: Dänemark, Frankreich, Grossbritannien, Italien, Japan, Polen, Rumänien, Spanien und Uruguay. Zwar erweiterte sich die Zuständigkeit und damit die thematische Verantwortung des *Advisory Committee* 1923 auf die Konvention zur Unterdrückung obszöner Publikationen und 1925 auf Fragen des Kinderschutzes, dies beeinflusste die Zusammensetzung des *Advisory Committee* nicht wesentlich. Drei Staaten stiessen in den 1920er-Jahren neu zum *Advisory Committee* hinzu, nämlich die USA (1923), Belgien (1925) und Deutschland (1927). Den Einbezug der USA und Deutschlands als grosse Ein- beziehungsweise Auswanderungsländer wurde bereits in der ersten Sitzung vorgeschlagen, im Falle von Deutschland war der Völker-

²⁴² Annie Baker (Sekretärin *International Bureau*), Samuel Cohen (Sekretär *Jewish Association*), Laure Curchod-Secrétan (Präsidentin *Amies de la jeune fille*), Andrée Kurz (Präsidentin *Amies de la jeune fille*), Suzanne de Montenach (Präsidentin *Association catholique*), Frederick Sempkins (Sekretär *International Bureau*), Adèle Thürler (Sekretärin *Association catholique*).

²⁴³ LNA: AdC Rap 1937.

²⁴⁴ Die Daten zur Zusammensetzung des *Advisory Committee* stammen alle aus den Listen der Teilnehmenden der Protokolle des *Advisory Committee* und werden hier nicht einzeln belegt.

bundsrat erst damit einverstanden, nachdem Deutschland 1926 in den Völkerbund aufgenommen worden war.²⁴⁵ Bei der Aufnahme der USA spielte die Nicht-Mitgliedschaft im Völkerbund wie auch in anderen technischen Völkerbundsgremien keine Rolle.²⁴⁶ In den 1930er-Jahren gab es mit dem Einbezug von Chile (1934), Indien (1934), der Türkei (1934) und Kanada (1936) eine Öffnung gegenüber nichteuropäischen Staaten. Gleichzeitig zog sich Deutschland nach seinem Austritt aus dem Völkerbund 1934 aus dem *Advisory Committee* zurück. Japan nahm dagegen, abgesehen von der Tagung von 1935, trotz seines Austritts aus dem Völkerbund 1933 weiterhin an den Tagungen des *Advisory Committee* teil.

Auf das Jahr 1937 wurde das *Advisory Committee* umstrukturiert. Diese Umstrukturierung beinhaltete eine Erweiterung der Anzahl der staatlichen Delegierten auf maximal 25, wobei die bisherigen Staaten weiterhin im *Advisory Committee* vertreten waren, nicht aber die VertreterInnen der Freiwilligenorganisationen.²⁴⁷ Als neue Staaten erhielten neben aussereuropäischen Ländern (Argentinien, China und Mexiko) nun auch kleinere europäische Staaten wie die Schweiz, die Niederlande und Ungarn einen Sitz.²⁴⁸ Allerdings war es den neuen Mitgliedern in den drei Tagungen, die das *Advisory Committee* von 1937 bis zum Ausbruch des Zweiten Weltkriegs noch abhielt, wohl nicht mehr möglich, dasselbe politische Gewicht zu entwickeln wie eine Estrid Hein (1873-1956)²⁴⁹ oder ein Sydney Harris, die seit der ersten Tagung Mitglied des *Advisory Committee* waren. Diese Delegierten hatten durch ihre häufige Teilnahme an den alljährlich während rund einer Woche in Genf stattfindenden Tagungen des *Advisory Committee* ein umfangreiches Wissen erworben, das ihnen erhebliches Gewicht innerhalb des *Advisory Committee* verlieh.

Die nähere Untersuchung der Personen, welche häufig an den Tagungen des *Advisory Committee* teilnahmen, gibt einen Einblick in die Kräfteverhältnisse des *Advisory Committee*. 39

²⁴⁵ LNA: AdC PV 1922, S. 26-28.

²⁴⁶ Vgl. zur Involviertheit von Nicht-Mitgliedstaaten in technischen Gremien des Völkerbunds: Pedersen 2007, S. 1110.

²⁴⁷ LNA: AdC Rap 1937, S. 5.

²⁴⁸ 1938 erhielten zudem Irland und Jugoslawien einen Sitz, 1939 Griechenland und Litauen.

²⁴⁹ Die Augenärztin Hein vertrat Dänemark von 1922 bis 1939 im *Advisory Committee*. Estrid Hein war Mitglied der Partei *Radikale Venstre* (Radikale Linke) der sozial-liberalen Partnerin der dänischen Sozialdemokratie. Hein hatte sich als Präsidentin der *Dansk Kvindesamfund*, die Teil der *International Alliance for Women's Suffrage* war, erfolgreich für die Einführung des Frauenstimm- und -wahlrechts in Dänemark eingesetzt. Zudem gehörte sie 1902 zu den Gründungsmitgliedern des *Danske Komité til Bekæmpelse af den hvide Slavehandel*, des dänischen Nationalkomitees zur Bekämpfung des Mädchenhandels, ein Ableger des *International Bureau*. Vgl.: Tinne Vammen: Estrid Hein (1873-1956): <http://www.kvinfo.dk/side/597/bio/405/> [13.6.2013].

Personen der total 155 Teilnehmenden, nahmen an mindestens vier Tagungen des *Advisory Committee* teil. Von diesen 39 Personen waren 19, also knapp die Hälfte, Frauen. Der hohe Frauenanteil hatte nicht zuletzt mit den Sitzen der Freiwilligenorganisationen zu tun, acht dieser 19 Frauen waren in beisitzender Funktion im *Advisory Committee*. Zu diesen Beisitzerrinnen zähle ich auch die Sekretärin Rachel Crowdy (1884-1964),²⁵⁰ die in ihrer Funktion als zuständige Leiterin der *Social Section* des Völkerbunds im *Advisory Committee* war.²⁵¹ Für die Frauen, die als staatliche Delegierte im *Advisory Committee* sassen, gilt generell, dass sie zu den ersten Frauen gehörten, die in Parlamente gewählt worden waren und an Universitäten studiert hatten.²⁵²

Beim Betrachten der Zusammensetzung der 39 häufigsten TeilnehmerInnen nach Nationalität sind nur fünf Personen dabei,²⁵³ die aus einem Land ausserhalb Europas stammten, wovon nur eine, die uruguayische Delegierte Paulina Luisi, mehr als viermal teilnahm.²⁵⁴ Von den restlichen VertreterInnen sind sieben aus Grossbritannien (vier davon in beisitzender Funktion),²⁵⁵

²⁵⁰ Rachel Eleanore Crowdy organisierte die Konferenz von 1921 und war Leiterin der *Social Section* des Völkerbundssekretariats und in dieser Funktion Sekretärin des *Advisory Committee*. Sie wurde auch nachdem ihr Vertrag als Leiterin der *Social Section* 1931 nicht verlängert worden war, bis 1936 „in personal capacity“ als Beisitzerin an die Sitzungen des *Advisory Committee* eingeladen. Vgl. zu Crowdys Biographie: Alice Prochaska: Crowdy, Dame Rachel Eleanor, in: H. C. G. Matthew / Brian Howard Harrison (Hg.): Oxford Dictionary of National Biography. In Association with the British Academy: From the Earliest Times to the Year 2000, Oxford, New York 2004, S. 473.

²⁵¹ Es handelte sich um Ghénia Avril de Sainte-Croix (Internationale Frauenorganisationen), Annie Baker (*International Bureau*), Laure Curchod-Secrétan (*Amies de la jeune fille*), Andrée Kurz (*Amies de la jeune fille*) M. Lavielle (*Ligues catholiques*), Suzanne de Montenach (*Association catholique*), Marguerite Thibert (ILO) und Adèle Thurler (*Association catholique*).

²⁵² Beispielsweise Gertrud Bäumer und Paulina Luisi. Vgl.: Niles Robert Holt: Bäumer, Gertrud (1873-1954), in: Anne Commire / Deborah Klezmer (Hg.): Women in World History, Waterford 1999-2002, S. 262-265; Graciela Sapriza: Clivajes de la memoria. Para una biografía de Paulina Luisi, in: Juan Jorge Ravera (Hg.): Uruguayos notables. 11 biografías, Montevideo 1999, S. 257-286.

²⁵³ Grace Abbott (USA), Enrique Gajardo (Chile), [Vorname unbekannt] Ito (Japan), Bascom Johnson (USA), Paulina Luisi (Uruguay).

²⁵⁴ Weil die US-Delegierten oft fehlten und die japanischen Delegierten nicht mehr als vier Sitzungen absolvieren tauchen sie unter den häufigsten TeilnehmerInnen kaum auf, obwohl die beiden Staaten in den meisten Sitzungen einen Sitzanspruch hatten.

²⁵⁵ Annie Baker, Samuel Cohen, Rachel Crowdy, Sidney Harris, George Alexander Johnston, Frederick Sempkins und Jessie Irene Wall.

sechs aus Frankreich (drei davon in beisitzender Funktion),²⁵⁶ vier Schweizerinnen (alle in beisitzender Funktion),²⁵⁷ drei aus Italien,²⁵⁸ drei aus Polen,²⁵⁹ und drei aus Spanien,²⁶⁰ je zwei aus Belgien, Deutschland, Rumänien²⁶¹ sowie eine Person aus Dänemark und aus Schweden.²⁶²

Diese Zahlen geben einen Überblick über die Personen, die im *Advisory Committee* saßen. Die Verteilung unter den 39 häufigsten Teilnehmenden sagt etwas darüber aus, woher die einflussreicheren Mitglieder des *Advisory Committee* kamen, nämlich vorwiegend aus Europa. Die Zahlen sagen aber nicht viel darüber aus, welche Länder de facto einen Anspruch auf einen Sitz hatten. Der Sitzanspruch der Staaten ergibt ein Resultat von 70% europäischer Sitze, 10% asiatischer, 12% lateinamerikanischer und 8% nordamerikanischer.²⁶³ Nicht mitberücksichtigt sind in diesen Zahlen die BeisitzerInnen aus den Freiwilligenorganisationen, die alle aus Europa stammten.

Die Untervertretung aussereuropäischer Mitglieder hat unter anderem mit finanziellen Erwägungen zu tun, da die Reisekosten an den Tagungsort Genf für aussereuropäische Delegierte höher waren. Das ist auch der Grund, weshalb einige ErsatzbeisitzerInnen aus der Schweiz kamen. Die Freiwilligenorganisationen mussten die Reisekosten ihrer *Advisory Committee*-Mitglieder selbst tragen. Deshalb schickten sie bei Ausfällen in der Regel Schweizer ErsatzbeisitzerInnen ins *Advisory Committee*, um die Reisekosten tief zu halten. Allerdings gab es nur wenige ErsatzbeisitzerInnen, weil die von ihren Organisationen beauftragten BeisitzerInnen bis 1936 zu den regelmässigsten TeilnehmerInnen an den Tagungen des *Advisory Committee* gehörten.

²⁵⁶ Ghénia Avril de Saint-Croix, Gaston Bourgois, M. Lavielle, Pierre Le Luc, Eugène Regnault und Marguerite Thibert.

²⁵⁷ Laure Curchod-Secrétan, Andrée Kurz, Suzanne de Montenach und Adèle Thurler.

²⁵⁸ Ugo Conti Sinibaldi, Cristina Giustiniani Bandini und Rainero Paulucci de Calboli.

²⁵⁹ Witold Chodźko, Stanislaw Posner und Wanda Grabinska/Woytowicz-Grabinska.

²⁶⁰ Mathilde Huici, Emilio Martinez Amador und Pedro Sangro y Ros de Olano.

²⁶¹ Henri Carton de Wiart und Isidore Maus, Gertrud Bäumer und Elsa Matz, Vespasian Pella und Hélène Romniciano.

²⁶² Estrid Hein und Eric Einar Eckstrand.

²⁶³ Sämtliche Zahlen sind aus den Angaben aus den Protokollen des *Advisory Committee* berechnet, wobei jeder Staat einmal gezählt wurde, so dass in diesen Zahlen technische Delegierte etc. nicht mitberücksichtigt sind. Zusätzlich ist zu berücksichtigen, dass die amerikanischen VertreterInnen ihren Anspruch nicht immer wahrnahmen und deshalb de facto 73% europäisch besetzt waren, 11% asiatisch, 10% lateinamerikanisch und 6% nordamerikanisch.

Bei der näheren Betrachtung der Mitglieder des *Advisory Committee* und insbesondere derjenigen, die am häufigsten teilnahmen, fallen also mehrere Merkmale auf. Die meisten kamen aus europäischen Staaten und etwa die Hälfte waren Frauen. Das *Advisory Committee* eröffnete ihnen die Möglichkeit, sich international zu vernetzen und ihre Ideen und Ansichten in die internationale Arena zu tragen.

2.4.3 Die Anpassung der Begrifflichkeiten

Eine wichtige Änderung, welche die Konferenz von 1921 brachte, war ein begrifflicher Wandel: Vor dem Ersten Weltkrieg wurde von „white slavery“, „traite des blanches“ oder „Mädchenhandel“ gesprochen. In der Konferenz von 1921 wurde eine explizite und definitive Begriffsänderung zu „traffic in women and children“ beziehungsweise „traite des femmes et des enfants“ beziehungsweise „Frauen- und Kinderhandel“ vollzogen. Die Änderung begründete der belgische Präsident der Konferenz, Michel Levie (1851-1939),²⁶⁴ folgendermassen:

„Le mot „femme“, plus exact et plus adéquat, a remplacé le mot „blanches“. Modification d'ailleurs de pure forme. Il y a des choses qui vont sans dire, mais qui vont mieux en le disant.“²⁶⁵

Diese Begründung beschreibt die Anpassung als selbstverständliche Formsache. Diskussionsbeiträge dazu sind in den Protokollen der Konferenz von 1921 nicht vermerkt.²⁶⁶ Im Bericht des niederländischen Delegierten de Graaf, den er für das *Bulletin abolitionniste*, das Publikationsorgan der *Fédération*, schrieb, notierte dieser, dass die Änderung nicht ohne „combat“ erfolgt sei. Er deutete den Wandel so, dass damit das Ziel verfolgt werde, „d'exprimer que nous protégeons aussi les femmes de couleur.“²⁶⁷

Diese Einschätzung findet sich auch in der Forschungsliteratur. Dort wird diese Änderung des Begriffs so gedeutet, dass die „Rasse“ der Betroffenen keine Rolle mehr spielte²⁶⁸ bezie-

²⁶⁴ Zum belgischen Politiker Levie vgl.: Jean S. J. Levie: Michel Levie (1851-1939) et le mouvement chrétien-social de son temps, Louvain 1962.

²⁶⁵ LNA: Société des Nations: Actes de la Conférence international de la traite des femmes et des enfants (Séances du 30 juin au 5 juillet 1921), Genève. C.484.M.339.1921.IV, S. 10f.

²⁶⁶ Die Änderung wird in den Konferenzprotokollen nur in der Eröffnungsrede des Konferenzvorsitzenden erwähnt. Vgl.: LNA: Société des Nations: Actes de la Conférence international de la traite des femmes et des enfants (Séances du 30 juin au 5 juillet 1921), Genève. C.484.M.339.1921.IV, S. 10f.

²⁶⁷ Graaf 1921, S. 49.

²⁶⁸ Legg 2009, S. 242; Gorman 2008, S. 208; Guy 2000a, S. 26; Guy 2000b, S. 79-80.

ungsweise der Blick auf die Situation in den Kolonien gelenkt wurde.²⁶⁹ Dass dieses Ziel angestrebt wurde, belegt die Tatsache, dass sich die *Anti-Slavery and Aborigines Protection Society* als einzige Organisation im Vorfeld der Konferenz dafür aussprach, in den Konventionen nicht mehr von „white slavery“ zu sprechen.²⁷⁰ Diese Organisation hatte sich zum Ziel gesetzt, den Sklavenhandel und die Zwangsarbeit von Indigenen abzuschaffen und die Rechte und Interessen von Indigenen zu schützen.²⁷¹ Indem in den Konventionen auf Antrag des britischen Delegierten Sidney Harris²⁷² nicht mehr explizit von „Weissen“ gesprochen wurde,²⁷³ wurden die internationalen Konventionen auf „Nicht-Weisse“ anwendbar.²⁷⁴ Wie sehr das *Advisory Committee* die semantische Breite dieses Begriffs ausschöpfte beziehungsweise wie sehr das alte Bild der „white slavery“ nachwirkte, untersuche ich insbesondere im Kapitel 3 zur Asienenquete.

Mit der Änderung des Begriffs wurde aber nicht nur die auf „Weisse“ beschränkte Bezeichnung eliminiert, sondern auch neu explizit von Frauen und Kindern als Betroffene gesprochen. War es also ein feministisches Anliegen, diesen Begriffswandel vorzunehmen, um Frauen- und Kinderanliegen explizit zu erwähnen? Zwar gibt es ältere Vorstöße von Frauenorganisationen, die verlangen, den Begriff Frauen- und Kinderhandel zu verwenden,²⁷⁵ im Vorfeld der Konferenz sind mir aber keine solchen Vorstöße bekannt.²⁷⁶ Die beiden grossen Frauenorganisationen, der *International Council of Women* und die *International Woman Suffrage Alliance*, benutzten in ihren Dokumenten zwar bereits den Begriff „traffic in women and children“, in ihrem gemeinsamen Vorstoss zur Konferenz verlangten sie aber keine Be-

²⁶⁹ Knepper 2011, S. 91f; Constant 2007, S. 42; Leppänen 2007, S. 531. Vgl. auch Teilkapitel 1.2 Forschungsstand.

²⁷⁰ LNA: 12/43343/12524 R654 (Section Files 1919-27), Dossier Anti-Slavery and Aborigines Protection Society: Schreiben der *Anti-Slavery and Aborigines Protection Society* an Rachel Crowdy vom 9.6.1921.

²⁷¹ Lonsea: Anti-Slavery and Aborigines Protection Society <http://www.lonsea.de/pub/org/84> [21.2.2012].

²⁷² Nicht zu verwechseln mit John H. Harris von der *Anti-Slavery Association*. Verwandtschaftliche Bindungen zwischen den beiden sind mir nicht bekannt. Vgl. Fussnote 209.

²⁷³ LNA: Société des Nations: Actes de la Conférence international de la traite des femmes et des enfants (Séances du 30 juin au 5 juillet 1921), Genève. C.484.M.339.1921.IV, S. 101.

²⁷⁴ Vgl. LNA: Société des Nations: Actes de la Conférence international de la traite des femmes et des enfants (Séances du 30 juin au 5 juillet 1921), Genève. C.484.M.339.1921.IV, S. 55, S. 58.

²⁷⁵ Rupp 1997, S. 151.

²⁷⁶ In dem Sinne möchte ich auch der Darstellung widersprechen von Offen 2000, S. 355-356.

griffsänderung vom Völkerbund.²⁷⁷ Dieser war nicht nötig, um das Geschlecht der Betroffenen zu betonen, weil der Begriff „white slave“ 1921 eine klar weibliche Konnotation hatte.²⁷⁸ Ein Beleg dafür sind etwa zeitgenössische Illustrationen,²⁷⁹ die ausnahmslos junge Frauen als Opfer von „white slavery“ zeigen, aber auch der französische Begriff „traite des blanches“, der mit dem grammatikalischen Femininum den ausschliesslichen Bezug auf weibliche Personen anzeigt. Im Gegensatz dazu macht es die Bezeichnung „Frauen- und **Kinderhandel**“ möglich, auch über Knaben als Betroffene zu sprechen, so dass die Diskussion also potentiell geöffnet wurde, um über männliche Betroffene zu sprechen, allerdings nur wenn sich diese in einer abhängigen, schutzbedürftigen Position befanden. Einen Hinweis auf die weiterhin vorhandene Ausrichtung auf weibliche Personen lässt sich am Vorstoss des griechischen Delegierten Vasileios Dendramis (1883-1956) festmachen, der an der Konferenz von 1921 Warnplakate in Bahnhöfen und Häfen vorschlug, die sich an „jeunes filles“ und „jeunes femmes“ wenden sollten, also an Angehörige des weiblichen Geschlechts.²⁸⁰ Wie sich die Vorstellungen von Geschlecht in den Diskussionen in den folgenden Jahren gestaltete, zeige ich insbesondere im Kapitel 4.

Eine weitere Perspektive, welche die Begriffsänderung eröffnete, war diejenige, dass nicht mehr nur Frauen (beziehungsweise „Mädchen“, wie es im deutschen Pendant zu „white slavery“, dem Begriff „Mädchenhandel“, deutlich wird) vom Land als Betroffene betrachtet wurden, sondern neu alle Frauen, egal welcher sozialen Herkunft und Vorgeschichte. Vorkriegsnarrative von „white slavery“ hatten sich stereotyper Oppositionspaare bedient. Der Begriff „slave“ evozierte zunächst den Vergleich mit der Versklavung von AfrikanerInnen und unterstrich, dass „white slavery“ mindestens ebenso schlimm sei wie die Versklavung von AfrikanerInnen. In der kollektiven Imagination waren „white slaves“ junge, naive, unge-

²⁷⁷ BAR: E21, 24322, Bd.2519 Dossier Konferenz des Völkerbundes v. 30. Juni – 5. Juli 1921 betr. Bekämpfung des Frauen- und Kinderhandels in Genf 1921-1922: Gemeinsame Stellungnahme von *Amies de la jeune fille*, *Association catholique*, IWSA, ICW, *Jewish Association*, WILPF und YWCA 3.7.1921.

²⁷⁸ In der ersten Hälfte des 19. Jahrhunderts wurde der Begriff „white slavery“ zur Bezeichnung von Lohnarbeit benutzt. Im Zusammenhang mit weiblicher Prostitution tauchte der Begriff in den 1830er-Jahren auf und überdeckte im Zuge der Kampagnen in den 1880er-Jahren die Konnotation mit Lohnarbeit vollständig. Brian Donovan: *White Slave Crusades. Race, Gender, and Anti-Vice Activism, 1887-1917*, Urbana 2006, S. 18f.

²⁷⁹ Vgl. beispielsweise Ernest Bell: *Fighting the Traffic in Young Girls or War on the White Slave Trade. The Greatest Crime in the World's History*, o. O. 1910. Eine ausführliche Analyse der Bilder von „white slavery“ bietet: Esther Sabelus: *Die weisse Sklavin. Mediale Inszenierungen von Sexualität und Grossstadt um 1900*, Berlin 2009.

²⁸⁰ LNA: Société des Nations: Actes de la Conférence internationale de la traite des femmes et des enfants (Séances du 30 juin au 5 juillet 1921), Genève. C.484.M.339.1921.IV, S. 98.

bildete Mädchen vom Land mit „weisser“ Hautfarbe, die sich in die grosse, dunkle, „moderne“ Stadt begeben, um eine Anstellung zu finden. Dort wurden sie durch ihre Unerfahrenheit oder zweifelhafte moralische Standfestigkeit zu Opfern von Verbrecherringen, die sich aus als fremd markierten Personen zusammensetzten, wobei diese Personengruppen oft mit antisemitischen und rassistischen Zuschreibungen versehen wurden. Diese Verbrecher verschleppten die Opfer und beuteten sie sexuell aus, wobei diese Ausbeutung oft in einem fremden Land durch fremde Männer in einem Bordell oder Harem geschah.²⁸¹ Damit liessen sich Stereotype über die Unschuld des Landes, die Lasterhaftigkeit der Stadt, die Barbarei fremder Länder und die Kriminalität von als „fremd“ markierten Menschen aktivieren.

Die Abkehr vom Begriff „white slavery“ rückte die Vorkriegsnarrative etwas in den Hintergrund und ermöglichte eine weniger polarisierte und weniger moralisierende Darstellung. Das erleichterte auch die Beschreibung in sozialwissenschaftlichen Termini und damit die Verwendung von sozialwissenschaftlichen Daten zu Frauen- und Kinderhandel. Was diese neue Art der Beschreibung genau bedeutete und inwiefern sie tatsächlich einer Abkehr von der älteren polarisierten und moralischen Darstellung entsprach, zeige ich insbesondere in Kapitel 5, in welchem ich untersuche, inwiefern Personen mit ungenügenden ökonomischen Ressourcen als Betroffene von Frauen- und Kinderhandel beziehungsweise inwiefern soziale Ungleichheiten als Ursache von Frauen- und Kinderhandel betrachtet wurden.

Schliesslich ermöglichte es die Begriffsänderung, den universalistischen Anspruch des Völkerbunds zu unterstreichen, welchem die Fokussierung auf „weissen“ Frauen- und Kinderhandel widersprochen hätte. Dass bereits die Einladung zur Konferenz, die den Begriff „white slavery“ noch im Titel trug, viele aussereuropäische Staaten mit grösseren „nicht-weissen“ Bevölkerungsanteilen ausschlugen,²⁸² könnte ein weiterer Grund gewesen sein, die Begriffsänderung möglichst rasch zu vollziehen, um aussereuropäische Staaten in die internationale Zusammenarbeit zu integrieren, und dank dieser Integration den Völkerbund als unbestrittenen internationalen Akteur darzustellen.

²⁸¹ Diese stereotype Erzählung variierte je nach Kontext und AkteurIn. Vgl. für die USA: Donovan 2006, S. 17-36. Für Deutschland: Sabelus 2009. Für die Schweiz vgl.: Avanzino 2004, S. 111-115.

²⁸² An der Konferenz nahmen 26 europäische Staaten teil, zwei hatten ihre Teilnahme abgesagt. Vier lateinamerikanische Delegierte nahmen teil, vier sagten ab und fünf antworteten nicht. Vier asiatische Delegierte nahmen teil, einer sagte ab. Ein afrikanischer Staat nahm teil, der andere sagte ab. Vgl.: LNA: 12/10786/10786 R643 (Section Files 1919-27), Dossier Conference on White Slave Traffic; Société des Nations: Actes de la Conférence internationale de la traite des femmes et des enfants (Séances du 30 juin au 5 juillet 1921), Genève. C.484.M.339.1921.IV, S. 5.

Diese Analyse der Ausgangslage der Arbeit des Völkerbunds zur Bekämpfung von Frauen- und Kinderhandel hat mehrere wichtige Leitlinien berührt, die in der folgenden Arbeit immer wieder auftauchen werden. Dazu gehört erstens das institutionelle Setting mit seinen Möglichkeiten zur politischen Intervention, nämlich das *Advisory Committee* mit den staatlichen und nichtstaatlichen AkteurInnen sowie dessen Instrumente, namentlich die internationalen Konventionen und das Sammeln und Verbreiten von Informationen. Zweitens gehören die verschiedenen thematischen Aspekte (Migration, Schutzalter, Prostitution, Kinderhandel et cetera) dazu die in spezifischen diskursiven Zusammenhängen thematisiert wurden: Zwischen Schutz der Würde des Individuums und Schutz der Moral, zwischen begrifflicher Öffnung für „nicht-Weisse“ und Kolonialismus, zwischen Geschlechter- und Klassenvorurteilen sowie zwischen Verwissenschaftlichung, Universalisierung und nationaler Eigenständigkeit beziehungsweise Kulturrelativismus. In den folgenden Kapiteln untersuche ich diese diskursiven Verknüpfungen im *Advisory Committee* vertieft.

3. Die Asienenquete 1932

In diesem Kapitel untersuche ich die Enquete des Völkerbunds zu Frauen- und Kinderhandel in Asien²⁸³ (Asienenquete). Die Asienenquete umfasste im Gegensatz zur Enquete zu Frauen- und Kinderhandel von 1927 durch ihre geographische Reichweite vorwiegend kolonial strukturierte Gebiete. Diese Gebiete zeichneten sich durch strukturelle Ungleichheiten zwischen Kolonisierenden und Kolonisierten aus: Den Angehörigen der verschiedenen Bevölkerungsgruppen wurden aufgrund von Herkunft und „Rasse“ unterschiedliche soziale Positionen zugewiesen. Bei der Untersuchung der Enquete stellt sich somit erstens die Frage, wie sich diese koloniale Strukturierung des Untersuchungsgebiets auf die Asienenquete auswirkte. Wie bildeten sich die kolonialen Strukturen und ihre Hierarchien in der Asienenquete ab? Diese Frage stellt sich insbesondere in Anbetracht dessen, dass koloniale Strukturen nicht a priori vereinbar erscheinen mit den universalistischen Idealen und dem Modernisierungsanspruch des Völkerbunds. Zweitens fanden die Untersuchungen vor Ort in Gebieten statt, die von lokalen und internationalen Spannungen geprägt waren, welche den Völkerbund betrafen. So ereignete sich kurz nach dem Besuch der Völkerbundskommission vor Ort die Besetzung der Mandchurei durch Japan. Es stellt sich dementsprechend die Frage, ob und wie diese Krise und weitere politische Spannungen sich in der Asienenquete abbildeten.

Zur Untersuchung dieser Fragen erörtere ich zunächst den Entstehungskontext und die Vorgeschichte der Asienenquete. Anschliessend zeige ich, wie die kolonialistischen Strukturen Eingang fanden in die Asienenquete und ob und auf welche Weise kolonialistische Betrachtungsweisen und Hierarchisierungen mit der Asienenquete transportiert werden konnten. Dazu vergleiche ich die Darstellung der verschiedenen Bevölkerungsgruppen in der Asienenquete. Schliesslich untersuche ich die Reaktionen auf die Asienenquete, um deren Bedeutung in einem Fazit darzulegen.

²⁸³ League of Nations: Commission of Enquiry into Traffic in Women and Children in the East 1932. C.839.M.393.1932.IV. Im Folgenden auch in den Fussnoten abgekürzt als Asienenquete.

3.1 Ursprung der Asienenquete

Das *Advisory Committee* hatte die Aufgabe die internationalen Abkommen zur Bekämpfung von Frauen- und Kinderhandel zu überwachen. Diese Aufgabe nahm es wahr, indem es Informationen sammeln liess und diskutierte.²⁸⁴ Dabei stützte es sich einerseits auf Informationen von Mitglied- und Unterzeichnerstaaten und andererseits auf Enqueten, wie die hier im Zentrum stehende Asienenquete. Für die Konzeption der Asienenquete konnte sich der Völkerbund auf mehrere zuvor erfolgte Enqueten stützen, die ich im Folgenden kurz vorstelle.

3.1.1 Nachfolge-Enquete der Enquete zu Frauen- und Kinderhandel in Europa und Amerika

Bei der Asienenquete handelte es sich um den zweiten Teil einer weltweiten Enquete des Völkerbunds zu Frauen- und Kinderhandel. 1923 schlug die US-Delegierten Grace Abbott dem *Advisory Committee* vor, eine sozialwissenschaftliche Enquete durchzuführen, welche nicht die offiziellen Auskünfte der Regierungen zu den geltenden Gesetzen zusammentragen, sondern vor Ort untersuchen würde, wo und in welchem Ausmass Frauen- und Kinderhandel stattfand. Der Vorteil dieser Enquete sollte darin liegen, dass Informationen von „neutralen“ Experten gesammelt wurden, die „Tatsachen“ ermitteln würden.²⁸⁵ Der erste Teil dieser Enquete wurde 1924 bis 1926 in Nord-, Südamerika und Europa erhoben. Dabei handelte es sich um die erste sozialwissenschaftliche Untersuchung von internationalem Frauen- und Kinderhandel über mehrere Kontinente hinweg. Anschliessend an die Publikation dieser Enquete diskutierte das *Advisory Committee*, ob die Enquete entweder qualitativ oder geografisch weiter ausgedehnt werden solle.²⁸⁶ Der Völkerbundsrat beschloss aufgrund dieser Diskussion, dass – vorausgesetzt die Kooperationsbereitschaft der zu besuchenden Staaten war vorhanden – die Enquete auf Asien ausgedehnt werden sollte.²⁸⁷ Dieser Entscheid gab den Anstoss zum zweiten Teil der weltweiten Enquete, zur Asienenquete, die im Zentrum dieses Kapitels steht. Den ersten Teil, die Enquete zu Frauen- und Kinderhandel in Europa sowie Nord- und Südamerika, hatte der Völkerbund 1927 veröffentlicht. Eine ExpertInnenkommission, die vom

²⁸⁴ Zur Arbeitsweise des *Advisory Committee* vgl. Kapitel 2.4.2.

²⁸⁵ AdC PV 1923, S. 27; 30f.

²⁸⁶ AdC PV 1928, S. 141f.

²⁸⁷ Concil PV 26.4.1929.

Amerikaner William Snow präsiert wurde, hatte die zusammengetragenen Informationen im Detail diskutiert und zu Handen des Völkerbunds verabschiedet.²⁸⁸

Der Leiter der Erhebungen der ersten Enquete von 1927, der Jurist Bascom Johnson (1878-1954), liess neben der Befragung von Behörden und Freiwilligenorganisationen vor Ort zur Methode der sogenannten „underworld investigation“ greifen. Das heisst, dass sich verdeckte Ermittler (und einige wenige Ermittlerinnen)²⁸⁹ als potentielle FrauenhändlerInnen oder ZuhälterInnen ausgaben, um auf diese Weise an Informationen von Personen zu gelangen, die am Geschäft mit Prostitution beteiligt waren. Das ermöglichte es, Behördeninformationen zu relativieren und zu kontrastieren, hatte aber auch beträchtliche diplomatische Verstimmungen zur Folge,²⁹⁰ weil diese Ermittlungen mit kriminalpolizeilichen Methoden ohne Wissen der zuständigen Behörden gemacht wurden. Da kriminalpolizeiliche Methoden allein in der Kompetenz der jeweiligen staatlichen Behörden lagen, wurde der Gebrauch dieser Methode als Verletzung der nationalstaatlichen Souveränität aufgefasst.²⁹¹

Die Finanzierung der Enquete trug der Völkerbund nicht selbst, sondern das *Bureau of Social Hygiene* in New York finanzierte sie mit 75 000 US-Dollar. Diese Organisation hatte bereits vor dem Ersten Weltkrieg zwei grosse soziologische Untersuchungen zur Prostitution in nord-amerikanischen Städten und in Europa finanziert.²⁹² Mit John D. Rockefeller Junior²⁹³ als treibender Kraft, der zwischen 1917 und 1935 rund 5,8 Millionen Dollar in das *Bureau of Social Hygiene* steckte,²⁹⁴ war es dem *Bureau* ohne weiteres möglich, dem Völkerbund die Finanzierung internationaler Enqueten anzubieten.²⁹⁵ Das *Bureau* finanzierte denn auch die Asienenquete.²⁹⁶

²⁸⁸ Rapport du Comité spécial d'experts sur la question de la traite des femmes et des enfants, Genève 1927. C.52.M.52.1927.IV.

²⁸⁹ Dazu gehörten Samuel Auerbach, Paul Kinsie und Christine Galitzi. Knepper 2012, S. 789.

²⁹⁰ Knepper 2012, S. 793.

²⁹¹ Vgl. zum Umgang mit der staatlichen Souveränität in der Asienenquete auch: Constant 2007, S. 44f.

²⁹² George Kneeland: Commercialized Prostitution in New York City, London 1913; Abraham Flexner: Prostitution in Europe, New York 1914.

²⁹³ Rockefeller Jr. (1874-1960) hatte seinen Reichtum den Ölgeschäften seines Vaters zu verdanken. Er verstand sich als Philanthrop und finanzierte mit enormen Summen Wissenschaft und Kultur. Vgl.: Steven C. Wheatley: Rockefeller, John D., Jr., in: John Arthur Garraty / Mark Christopher Carnes (Hg.): American National Biography, New York 1999, S. 697-700.

²⁹⁴ Knepper 2012, S. 782.

²⁹⁵ Zum Einfluss von philanthropischen Stiftungen in der Zwischenkriegszeit vgl.: Parmar 2012; Tournès 2012; Katharina Rietzler: Before the Cultural Cold Wars. American Philanthropy and Cultural Diplomacy in the Interwar Years, in: *Historical Research*, 84. Jg. 2011, H. 223, S. 148-164; Rietzler 2011; Tournès 2010; Paul

Die Enquete von 1927 kam zum Ergebnis, dass internationaler Frauen- und Kinderhandel vorwiegend von verarmten Regionen in Osteuropa nach Südamerika insbesondere Argentinien erfolge. Der Frauen- und Kinderhandel würde durch die Nachfrage hervorgerufen. Diese fände sich insbesondere an Orten, an welchen sich mehr Männer als Frauen aufhielten. Zur Aufrechterhaltung dieser Nachfrage trügen insbesondere Bordelle und mithin die Reglementierung der Prostitution bei.²⁹⁷ Damit legte die Enquete von 1927 Grundlagen, die auch in der Asienenquete zu finden sind, insbesondere die Verbreitung der ökonomischen Betrachtung von Frauen- und Kinderhandel als Frage von Angebot und Nachfrage²⁹⁸ und die kritische Haltung gegenüber reglementierter Prostitution.

Die Enquete von 1927 hatte erhebliche Auswirkungen. Sie rief ein grosses mediales Echo hervor und verkaufte sich in bisher nicht gekanntem Umfang.²⁹⁹ Dieser Erfolg popularisierte den Kampf gegen internationalen Frauen- und Kinderhandel. Gleichzeitig verlieh die Enquete von 1927 der Bekämpfung von internationalem Frauen- und Kinderhandel ein wissenschaftliches Fundament.³⁰⁰

3.1.2 Opiumenquete als Vorbild

Um 1930 publizierte der Völkerbund eine Enquete zu Opiumkonsum in Südostasien (Opiumenquete).³⁰¹ Die Opiumenquete untersuchte den Opiumkonsum, den illegalen Opiumhan-

Weindling: Philanthropy and World Health. The Rockefeller Foundation and the League of Nations Health Organisation, in: *Minerva*, 35. Jg. 1997, H. 3, S. 269-281.

²⁹⁶ Asienenquete, S. 11.

²⁹⁷ Rapport du Comité spécial d'experts sur la question de la traite des femmes et des enfants, Genève 1927. C.52.M.52.1927.IV., S. 11-27.

²⁹⁸ Für eine detaillierte historische Aufarbeitung der Konzeption von Menschenhandel als Frage von Angebot und Nachfrage vgl.: Norbert Cyrus: The Concept of Demand in Relation to Trafficking in Human Beings. A Review of Debates since the late 19th Century, in: *DemandAT*, 2015, Working Paper No 2, S. 1-111.

²⁹⁹ Chaumont 2009, S. 73.

³⁰⁰ Metzger 2007, S. 67.

³⁰¹ Rapport au Conseil de la Société des Nations présenté par la Commission d'enquête sur le contrôle de l'opium à fumer en Extrême-Orient. Vol. 1, Rapport avec des tableaux comparatifs, des cartes et des illustrations, Genève 1930. C.635.M.254.1930.XI.; Rapport au Conseil [de la] Société des Nations [présenté par la] Commission d'enquête sur le contrôle de l'opium à fumer en Extrême-Orient. Vol. 2, Mémoires détaillés sur chaque territoire visité par la Commission, Genève 1931; Rapport au Conseil de la Société des Nations présenté par la Commission d'enquête sur le contrôle de l'opium à fumer en Extrême-Orient. Vol. 3, Recueil de lois et règlements concernant le contrôle de l'opium à fumer dans les territoires visités par la Commission d'enquête,

del, die staatlichen Massnahmen gegen diese Phänomene und die diesbezüglichen Instrumente der internationalen Abkommen. Sie beschränkte sich geographisch auf den Fernen Osten.³⁰²

Die Opiumenquete war vom *Advisory Committee on the Traffic in Opium and Other Dangerous Drugs* angestossen worden. Dieses Komitee hatte, analog zum *Advisory Committee* die Aufgabe, die internationalen Abkommen zur Regulierung des Opium- und Drogenkonsums zu überwachen.³⁰³ Es war, wie das *Advisory Committee*, der *Social Section* des Völkerbundsekretariats zugeordnet und teilweise liessen sich Staaten in beiden Komitees von derselben Person vertreten.³⁰⁴ Das *Advisory Committee on the Traffic in Opium and Other Dangerous Drugs* wurde verschiedentlich als Vorbild genannt, um Abläufe im *Advisory Committee* festzulegen.³⁰⁵ Aufgrund der engen institutionellen Anbindung und der offensichtlichen Parallelen ist auch die Opiumenquete als Vorbild für die Asienenquete zu betrachten.

Für die Datenerhebung der Opiumenquete reiste eine Gruppe von fünf Personen nach Südostasien, um vor Ort von den Behörden über den Opiumkonsum und seine Regulierung informiert zu werden. Es handelte sich um den schwedischen Diplomaten Eric Einar Ekstrand, den belgischen Politiker der Liberalen Max-Léo Gérard, den tschechischen Diplomaten Jan Havlasa, Bertil A. Renborg, Mitarbeiter des Völkerbundsekretariats in der *Social Section* sowie Cyril E. Marshall als Stenographen vom Völkerbundsekretariat.³⁰⁶ Bei der personellen Besetzung zeigen sich Ähnlichkeiten zur Asienenquete. Für die Durchführung der Asienenquete war zunächst Ekstrand ins Spiel gebracht worden, da er dank der Opiumenquete bereits über Erfahrungen mit Erhebungen in diesem geografischen Gebiet verfügte.³⁰⁷ Der Stenograph Marshall begleitete auch die Asienenquete in dieser Funktion.³⁰⁸

Zur Erhebung der Daten der Opiumenquete wurde den zuständigen Stellen in den einzelnen Gebieten ein einheitlicher Fragebogen zum Thema zugestellt. Mittels Interviews mit offiziell-

Genève 1932. Im Folgenden wird auf diese drei Dokumente mit dem Kürzel Opiumenquete und entsprechender Bandnummer verwiesen.

³⁰² Opiumenquete Vol. I, S. 10.

³⁰³ Basis dafür war wie beim *Advisory Committee* Artikel 23c der Völkerbundssatzung. Vgl.: Völkerbundssatzung vom 28. Juni 1919, in: Franz Knipping (Hg.): *Das System der Vereinten Nationen und seine Vorläufer. 19. Jahrhundert und Völkerbundszeit*, München 1996, S. 400-425.

³⁰⁴ So vertrat beispielsweise Gaston Bourgois Frankreich auch im *Advisory Committee on the Traffic in Opium and Other Dangerous Drugs*. Vgl.: Bertil A. Renborg: *The Grand Old Men of the League of Nations*, in: *Bulletin on Narcotics* 16. Jg. 1964, H. 4, S. 1-11.

³⁰⁵ AdC PV 1928, S. 8; AdC PV 1929, S. 71.

³⁰⁶ Opiumenquete Vol. I, S. 10 und 12.

³⁰⁷ Vgl. 3.1.3

³⁰⁸ Asienenquete, S. 12.

len und inoffiziellen Quellen wurden die Fragen an den länderspezifischen Kontext angepasst und durch die Befragung mehrerer Quellen soweit möglich überprüft. Weiter wurden in allen Gebieten Opiumproduktionsstätten, –verkaufsstätten und –konsumationsorte besucht. Zudem wurden an einigen Orten die Behandlung von Opiumsüchtigen und die Arbeitsbedingungen in Industrie, Bergbau und Plantagen näher betrachtet.³⁰⁹ Die Erhebungsmethoden decken sich weitgehend mit denjenigen der Asienenquete, wie sich in Teilkapitel 3.1.4 zeigt.

Die Kommission der Opiumenquete besuchte Orte, an welchen sie vermutete auf verbreiteten Opiumkonsum zu stossen. Dieser wurde in Zusammenhang gebracht mit chinesischer Arbeitsmigration, da Opiumkonsum unter den chinesischen ArbeiterInnen in den ostasiatischen Kolonien beliebt war, um die schwere Arbeit zu erleichterte.³¹⁰ Die Kommission der Opiumenquete bereiste dementsprechend Zentren der chinesischen Migration im südostasiatischen Raum wie Penang, Batavia, Singapur, Kuala Lumpur, Bangkok, Phnom Penh, Saigon, Manila und Yokohama.³¹¹ Die *Travelling Commission*, die vor Ort die Daten für die Asienenquete erhob, besuchte für ihre Erhebungen eine Reihe von Städten, die bereits die Kommission der Opiumenquete besucht hatte.³¹² Die Route der Asienenquete unterschied sich vor allem insofern von derjenigen der Opiumenquete, als auch der Nahe Osten und Britisch Indien besucht wurden. Zudem konnten bei der Asienenquete mehr Städte in China und Japan sowie die Mandschurei besucht werden.³¹³

Die Wahl einer ähnlichen Reiseroute für den ostasiatischen Teil der Asienenquete ermöglichte es der *Travelling Commission* bei ihrer Reise auf bereits vorhandene Erfahrungen und Kontakte des Völkerbunds zurückzugreifen. Gleichzeitig standen durch die Festlegung dieser Route die chinesischen Arbeitsemigrationszentren in ostasiatischen Territorien unausweichlich im Fokus der Asienenquete.³¹⁴

³⁰⁹ Opiumenquete Vol. I, S. 14-16.

³¹⁰ Carl A. Trocki: *Opium, Empire, and the Global Political Economy. A Study of the Asian Opium Trade, 1750-1950*, London, New York 1999, S. 144.

³¹¹ Vgl.: Opiumenquete Vol. I.

³¹² Kalkutta (Britisch Indien), Rangun (Burma), Penang (Burma), Deli (Niederländisch Indien), Medan (Niederländisch Indien), Batavia (Niederländisch Indien), Singapur (Straits Settlements), Kuala Lumpur (Federated Malay States), Bangkok (Siam), Phnom Penh (Indochina), Saigon (Indochina), Hanoi (Indochina), Haiphong (Indochina), Macao, Hongkong, Manila (Philippinen), Shanghai, Port Arthur, Mukden, Keijo (japanisch Chosen), Fusan (japanisch Chosen), Tokio, Yokohama. Asienenquete, S. 14-16, Opiumenquete Vol. I, S. 14-16.

³¹³ Asienenquete, S. 14-16.

³¹⁴ Asienenquete, S. 50-59.

3.1.3 Aushandlung der Anlage der Asienenquete

Die Anlage der Asienenquete musste in einem politischen Machtgefüge ausgehandelt werden, in welchem sowohl nichtstaatliche als auch staatliche Akteure und Akteurinnen eine Rolle spielten. Als das Völkerbundssekretariat die Durchführung der Asienenquete vorbereitete, wurden insbesondere zwei Punkte kontrovers diskutiert, erstens die Methoden der Asienenquete und zweitens wer die Daten erheben und redigieren sollte. Beim ersten Diskussionspunkt, der Frage, welche Methoden zur Erhebung der Daten verwendet werden sollten, spielten die Erfahrungen aus der ersten Enquete eine erhebliche Rolle. Für die zuständige Chefin der *Social Section* des Völkerbunds, für Rachel Crowdy, war aufgrund der Erfahrungen klar, dass die Methode der „underworld investigations“ für die Asienenquete nicht in Frage kam, da diplomatische Konflikte zu befürchten waren. So erklärte sich Britisch Indien explizit nur unter der Bedingung, dass keine „underworld investigations“ gemacht würden, dazu bereit, die *Travelling Commission* der Asienenquete zu empfangen.³¹⁵

Diese Haltung führte zu Konflikten mit den amerikanischen Geldgebern für die Asienenquete. Das *Bureau of Social Hygiene* war zwar sehr darauf bedacht, dass seine Zuwendungen nicht als an Bedingungen geknüpft betrachtet wurden, aber es verlangte, dass die Asienenquete mit „underworld investigation“ gemacht werde, denn das sei die einzige Garantie für gehaltvolle Resultate, wie Raymond Blaine Fosdick (1883-1972), Mitbegründer des *Bureau of Social Hygiene* sowie Biograph und Vertrauter von Rockefeller,³¹⁶ betonte:

*„It is entirely possible that the Governments of the Far East are not ready for such a fact-finding enquiry as is contemplated. If that is true, I should think the thing to do would be to recognise the situation frankly and give up the project rather than to attempt to push it through with a technique and personnel that will satisfy nationalistic pride but will represent substantial sacrifice as far as results are concerned.“*³¹⁷

Fosdick sah also in der Durchführung der Asienenquete ohne „underworld investigation“ die Gefahr, dass die Enquete nur zu Ergebnissen käme, die den besuchten Staaten genehm wären. Damit wäre aus der Sicht des *Bureau of Social Hygiene* der Aufwand für die Asienenquete unnütz gewesen.

³¹⁵ LNA: 11 B/5580/R3044 (Section Files 1928-32), Dossier Extension: Schreiben Crowdys an Drummond vom 10.12.1929, S. 1.

³¹⁶ Vgl.: Donovan 2006, S. 91, 138-139.

³¹⁷ LNA: 11 B/5580/R3044 (Section Files 1928-32), Dossier Extension: Schreiben Raymond Fosdicks (*Bureau of Social Hygiene*) an Arthur Sweetser (*Information Section* des Völkerbunds), S. 5-6.

Ganz anders als das *Bureau of Social Hygiene* sah Crowdy den Wert der Asienenquete. Sie insistierte, dass die Asienenquete von den Staaten im Gegenteil gewünscht werde, um eine Grundlage zu schaffen, um die bisherige Politik zu ändern:

„[...] the Japanese expert [...] said that Japan wanted the investigation to go to the East because she wished to abolish her present system which was founded on tradition. Japan would like the advice of an International Commission as to how best to do so. He said that the visit of such a Commission would create a public opinion among the people themselves which would be of immense value to the social workers of Japan.“³¹⁸

Die Asienenquete sollte also Japan beziehungsweise weiteren zu besuchenden Staaten ein Argument liefern, um innenpolitisch eine Änderung der bisherigen Politik zu begründen. Dazu war es nicht in erster Linie notwendig, dass Informationen von Prostituierten und ZuhälterInnen gesammelt wurden, sondern dass die offiziellen Argumente der staatlichen Behörden durch eine internationale, wissenschaftliche Enquete bestätigt wurden und damit mehr Gewicht erhielten. Dieses zusätzliche Gewicht würde es ermöglichen, Reformen öffentlich zu legitimieren und durchzusetzen.

Das *Bureau of Social Hygiene* behielt sich trotz des Widerstands des Völkerbundssekretariats vor, „underworld investigations“ durchzuführen.³¹⁹ Der vorgesehene „white investigator“ kam jedoch nicht zum Einsatz, weil er als Europäer in Asien zu sehr aufgefallen wäre, so dass keine „underworld investigations“ stattfanden.³²⁰

Der zweite wichtige Diskussionspunkt war die Frage, welche Gremien die Enquete durchführen und redigieren würden und wie diese Gremien zusammengesetzt sein sollten. Bei der generelleren Frage nach dem Gremium liess sich die zuständige Rachel Crowdy von mehreren Überlegungen leiten. Erstens sollten möglichst kompetente Personen die Enquete ausführen, die die untersuchten Gebiete aus erster Hand kannten. Diese Überlegung stand im Widerspruch zur zweiten Überlegung, die Kontinuität zur ersten Enquete zu gewährleisten, um von deren gutem Ruf zu profitieren: Da die ExpertInnen aus der Kommission der ersten Enquete nicht AsienspezialistInnen waren, stellte es sich als schwierig heraus, die beiden Überlegungen zu vereinbaren. Dies umso mehr, als das Beiziehen von weiteren AsienexpertInnen zur

³¹⁸ LNA: 11 B/5580/R3044 (Section Files 1928-32), Dossier Extension: Schreiben Crowdys an Sweetser vom 21.2.1930, S. 3.

³¹⁹ StAFR: Protection Jeune Fille 194 12^{ème} session: Rapport de la Commission d'enquête sur la traite des femmes et des enfants en Orient an das *Advisory Committee* vom 3.4.1933, CTFE 594, S. 1.

³²⁰ Knepper 2012, S. 797.

bestehenden ExpertInnenkommission die ohnehin limitierten Kosten für diese Kommission erhöht hätten.³²¹

Schliesslich entschied man sich für eine grosse neue ExpertInnenkommission, die aus VertreterInnen derjenigen Staaten zusammengesetzt war, die im *Advisory Committee* vertreten waren und das punktuelle Beiziehen von Vertretern der besuchten Staaten, damit diese zu den Ergebnissen Stellung nehmen konnten. Die Daten sollte eine dreiköpfige *Travelling Commission* erheben.³²²

Nach dieser ersten Entscheidung, stellte sich die Frage, wer in diesen Gremien welche Funktion übernehmen sollte. Als Präsident der ExpertInnenkommission wurde der französische Botschafter Eugène Regnault vorgeschlagen, der durch seine Tätigkeit als Botschafter in Japan gewisse Asienkenntnisse mitbrachte und langjähriges Mitglied des *Advisory Committee* war.³²³ Diese Nomination erlaubte es, die französische Regierung einzubinden, die befürchtete, die Asienenquête werde wie die erste Enquête zu Frauen- und Kinderhandel vor allem dazu benützt werden, die in französischen Gebieten praktizierte Reglementierung der Prostitution zu kritisieren.³²⁴

Zum Vorsitzenden der *Travelling Commission* sollte ein US-Amerikaner aus dem Umfeld des *Bureau of Social Hygiene* ernannt werden. Für diesen Posten wurde Bascom Johnson, der Leiter der Datenerhebung der ersten Enquête von 1927 gewählt.³²⁵ Diese Wahl stellte die Verbindung zum Geldgeber der Enquête, dem *Bureau of Social Hygiene*, her, und gewährte die Kontinuität zur ersten Enquête.

Bei der Wahl der weiteren Mitglieder der *Travelling Commission* empfahl Rachel Crowdy, folgende Punkte zu berücksichtigen. Erstens sollte ein Mitglied der *Travelling Commission* eine Frau sein, damit zumindest ein Mitglied Zutritt hätte zu Bereichen, die Frauen vorbehalten waren.³²⁶ Der japanische Sekretariatsmitarbeiter Yotaro Sugimura (1884-1939),³²⁷ hielt es

³²¹ LNA: 11 B/5580/R3044 (Section Files 1928-32), Dossier Extension: Schreiben Crowdys an Drummond o. D.

³²² LNA: 11 B/5580/R3044 (Section Files 1928-32), Dossier Extension: Scheme for Enquiry in Far East o. D., S. 1.

³²³ LNA: 11 B/5580/R3044 (Section Files 1928-32), Dossier Extension: Schreiben Drummonds an Harris vom 21.1.1930, S. 7f.

³²⁴ Vgl.: LNA: 11 B/5580/R3044 (Section Files 1928-32), Dossier Extension: Schreiben Crowdys an Drummond vom 10.12.1929, S. 2; ebd. Schreiben Crowdys an Drummond vom 16.1.1930.

³²⁵ LNA: 11 B/5580/R3045 (Section Files 1928-32), Dossier Composition: Schreiben de Laboulayes an Drummond vom 15.7.1930.

³²⁶ LNA: 11 B/5580/R3044 (Section Files 1928-32), Dossier Extension: Schreiben Crowdys an Drummond o. D., S. 5.

zudem für notwendig, eine Frau in der *Travelling Commission* zu haben, um Beziehungen mit japanischen Frauenorganisationen zu pflegen.³²⁸ Crowdy und die von ihr konsultierten japanischen, chinesischen und indischen Diplomaten waren zweitens der Meinung, dass die Mitglieder der *Travelling Commission* nicht StaatsbürgerInnen der untersuchten Staaten sein sollten, weil solche Mitglieder von den anderen Staaten als parteiisch betrachtet würden.³²⁹ Dementsprechend sollten auch keine Personen in der *Travelling Commission* sein, die StaatsbürgerInnen von Staaten mit Besitzungen im untersuchten Gebiet waren.³³⁰

Die Entscheidung, wer Mitglied der *Travelling Commission* sein sollte, oblag einem Ausschuss des Völkerbundsrat, dem der persische Botschafter Hussein Khan Ala (1881-1964)³³¹, der britische Aussenminister Arthur Henderson (1863-1935)³³² und der japanische Delegierte Ito angehörten.³³³ Dieser Ausschuss unterstützte die Erwägungen von Crowdy und ihren Beratern.³³⁴ Neben Bascom Johnson wurden der langjährige Diplomat und Politiker sowie ehemalige polnische Botschafter in China, Karol Pindór (1880-?),³³⁵ und die schwedische Venerologin Alma Sundquist (1872-1940), eine der ersten schwedischen Ärztinnen und Mitglied in

³²⁷ Sugimura war zunächst japanischer Delegierter im Advisory Committee und erster Sekretär der japanischen Botschaft in Paris sowie Vizedirektor des japanischen Völkerbundbüros. Von 1927 bis 1933 arbeitete er als Leiter der Political Section des Völkerbundssekretariats. Vgl.: o. A.: Sugimura, Yotaro, in: Stephan von Minden (Hg.): Japanese Biographical Archive, München 2000, S. 32; LNA: Section Files Personnel Office (1919-1946), Dossier: Staff's Files (1919-1946) Sugimura, Mr. Yotaro.

³²⁸ LNA: 11 B/5580/R3044 (Section Files 1928-32), Dossier Extension: Schreiben Sugimuras an Crowdy vom 30.8.1929.

³²⁹ LNA: 11 B/5580/R3044 (Section Files 1928-32), Dossier Extension: Schreiben Crowdys an Drummond o. D., S. 5; ebd. Schreiben Crowdys an Drummond vom 19.12.1929, S. 1; vgl. ebd. Schreiben Crowdys an Drummond vom 25.3.1930, S. 1.

³³⁰ LNA: 11 B/5580/R3044 (Section Files 1928-32), Dossier Extension: Schreiben Sugimuras an Crowdy vom 30.8.1929, S. 2.

³³¹ Vgl.: Abbas Milani: Eminent Persians. The Men and Women Who Made Modern Iran, 1941-1979, Syracuse (NY), New York 2008, S. 37-43.

³³² Vgl.: Chris Wrigley: Arthur Henderson, Cardiff 1990; Fred M. Leventhal: Arthur Henderson, Manchester (UK), New York 1989.

³³³ LNA: 11 B/5580/R3045 (Section Files 1928-32), Dossier Composition: Aktennotiz Meeting of the Committee of the Council to consider the nomination of the *Travelling Commission* of Investigators vom 16.5.1930, S. 1.

³³⁴ LNA: 11 B/5580/R3045 (Section Files 1928-32), Dossier Composition: Aktennotiz Meeting of the Committee of the Council to consider the Nomination of the *Travelling Commission* of investigators vom 16.5.1930, S. 2.

³³⁵ LNA: 11 B/5580/R3045 (Section Files 1928-32), Dossier Composition: Schreiben de Laboulayes an Drummond vom 15.7.1930.

der *Medical Women's International Association* und der *Weltliga für Sexualreform*³³⁶ in die *Travelling Commission* berufen. Anstelle von Sundquist wäre zunächst der schwedische Diplomat Eric Einar Ekstrand vorgesehen gewesen, der die Opiumenquete durchgeführt hatte.³³⁷ Da Ekstrand bereits den Posten als schwedischer Botschafter in Argentinien angetreten hatte und Schweden vom Völkerbund verlangte, die Kosten für den Ersatz von Ekstrand zu übernehmen,³³⁸ kam er für die Aufgabe jedoch nicht infrage.³³⁹ Zwei Jahre später sollte er zum Völkerbund zurückkehren und Rachel Crowdy als Leiterin der *Social Section* ablösen. In dieser Funktion hatte er mit der Asienenquete nach der Datenerhebung zu tun.³⁴⁰ Mit dem Fällen der personellen Entscheide und dem Festlegen der methodologischen Richtlinien waren die Anlagen für die Asienenquete geklärt. Die Rekonstruktion der Diskussionen zeigt, in welchem Spannungsfeld die Daten für die Asienenquete erhoben wurden. Erstens befürchteten die untersuchten Staaten Verletzungen ihrer nationalen Souveränität wie sie bei der Enquete von 1927 geschehen waren. Zweitens machten die amerikanischen Geldgeber Druck, die Asienenquete nach ihren Vorstellungen zu verwirklichen und drittens mussten möglichst unparteiisch erscheinende Personen die Datenerhebungen durchführen. Die Diskussionen wurden mit dem Ziel geführt, den Ergebnissen der Asienenquete eine möglichst hohe Glaubwürdigkeit zu sichern.

³³⁶ LNA: 11B/5580 R3045 (Section Files 1928-32), Dossier Composition of the Commission/Variou Correspondence: Beilage zum Schreiben de Romers an Hussein Khan Ala vom 6.8.1930; Schreiben Drummonds an Eckstrand vom 16.8.1930; vgl.: Marilyn Ogilvie / Joy Harvey (Hg.): *The Biographical Dictionary of Women in Science. Pioneering Lives from Ancient Times to the Mid-20th Century*, New York 2000, S. 1252; vgl: Lonsea: <http://www.lonsea.de/pub/person/3354> [15.3.2013].

³³⁷ Als weitere Kandidaten nannte der Ausschuss den amerikanischen Generalkonsul Bie Raondal, den technischen Delegierten des Roten Kreuzes René Sand und den Leiter der Sicherheitsabteilung des Roten Kreuzes Carl Petersen. LNA: 11 B/5580/R3045 (Section Files 1928-32), Dossier Composition: Extrait de la lettre de son Excellence M. Hussein Khan Ala, Délégué de la Perse au Conseil, Proposant les candidatures pour la commission de voyage en Orient vom 12.7.1930.

³³⁸ LNA: 11 B/5580/R3045 (Section Files 1928-32), Dossier Composition: Note der *Treasury* an Drummond vom 6.8.1930.

³³⁹ LNA: 11 B/5580/R3045 (Section Files 1928-32), Dossier Composition: Schreiben Drummonds an Eckstrand vom 16.8.1930.

³⁴⁰ Vgl. Teilkapitel 3.1.4

3.1.4 Erstellung der Asienenquête

Die Daten für die Asienenquête erhob grösstenteils die *Travelling Commission*. Dazu bereiste sie zwischen November 1930 und März 1932 grössere Städte und Hafenstädte zwischen Tokyo und Tel Aviv. Die Ergebnisse der Asienenquête beruhten auf vorgängig verschickten Fragebogen und auf Gesprächen mit BehördenvertreterInnen sowie vor Ort ansässigen Personen aus den Bereichen Recht, Medizin und Sozialarbeit. Weiter befragten die Mitglieder der *Travelling Commission* MissionarInnen sowie diplomatisches Personal und besuchten vereinzelt sogenannte „brothel-areas“ vor Ort. Zudem publizierten sie in den lokalen Zeitungen, den Zweck der Enquête und wiesen darauf hin, dass alle Interessierten der *Travelling Commission* ihre Informationen mitteilen könnten, wovon allerdings ausser in Harbin kaum Gebrauch gemacht wurde.³⁴¹

Aus dem Reisebericht des begleitenden Völkerbundssekretärs Werner von Schmieden an Crowdy lässt sich schliessen, dass sich die *Travelling Commission* bei der Reise einerseits in einem Spannungsverhältnis mit nationalen Behörden befand. Einige Beamte befürchteten Verletzungen der nationalen Souveränität.³⁴² Andererseits musste sich die *Travelling Commission* von weitergehenden politischen Erwartungen in den besuchten Ländern abgrenzen. So wandten sich beispielsweise in Bangkok annamitische Flüchtlinge, die wegen dem Aufstand in Nordindochina geflüchtet waren, an die *Travelling Commission* und in China wurde die Frage der Souveränität im Zusammenhang mit den chinesischen Gebieten unter europäischer Jurisdiktion („foreign settlements“) zur Sprache gebracht. Bei diesen Anliegen hat sich die *Travelling Commission* laut von Schmieden jeweils für nicht zuständig erklärt, um nicht in politische Fragen verwickelt zu werden.³⁴³

Nach der Reise wurden die Resultate der Enquête in eine Form gebracht, die eine Veröffentlichung erlaubte. Die Resultate wurden in zwei Teilen dargestellt: Ein genereller, eher kurz gehaltener erster Teil stellte die Resultate im Überblick dar. Er gliederte sich in mehrere kleine Kapitel, die sich jeweils den „Opfern von Frauen- und Kinderhandel“ einer bestimmten „Rasse“-Zugehörigkeit widmeten. Ein zweiter Teil, trug die Daten und Dokumente aus den einzelnen Ländern in eigenen Kapiteln zusammen. Karol Pindór schrieb den generellen Teil

³⁴¹ Asienenquête, S. 16f.

³⁴² LNA: 11 B/5580/R3047 (Section Files 1928-32), Dossier Report of M. von Schmieden on the Tour: Schreiben von Schmiedens an Drummond vom 20.4.1932, S. 5. Vgl. zu den nationalen Reaktionen auch: Hell 2010, S. 162-192; Legg 2009.

³⁴³ LNA: 11 B/5580/R3047 (Section Files 1928-32), Dossier Report of M. von Schmieden on the Tour: Schreiben von Schmiedens an Drummond vom 20.4.1932, S. 12-14.

in einem ersten Entwurf nieder, welcher von den anderen Mitgliedern der *Travelling Commission* und den MitarbeiterInnen des Völkerbundsekretariats (Ekstrand, Radziwill, de Romer) gegengelesen wurde. Die Kapitel des zweiten Teils wurden je von einem der *Travelling Commission*-Mitglieder geschrieben.³⁴⁴ Den gesamten Entwurf redigierte eine ExpertInnenkommission in Genf anhand der Vorschläge des Völkerbundssekretariats. Dabei handelte es sich – im Gegensatz zur Arbeit der ExpertInnenkommission zur Enquete in Europa und Amerika³⁴⁵ – um Änderungen von geringer Tragweite.³⁴⁶ Die Enquete ging anschliessend als Werk der *Travelling Commission* mit einem begleitenden Brief der ExpertInnenkommission an den Völkerbundsrat³⁴⁷ und wurde Ende 1932 publiziert. Das *Advisory Committee* nahm anschliessend zu dieser publizierten Version Stellung.

Um die Resultate bekannt zu machen, versandte das Völkerbundssekretariat die Asienenquete an die Mitgliedstaaten des Völkerbunds sowie 290 Exemplare an die Presse, 300 an nicht näher spezifizierte Organisationen und 250 an Bibliotheken.³⁴⁸ Um die sehr umfangreiche Enquete für die Öffentlichkeit besser zugänglich zu machen, veröffentlichte der Völkerbund zudem Anfang 1934 ein „Summary“ von 41 Seiten.³⁴⁹ Aus privater Initiative erhielt die Enquete vor dem Erscheinen des Summarys eine englischsprachige³⁵⁰ und eine deutschsprachige Vulgarisierung.³⁵¹

³⁴⁴ LNA: Committee of Enquiry into Traffic in Women and Children in the East: Verbatim Report. CTFE/Orient/2nd Session/PV6, S. 14-15.

³⁴⁵ Die Enquete von 1927 wurde an 7 Tagungen mit total 74 Sitzungen besprochen. Vgl. Chaumont 2009, S. 12. Die Asienenquete von 1932 wurde an einer Tagung mit total 10 Sitzungen besprochen.

³⁴⁶ LNA: Committee of Enquiry into Traffic in Women and Children in the East: Verbatim Report. CTFE/Orient/2nd Session/PV1-10.

³⁴⁷ Asienenquete, S. 3.

³⁴⁸ StAFR: Protection Jeune Fille 196 13ème Session: Session mixte du Comité de la traite des femmes et des enfants et du Comité de la protection de l'enfance, Traite des Femmes et des Enfants en Orient, Rapport du Secrétaire vom 4.4.1934. CTFE 623.

³⁴⁹ League of Nations: Commission of Enquiry into Traffic in Women and Children in the East: Summary of the Report to the Council, Genf 1934. CTFE.606.

³⁵⁰ Association for Moral and Social Hygiene: Traffic in Women and Children in the East. A Summary of the 1933 Report to the Council of the League of Nations, London 1933.

³⁵¹ Ninck 1933.

3.2 Herausforderungen einer Enquete in kolonialem Umfeld – die Ergebnisse der Asienenquete

Im Gegensatz zur Enquete zu Frauen- und Kinderhandel in Europa und Amerika von 1927, fanden die Untersuchungen für die Asienenquete in einem stark kolonial strukturierten Teil der Welt statt. Dies bildete sich in mehrerer Hinsicht in der Asienenquete ab. So spiegeln etwa die Zensusdaten, die als Grundlage für die Enquete dienten, die Aufteilung der Menschen in den kolonialen Gebieten in „Rasse“-Zugehörigkeitsgruppen. Es zeigen sich aber auch die besonderen wirtschaftlichen Strukturen und politischen Bedingungen dieses Umfelds. In Südostasien, welches stark im Fokus der Asienenquete lag, gab es eine je nach Region bedeutende chinesische Arbeitsmigration. China selber war durch Verträge mit den Kolonialmächten in seiner Souveränität eingeschränkt und durch den Bürgerkrieg in einem instabilen Zustand. Die bolschewistische Revolution und der anschliessende Bürgerkrieg in der Sowjetunion hatten dazu geführt, dass RussInnen nicht nur nach Europa sondern auch nach China flüchteten. Diese Einflüsse auf die Resultate der Asienenquete untersuche ich in diesem Kapitel näher.

3.2.1 Unklare Zuständigkeiten – Die Tücken kolonial strukturierter Gebiete

Die Asienenquete erhob Daten in einer stark kolonial strukturierten Weltregion. Von den besuchten Staaten waren einzig China, Japan, Persien (heute Iran) und Siam (heute Thailand) formal unabhängige Staaten, die allerdings teilweise Einschränkungen ihrer Souveränität in Kauf nehmen mussten. Dazu kam das Gebiet von Britisch Indien, das als einziges koloniales Gebiet im Völkerbund den Status eines Mitgliedlands innehatte.³⁵² Im Nahen Osten besuchte die *Travelling Commission* mehrheitlich Mandatsgebiete des Völkerbunds, die entweder von Grossbritannien (Iran, Palästina) oder von Frankreich (Libanon, Syrien) verwaltet wurden. Im Untersuchungsgebiet im Fernen Osten, in welchem der Schwerpunkt der Untersuchungen der *Travelling Commission* lag, befanden sich Kolonialgebiete Frankreichs (Indochina), Grossbritanniens (Burma, Britisch-Malaya), Japans (Kwantung, Mandschurei), der Niederlande (Niederländisch Indien), Portugals (Macao) und der USA (Philippinen).³⁵³

Diese koloniale Struktur brachte unterschiedliche Zuständigkeiten hervor, die einerseits Fragen zur Verantwortung und Souveränität der betroffenen Gebiete und andererseits Fragen

³⁵² Zu Britisch Indien im Völkerbund vgl.: Karl-Joseph Schmidt: *India's Role in the League of Nations*. 1919-1939, Ann Arbor (Mich) 1994.

³⁵³ Zur Route der *Travelling Commission* vgl.: *Asienenquete*, S. 14-16.

bezüglich der Kategorisierung des Frauen- und Kinderhandels als internationales Phänomen hervorrief. In den beiden folgenden Abschnitten gehe ich auf diese Fragen näher ein und untersuche, wie die Asienenquete sich diesen annahm. Anschliessend widme ich einen gesonderten Abschnitt der Mandschureikrise, die kurz nach dem Besuch der *Travelling Commission* im Norden Chinas ausbrach und nicht nur auf lokaler, sondern auch auf internationaler Ebene erhebliche Folgen hatte, in der Asienenquete aber keine Erwähnung fand.

3.2.1.1 Souveränität formal unabhängiger Staaten in kolonial strukturierten Gebieten

Die erwähnte koloniale Prägung Südostasiens hatte Auswirkungen auf die Handlungsfähigkeit der formal unabhängigen Staaten China und Siam. Im Folgenden untersuche ich am Beispiel von China, was diese Auswirkungen konkret bedeuteten und wie diese Einschränkungen in der Asienenquete dargestellt wurden. Anschliessend zeige ich am Beispiel von Siam, welche diskursive Bedeutung in einer solchen Konstellation moralische Fragen zum Umgang mit Sexualität erhalten konnten.

Die Situation in China zeichnete sich durch die Präsenz verschiedener Souveränitätsansprüche aus,³⁵⁴ die die Zuschreibung von Souveränität in der Asienenquete erschwerten. Die chinesischen Behörden hatten in von AusländerInnen bewohnten Gebieten Chinas teilweise nur beschränkte Verfügungsrechte und damit stellte sich die Frage der Verantwortung für die entsprechenden Gebiete. Die Asienenquete ging auf diese Konstellation ein und erklärte die Souveränitätsansprüche in China folgendermassen: AusländerInnen abgesehen von MissionarInnen durften sich in China nur in bestimmten Städten aufhalten, den insgesamt 49 sogenannten „treaty ports“ und den sogenannten „foreign settlements“. „[T]he municipal administration of these settlements is chiefly controlled by the foreign element.“³⁵⁵ De facto hiess das, dass in diesen Gebieten, die nicht nur von EuropäerInnen, sondern auch von vielen ChinesInnen bewohnt wurden, die Rechtsprechung von den entsprechenden europäischen Mächten (beispielsweise im französischen „settlement“ in Schanghai von Frankreich) kontrolliert wurde.³⁵⁶ Diese Situation führte dazu, dass die Souveränität der chinesischen Behörden in Städten mit „foreign settlements“ eingeschränkt war. Das schlug sich in der gesetzlichen Regelung der Prostitution nieder, wie die Asienenquete vermerkte:

³⁵⁴ Vgl.: Albert Feuerwerker: *The Foreign Presence in China*, in: John King Fairbank (Hg.): *The Cambridge History of China*, Cambridge, New York 1989, S. 128-207.

³⁵⁵ Asienenquete, S. 128.

³⁵⁶ James Zheng Gao: *Historical Dictionary of Modern China. (1800-1949)*, Lanham (Md.) 2009, S. 124.

„Each of these settlements handles the problem of prostitution and of the fight against traffic in women and children according to its own municipal laws and its own policy.“³⁵⁷

So erwähnte die Asienenquête, dass etwa das *Bureau of Public Health of Greater Shanghai* den Behörden der “foreign settlements” von Schanghai einen Brief schrieb, um die Prostitution in Schanghai einzuschränken und deren Reglementierung abzuschaffen.³⁵⁸ Dieses Schreiben war die einzige Möglichkeit der chinesischen Behörden, um in diesen Gebieten Einfluss zu nehmen. Der *Travelling Commission* wurde berichtet, dass es in den „foreign settlements“ von Schanghai trotz der offiziellen Abschaffung der Reglementierung in allen „settlements“ weiterhin total rund 6200 chinesische Prostituierte gab.³⁵⁹

Die eingeschränkte chinesische Souveränität zeigte sich zudem laut der Asienenquête an den Schwierigkeiten der chinesischen Behörden, die Ausreise von ChinesInnen aus China zu kontrollieren. Der Sonderstatus von Hongkong erlaubte es, die chinesischen Passkontrollen zu umgehen: Da Hongkong ein wichtiges Wirtschaftszentrum war, war es ChinesInnen erlaubt, die Stadt ohne Visum zu betreten. Über die Ausreise aus Hongkong wachten nicht die chinesischen Behörden, weil Hongkong von Grossbritannien gepachtet war und damit unter dessen Kontrolle stand. Somit konnten ChinesInnen über Hongkong aus China ausreisen, ohne dass die chinesischen Behörden dies kontrollieren konnten. Eine weitere Einschränkung der chinesischen Souveränität waren die Privilegien ausländischer Schifffahrtsgesellschaften, die als Transportmittel für die Ausreise aus China in Betracht kamen und deren PassagierInnen von den Kontrollen der chinesischen Behörden ausgenommen waren.³⁶⁰

Insgesamt stellt die Asienenquête ein differenziertes Bild der eingeschränkten Souveränität Chinas dar. Die Darstellungen finden sich innerhalb der Asienenquête im zweiten Teil mit den Ausführungen zur Situation in den einzelnen Territorien. Der vorangestellte generelle Teil bot weniger Anknüpfungspunkte, um diese Souveränitätseinschränkungen darzustellen.

„Foreign settlements“ und „treaty ports“ charakterisierten auch die eingeschränkte Souveränität Siams. Für Siam gibt es historische Studien, die zeigen, dass die moralischen Diskurse rund um Sexualität, die unter anderem die Untersuchung von internationalem Frauen- und

³⁵⁷ Asienenquête, S. 128.

³⁵⁸ Asienenquête, S. 130f.; 158f.

³⁵⁹ Asienenquête, S. 142f. Zur chinesischen Prostitution in Schanghai vgl.: Christian Henriot: *Prostitution and Sexuality in Shanghai. A Social History 1849-1949*, Cambridge (UK), New York 2001.

³⁶⁰ Asienenquête, S. 152f.

Kinderhandel unterschwellig prägten, auch Möglichkeiten eröffnen konnten, um sich international zu positionieren.

Die siamesischen Eliten trieben die Positionierung ihres Staates als „zivilisiertes“ Land sehr bewusst voran.³⁶¹ Dazu gehörte unter anderem 1905 die Abschaffung der Sklaverei. Danach nahm die Prostitution in Siam stark zu, weil sie für Frauen aus ärmeren Schichten, die im bisherigen feudalen System Sklavinnen gewesen waren, die einzige mögliche Einkommensquelle war. Angesichts der grossen Zahl von Prostituierten reglementierte Siam ab 1909 die Prostitution.³⁶² Gleichzeitig nutzte Siam seinen Beitritt zu den internationalen Abkommen gegen Frauen- und Kinderhandel von 1904 und 1910, um sich international zu positionieren. Dieses Engagement schlug sich in einer verbesserten Verhandlungsposition gegenüber Deutschland nieder, dessen Vertrag mit Siam an den Friedensverhandlungen von Versailles aufgelöst wurde. Zudem verzichteten in der Folge die USA auf ihre steuerlichen und extraterritorialen Rechte in Siam.³⁶³ Als die *Travelling Commission* ihre Daten erhob, war die Reglementierung Siams nicht erklärungsbedürftig, da das angrenzende französische Indochina nach wie vor ein Reglementierungssystem kannte. Siam nahm hingegen auf den abolitionistischen Diskurs Bezug, indem es sich gegenüber der *Travelling Commission* als „in principle „regulationist“ toward prostitution and „abolitionist“ toward traffic“ bezeichnete.³⁶⁴

Die Positionierung Siams fand in der Asienenquête insofern den gewünschten Niederschlag, als der siamesische Frauen- und Kinderhandel als historisches Phänomen, das nicht mehr existierte, bezeichnet wurde. Einziges Problem seien einreisende chinesische Prostituierte.³⁶⁵ Damit hatten die siamesischen Behörden ein Bild von ihrem Staat gezeichnet, der seine eigenen Bürgerinnen beschützt. Diese Beschreibung passte in das gewünschte Bild des zivilisierten Siam.³⁶⁶

³⁶¹ Zivilisiertes Verhalten wurde in Siam mit dem vom Englischen entlehnten Begriff „siwilai“ bezeichnet. Vgl.: Merle C. Ricklefs: *A New History of Southeast Asia*, Houndmills, Basingstoke, Hampshire, New York 2010, S. 230f.

³⁶² Leslie Ann Jeffrey: *Sex and Borders. Gender, National Identity, and Prostitution Policy in Thailand*, Vancouver (B.C) 2002, S. 11f.

³⁶³ Jeffrey 2002, S. 12.

³⁶⁴ Asienenquête, S. 310.

³⁶⁵ Asienenquête, S. 322-328; 79-80.

³⁶⁶ Vgl. dazu auch: Hell 2010.

3.2.1.2 Definitionsprobleme – Was ist international in einem kolonial strukturierten Gebiet?

Das Mandat des Völkerbunds beschränkte sich formell klar auf die Untersuchung von *internationalem* Frauen- und Kinderhandel in Asien.³⁶⁷ Diese Beschränkung rechtfertigte sich durch den Umstand, dass – im Gegensatz zu Vorgängen, die sich innerhalb nationaler Grenzen abspielten – bezüglich der Bekämpfung von grenzüberschreitenden Verbrechen ein internationaler Koordinationsbedarf bestand, der durch den Völkerbund wahrgenommen werden konnte.³⁶⁸ Im Gegensatz zu dieser klaren Grundlage, finden sich in der Asienenquete einige Unschärfen bezüglich der Frage, was *internationaler* Frauen- und Kinderhandel ist.

Die Asienenquete beurteilt in mehreren Fällen grenzüberschreitenden Frauen- und Kinderhandel nicht als internationalen Frauen- und Kinderhandel. So in Bezug auf Chinesinnen, die in angrenzende Territorien gebracht wurden, wie folgendes Zitat zeigt.

*„Traffic in Chinese women from China to the British Colony of Hong-Kong and the Portuguese Colony of Macao and the Japanese Leased Territory of Kwantung, all of which territories are geographically and ethnographically parts of China, can, although it has to cross political frontiers, hardly be considered as international traffic in the fully accepted sense of the term.“*³⁶⁹

Eine Argumentation, welche in dieselbe Richtung geht, findet sich bei der Darstellung des Frauen- und Kinderhandels von Java (Niederländisch Indien) nach Britisch-Malaya:

*„However, a certain amount of traffic, which technically [Hervorhebung durch Autorin] comes under the category of international traffic, in women of Malay race does exist between the Netherlands Indies and the Malay Peninsula.“*³⁷⁰

Gleichzeitig hielt die Asienenquete fest, dass es keine Anzeichen von Frauen- und Kinderhandel mit Malaiinnen gäbe “to foreign countries whose population is not Malay”.³⁷¹ Beide Zitate zeigen die unabhängig von der Überschreitung politischer Grenzen existierende Zurückhaltung der Asienenquete bei der Bezeichnung von Frauen- und Kinderhandel als interna-

³⁶⁷ Asienenquete, S. 14.

³⁶⁸ Vgl. zur Entwicklung des Bedarfs an internationaler Koordination bei der Verbrechensbekämpfung: Jens Jäger: Verfolgung durch Verwaltung. Internationales Verbrechen und internationale Polizeikooperation 1880-1933, Konstanz 2006.

³⁶⁹ Asienenquete, S. 59.

³⁷⁰ Asienenquete, S. 80.

³⁷¹ Asienenquete, S. 80.

tionales Phänomen, wenn dabei Personen in ein Gebiet gebracht wurden, dessen EinwohnerInnen (mehrheitlich) derselben „Rasse“ angehörten.

Auch als nicht-international bezeichnete die Asienenquete den Frauen- und Kinderhandel zwischen den Straits Settlements, den Federated Malay States und den Unfederated Malay States, die gemeinsam Britisch-Malaya bildeten. Diese Gebiete unterstanden in unterschiedlich ausgeprägter Weise Grossbritannien und deren dementsprechend unterschiedliche gesetzliche Regelungen führte die Asienenquete auch einzeln nach Territorium geordnet auf. Sie hielt aber explizit fest, dass es sich bei Frauen- und Kinderhandel innerhalb von Britisch-Malaya nicht um internationalen Frauenhandel handelte.³⁷² Hier sind es die komplexen Abstufungen der Souveränität innerhalb des kolonialen Gebildes Britisch-Malaya, die dazu führten, dass die Asienenquete eine explizite Taxierung des Status dieser Bewegungen vornahm.

Schliesslich nahm die Asienenquete mehrmals Stellung zur Frage, ob der Frauen- und Kinderhandel von der Metropole in die Kolonien eines Staates als international zu bezeichnen sei. Im Kapitel zu „occidental women“ wurde nicht in Frage gestellt, dass es sich dabei um internationalen Frauen- und Kinderhandel handelte.³⁷³ Der Frauen- und Kinderhandel von Japanerinnen in die japanischen Siedlungen in Nordchina wurde hingegen folgendermassen beschrieben:

„[...] a traffic which may be said not to bear all the characteristics of an international movement.“³⁷⁴

An dieser Stelle stellte die Asienenquete also in Frage, ob Frauen- und Kinderhandel von der Metropole in die Kolonien als international zu bezeichnen ist.

Allen diesen Zitaten aus der Asienenquete, welche grenzüberschreitenden Frauen- und Kinderhandel nicht als international bezeichneten, ist gemeinsam, dass diese Abweichung explizit erklärt werden musste und mit der Inkongruenz von politischer und „Rasse“-Grenze erklärt wurde.

Eine weitere Bezeichnung, welche etwas anders gelagert ist, kann diesen Befund noch bekräftigen. Frauen- und Kinderhandel mit Russinnen, welcher innerhalb des chinesischen Territoriums stattfand, bezeichnete die Asienenquete als internationales Phänomen:

„Even when staged entirely within the borders of China it [traffic in Russian women] clearly bears the stamp of international traffic.“³⁷⁵

³⁷² Asienenquete, S. 279; S. 265-307.

³⁷³ Asienenquete, S. 23-29.

³⁷⁴ Asienenquete, S. 76.

³⁷⁵ Asienenquete, S. 21.

An dieser Stelle wurde also ein nicht-grenzüberschreitendes Phänomen als international bezeichnet. In der Asienenquete wird es nicht explizit gemacht, ich gehe jedoch davon aus, dass auch hier die Divergenz zwischen politischer Grenze und „Rasse-“ Grenze eine Rolle spielte. Die Asienenquete unterstreicht die Fremdheit der Russinnen in China³⁷⁶ und erwähnt etwa im Zusammenhang mit der Gefährdung der Russinnen deren Unfähigkeit „to speak the language of the land“.³⁷⁷ Hier wird eine Verbindung hergestellt zwischen Verständigungsproblemen, der damit einhergehenden Hilflosigkeit und der besonderen Gefährdung von Personen anderer „Rasse“-Zugehörigkeit.

Insgesamt finden sich in der Asienenquete Definitionsprobleme mit der Internationalität von Frauen- und Kinderhandel dann, wenn politische und „rassische“ Grenzen nicht kongruent waren. Es handelt sich dabei um eine Vermischung von intuitivem Verständnis von internationalem Frauen- und Kinderhandel, welches sich auf stereotype Vorstellungen von hilflosen Frauen in kulturell fremder, anderssprachiger Umgebung stützte und einem formalen juristischen Verständnis, welches die Grenzüberschreitung als notwendiges Merkmal von Internationalität betrachtete. Wegen der kolonialen Strukturierung des Gebiets finden sich solche Vermischungen und Überkreuzungen öfter als anderswo. Dieses Problem tritt im ersten Teil der Asienenquete, welcher nach „Rasse“-Zugehörigkeit der Betroffenen strukturiert ist, weniger zu Tage, weil dieser Teil die „Rasse“-Zugehörigkeit in die Analyse inkorporiert und so die politischen Grenzziehungen in den Hintergrund rückten.

3.2.1.3 Die Leerstelle – Mandschureikonflikt

Am 18. September 1931 kam es in Mukden in der Mandschurei zu einem inszenierten Sprengstoffanschlag auf die Südmandschurische Eisenbahn. Die japanische Kwantung-Armee, die in diesem Gebiet Chinas das Recht hatte, Truppen zu stationieren, hatte den Vorfall inszeniert und benutzte ihn in der Folge als Vorwand, um die Provinzen des Gebiets unter ihre Kontrolle zu bringen.³⁷⁸

³⁷⁶ So wird etwa darauf hingewiesen, dass es für die Flüchtlinge in China, im Gegensatz zu denjenigen in Europa, ungleich schwieriger sei, die Sprache zu lernen und mit chinesischen Arbeitnehmenden zu konkurrenzieren. Asienenquete, S. 34.

³⁷⁷ Asienenquete, S. 31.

³⁷⁸ Stefan Hell: Der Mandschureikonflikt. Japan, China und der Völkerbund 1931-1933, Tübingen 1999, S. 57-59. Zum Mandschureikonflikt vgl. auch: Akira Iriye: Japanese aggression and China's international position 1931-1949; in: John K. Fairbank und Albert Feuerwerker (Hg.): Cambridge History of China Vol. 13, Cambridge / New York / Melbourne 1986, S. 492-546.

Die *Travelling Commission* des Völkerbunds war im ersten Halbjahr 1931 in dem betroffenen Gebiet unterwegs gewesen und hatte nicht nur die mandschurischen Städte Mukden und Harbin, sondern auch weitere Städte Chinas und Japans besucht. Als der Mukden-Zwischenfall sich ereignete, war die *Travelling Commission* allerdings bereits auf Sumatra und trug dort die Ergebnisse ihrer Untersuchungen in Ostasien zusammen.³⁷⁹ In einem internen Bericht wird der Besuch in der Mandschurei dahingehend beschrieben, dass die japanischen Behörden grosses Interesse daran gehabt hätten, dass die *Travelling Commission* ihre Aufgabe so schnell als möglich erledigte und wieder abreiste.³⁸⁰

Unterdessen brachte China den Angriff Japans auf sein Territorium vor den Völkerbundsrat. Die Grossmächte zögerten lange, ob und inwiefern sie in den Konflikt eingreifen sollten. Im November 1931 setzte der Völkerbund die Lytton-Kommission zur Untersuchung der Vorfälle ein, welche aber erst im Oktober 1932 ihre Resultate präsentierte. In der Zwischenzeit hatte Japan in der Mandschurei Fakten geschaffen, indem eine neue japanentreue Verwaltung aufgebaut und im Februar 1932 der japanische Marionettenstaat Mandschukuo ausgerufen worden war. Die Völkerbundsversammlung verurteilte darauf im Februar 1933 das Vorgehen Japans einstimmig, worauf die japanische Delegation demonstrativ den Saal verliess und Japan im März 1933 auch formell seinen Austritt aus dem Völkerbund bekannt gab.³⁸¹

Die Asienenquête ging nicht auf diese politisch heikle Situation ein. Bei der ausführlichen Darstellung der Situation der russischen Diaspora in der mandschurischen Stadt Harbin, erwähnte sie den Konflikt nicht.³⁸² Implizit nahm die Asienenquête insofern Stellung als die Hintergrundinformationen zu Harbin und Mukden unter dem Kapitel zum chinesischen Territorium zu finden waren,³⁸³ was bei der Verabschiedung der Enquete im Dezember 1932 ein Zeichen der Nicht-Anerkennung des neuen Staates Mandschukuo war. Angesichts der japanischen Interventionen in diesem Gebiet, ist allerdings grundsätzlich fraglich, wie aktuell die Informationen, welche die Asienenquête zu diesem Thema gesammelt hatte, bei ihrem Erscheinen waren.

Der Mandschurei-Konflikt war einer der Gründe, weshalb die vertiefte Diskussion der Asienenquête im *Advisory Committee* nicht unmittelbar nach dem Erscheinen der Asienenquête

³⁷⁹ Asienenquête, S. 15.

³⁸⁰ LNA: 11 B/5580/R3047 (Section Files 1928-32) Dossier: Report of M von Schmieden on the Tour, vom 20.4.1932, S. 13.

³⁸¹ Hell 1999, S. 57-191.

³⁸² Vgl.: Asienenquête, S. 29-34.

³⁸³ Vgl. Asienenquête, S. 127-167.

erfolgte. In seiner Sitzung von 1933 beschränkte sich das *Advisory Committee* auf eine „preliminary examination“ der Asienenquete, weil die Asienenquete soeben erst erschienen sei und noch weitere Auskünfte eingeholt werden müssten.³⁸⁴ Für die Diskussion der Asienenquete im *Advisory Committee* war ein chinesischer Delegierter als Gast zugelassen.³⁸⁵ Japan sandte in das *Advisory Committee* auch nach seinem Austritt aus dem Völkerbund jeweils eine Delegation bis es 1938 sämtliche Mitarbeit in Komitees des Völkerbunds abbrach.³⁸⁶ In den Besprechungen der Asienenquete im *Advisory Committee* und in der Völkerbundsversammlung ist nur aus Andeutungen des chinesischen Delegierten zu verstehen, dass China in diesem Gebiet seine Souveränität nicht ausüben konnte.³⁸⁷ Expliziter kam die Situation 1935 im *Advisory Committee* zur Sprache, als der japanische Delegierte die internationale Nicht-Anerkennung von Mandschukuo thematisierte.³⁸⁸

Insgesamt wurde die politische Lage in der Mandschurei von der Asienenquete nicht angesprochen. In den folgenden Diskussionen schwang die Frage jeweils mindestens implizit mit. Diese Nicht-Thematisierung hatte den Nebeneffekt, dass keine Stellung zum Konflikt bezogen wurde, was implizit so gelesen werden konnte, dass die neue Situation weniger ausgeblendet, als viel mehr nicht anerkannt wurde.

3.2.2 Zensus-Daten und ihre Auswirkungen - Struktur der Asienenquete

Dieses Unterkapitel analysiert die Art und Weise, wie die Resultate in der Asienenquete präsentiert wurden. Die Asienenquete war in zwei Teile gegliedert. Der erste Teil war nach den „racial groups“ der Betroffenen strukturiert, der zweite versammelte Gesetze, Behördenauskünfte und statistische Angaben nach Territorien geordnet. Hier fokussiere ich auf die Darstellung im ersten Teil, der nach „racial groups“ strukturiert war. Bei dieser Strukturierung

³⁸⁴ LNA: AdC Rap 1933, S. 16. Aus den Unterlagen zur Vorbereitung der Sitzung geht hervor, dass die aktuelle politische Lage in der Mandschurei ein Grund war, weshalb eine Verschiebung der Diskussion auf das Folgejahr erfolgte. LNA: Rapport de la Commission d'enquête sur la traite des femmes et des enfants en Orient, vom 3.4.1933. CTFE.594 S. 14.

³⁸⁵ China erhielt erst im Zuge der Reform von 1937 einen festen Sitz im *Advisory Committee*. Vgl. AdC Rap 1937, S. 5-6.

³⁸⁶ Hell 1999, S. 195.

³⁸⁷ LNA: Comité mixte: Septième séance tenue le mercredi 5 avril 1933 à 10 heures 30. CTFE/Mixte 12^e/PV.7(1), S. 3.

³⁸⁸ LNA: Commission de la traite des femmes et des enfants et de la protection de l'enfance – Session mixte: Procès-verbal provisoire de la 1^{ère} séance (privée puis publique) tenue à Genève le vendredi 24 avril 1936 à 15 heures. CTFE/Mixte 15^e/PV.1, S. 6.

handelte es sich um eine Innovation: Für die Enquete von 1927 wurde keine Strukturierung nach „racial groups“ gewählt, sondern eine themenbasierte Struktur.³⁸⁹ In der Asienenquete wurde die Strukturierung nach „racial groups“ damit begründet, dass mit einer Darstellung nach Staaten zu viele Wiederholungen verbunden gewesen wären und die internationale Dimension des Frauen- und Kinderhandels verloren gegangen wäre.³⁹⁰

Die Strukturierung nach „racial groups“ bedeutete, dass zunächst westliche Opfer von Frauen- und Kinderhandel dargestellt wurden, danach russische Frauen in China, anschliessend chinesische Frauen, dann japanische Frauen, und in kurzen Kapiteln schliesslich Filipinas, Annamitinnen, Siamesinnen, Malaiinnen, Inderinnen, Perserinnen, Araberinnen und Afrikanerinnen. Die Kriterien für die Einteilung in „racial groups“ folgten weder einem klaren Muster nach Nationalitäten oder Religionen, noch nach Ethnien. Beispielsweise gehörten zu den westlichen Frauen sämtliche Europäerinnen und Amerikanerinnen unabhängig von deren Hautfarbe und religiöser Zugehörigkeit, zu den japanischen Frauen wurden aufgrund ihrer nationalen Zugehörigkeit auch Koreanerinnen und chinesische Einwohnerinnen von Taiwan gezählt. Diese Struktur lässt sich damit erklären, dass sich die Unterteilung in die verschiedenen „racial groups“ an den Zensusdaten orientierten, die in diesen Gebieten erhoben wurden. Somit wurden weitgehend Kategorisierungen von Kolonialbehörden für die Darstellung der Asienenquete übernommen.

Welches Bild mit dieser Struktur gezeichnet wurde, zeige ich hier. Der Fragestellung entsprechend gliedert sich dieses Unterkapitel der Dissertation wie die Asienenquete nach den „Rassen“ von Betroffenen, allerdings mit der Absicht, diese Strukturierung zu problematisieren und aufzuzeigen, welche Unterschiede zwischen den „Rassen“ durch diese Strukturierung auch in der Beschreibung der Betroffenen und deren Umgebung konstruiert wurden und welche Problematiken damit in den Vordergrund beziehungsweise in den Hintergrund gerückt wurden.

3.2.2.1 „Occidental women“ – Stellenwert eines marginalen Phänomens

Das erste Kapitel der Asienenquete beschäftigte sich mit sogenannten westlichen Frauen als Opfer von Frauen- und Kinderhandel. Die Asienenquete hielt fest, dass es in Asien nicht mehr viele „westliche“ Prostituierte gäbe, weil die Nachfrage abgenommen habe.³⁹¹ Laut den offi-

³⁸⁹ Vgl.: Rapport du Comité spécial d'experts sur la question de la traite des femmes et des enfants, Genève 1927. C.52.M.52.1927.IV.

³⁹⁰ Asienenquete, S. 7f, 18.

³⁹¹ Asienenquete, S. 24.

ziellen Angaben, die die *Travelling Commission* sammelte, arbeiteten total knapp 200 „westliche“ Prostituierte in Asien. Die meisten von diesen Prostituierten fanden sich in den französischen Mandatsgebieten, in Britisch Indien, in Indochina und in Schanghai. Dies hatte damit zu tun, dass an diesen Orten die Prostitution reglementiert war³⁹² und die Behörden deshalb genaue Angaben über die bei ihnen registrierten Prostituierten machen konnten. Bei den Beschreibungen der Asienenquête fällt zudem auf, dass die „Rasse“-Zugehörigkeit ihrer Freier wiederholt erwähnt wurde.³⁹³

Die Frage der „westlichen Frauen“ war von besonderer Relevanz, weil „westliche“ Prostituierte in den nach „Rasse“-Zugehörigkeit segregierten kolonialen Gesellschaften eine besondere Funktion einnahmen. Prostituierte, die der „Rasse“ der Kolonisierenden zuzurechnen waren, untergruben einerseits den Anspruch der Kolonialmächte auf moralische Überlegenheit: Ihre tiefe Position in der Hierarchie der kolonialen Gesellschaft stand in eklatantem Widerspruch zur proklamierten (moralischen) Überlegenheit der kolonisierenden „Rasse“ gegenüber Angehörigen der kolonisierten „Rasse“, welche die Grundlage bildete, um koloniale Politik zu rechtfertigen.³⁹⁴ Andererseits erachteten die Kolonialbehörden Prostituierte, die ihrer „Rasse“ zugehörten, als beste Lösung, um den meist alleinstehenden Männern aus den Metropolen sexuelle Befriedigung zu ermöglichen, da diese für die Disziplin als unumgänglich betrachtet wurde. Im Gegensatz dazu bargen sexuelle Beziehungen zu Frauen der kolonisierten „Rassen“ die Gefahr, der zu engen Bindung und damit der Illoyalität gegenüber der Kolonialmacht. Alternative sexuelle Betätigungen wie Onanie oder Homosexualität wurden als weiter ausserhalb des moralisch legitimen Rahmens betrachtet als der Kauf von Dienstleistungen Prostituiertter.³⁹⁵ Vor diesem Hintergrund war es für ein europäisches Publikum relevant zu wissen, dass sich nur wenige Prostituierte aus den Metropolen in Asien aufhielten, womit der Umfang der Untersuchung dieses laut der Asienenquête kleinen Phänomens zu erklären ist.

Das Kapitel über „westliche“ Prostituierte ist aber nicht nur wegen seines Umfangs bemerkenswert, sondern auch wegen seiner Begrifflichkeit. Das Kapitel spricht nicht von „weissen“ Frauen, eine Abgrenzung, die im kolonialen Kontext Asiens naheliegend gewesen wäre und auch semantisch an die Begrifflichkeiten der Vorkriegsabkommen angeknüpft hätte, die von

³⁹² Asienenquête, S. 23.

³⁹³ Asienenquête, S. 24.

³⁹⁴ Fischer-Tiné 2009, S. 186-188.

³⁹⁵ Philippa Levine: *Prostitution, Race, and Politics. Policing Venereal Disease in the British Empire*, New York 2003, S. 265, 292f.

„white slavery“ sprachen. Die Asienenquete spricht von „westlichen“ Frauen und positioniert sich damit semantisch klar in der Völkerbunds begrifflichkeit.

3.2.2.2 Russische Flüchtlinge in China – Bekannte Narrative mit Auswirkungen

Das zweite Kapitel der Asienenquete beschrieb die russischen Opfer von Frauen- und Kinderhandel in China. Wegen der bolschewistischen Revolution und dem anschliessenden Bürgerkrieg in Russland kamen viele Menschen als Flüchtlinge in die Mandschurei, insbesondere nach Harbin. Harbin war seit Ende des 19. Jahrhunderts ein Eisenbahnknotenpunkt und ein wichtiger russischer Stützpunkt in Ostasien. Nach der Oktoberrevolution und während dem Bürgerkrieg flohen viele Weissgardisten mit ihren Angehörigen nach Harbin.³⁹⁶

Die Asienenquete fokussierte in ihrem Bericht auf die weiblichen Flüchtlinge in Harbin als potentielle Opfer von Frauen- und Kinderhandel. Sie berichtete von zwei Gefahren, welchen diese Flüchtlinge ausgesetzt seien: Erstens würden Flüchtlinge aus finanzieller Not auf dem Weg nach Harbin ihre Frauen als Pfand bei chinesischen Wirten zurücklassen, die diese Frauen nach einer gewissen Zeit als Prostituierte ausnützten. Zweitens seien die russischen Flüchtlinge in Harbin oft in finanziellen Engpässen, so dass die Frauen zum Haushaltseinkommen beitragen müssten, indem sie als Kellnerinnen oder professionelle Tanzpartnerinnen arbeiteten und dabei in die Prostitution abzugleiten drohten. Insbesondere der Beruf der Tanzpartnerin, das bezahlte Tanzen mit einem fremden Tanzpartner in einem Tanzlokal,³⁹⁷ übe mit seinem Glanz und dem Versprechen von leicht verdientem Geld auf viele Russinnen in Harbin eine Anziehungskraft aus, die sie dazu bringe, in andere chinesische Städte zu reisen, wie etwa Schanghai, Chefou, Tientsing oder Tsingtao, um dort als Tanzpartnerin zu arbeiten. Als Gründe, weshalb die Russinnen gefährdet seien zu Prostituierten zu werden, nannte die Enquete in erster Linie den Männerüberschuss in den europäischen „foreign settlements“ in China und die ökonomische Lage der Flüchtlinge. In zweiter Linie sei die historisch bedingte, „feverish atmosphere“ von Harbin verantwortlich für die Attraktivität des Tanzberufs für die Russinnen.³⁹⁸

³⁹⁶ Vgl.: Sören Urbansky: Kolonialer Wettstreit. Russland, China, Japan und die Ostchinesische Eisenbahn, Frankfurt am Main, New York 2008, insbesondere S. 114-123; zur Lage Harbins vgl. auch den Themenschwerpunkt von *Comparativ*, 22. Jg. 2012, H. 5: Borders in Imperial Times. Daily Life and Urban Spaces in Northeast Asia.

³⁹⁷ Zu dieser Institution und der Popularität des Tanzens in Schanghai allgemein vgl.: Andrew David Field: Shanghai's Dancing World. Cabaret Culture and Urban Politics, 1919-1954, Hong Kong 2010.

³⁹⁸ Asienenquete, S. 29-37.

Mit dieser Beschreibung knüpfte die Asienenquete an bekannte Narrative zu Frauen- und Kinderhandel an. Einerseits betonte sie das materielle Elend und den Druck, der durch die Nachfrage entstehe, andererseits erwähnte sie die moralische Verantwortung der Frauen, die sich von der Aussicht auf ein besseres Leben verlocken liessen. Diese Herangehensweise erinnert an die Schriften zu „white slaves“, die vor dem 1. Weltkrieg entstanden und ebenfalls als Gründe für „white slavery“ die moralische Verantwortung des „Mädchens“ neben die materielle Not stellten.³⁹⁹ Diese Bekanntheit der Narrative mag mit ein Grund gewesen sein, weshalb die Frage der Russinnen in China in der westlichen Öffentlichkeit auf grosse Resonanz stiess. Bis 1936 beschäftigten sich mehrere Gremien des Völkerbunds wiederholt mit diesem Aspekt der Asienenquete,⁴⁰⁰ der damit zur am umfangreichsten rezipierten Problematik der Asienenquete wurde (vgl. Unterkapitel 3.3.2).

3.2.2.3 Chinesische Opfer von Frauenhandel – Kulturalisierung und kolonialer Kontext

Das mit Abstand umfangreichste Kapitel der Asienenquete behandelt chinesische Opfer von Frauen- und Kinderhandel.⁴⁰¹ Es beginnt mit statistischen Angaben zur Anzahl der chinesischen Prostituierten ausserhalb Chinas, die bei 17'000 Personen angesetzt wurde.⁴⁰² Diese Zahl war absolut gesehen wesentlich höher als die Grösse anderer Opfergruppen.⁴⁰³ Allerdings entsprach sie bei 2,5 – 6 Millionen Chinesinnen und Chinesen in Britisch-Malaya (heute Malaysia), Niederländisch Indien (heute Indonesien), Siam (heute Thailand), Indochina (heute Vietnam, Laos und Kambodscha), Hong Kong, Macao und Formosa (heute Taiwan) weniger als einem Prozent der Chinesinnen und Chinesen, in den ausserhalb Chinas untersuchten Ge-

³⁹⁹ Vgl. als zeitgenössisches Beispiel: Ninck 1912. Für eine Analyse der „white slavery“- oder Mädchenhandelschriften vgl.: Jazbinsek 2002, S. 85f; Sabelus 2009, S. 11-19.

⁴⁰⁰ Vgl. auch: Francesca Piana: L'humanitaire d'après-guerre. Prisonniers de guerre et réfugiés russes dans la politique du Comité international de la Croix-Rouge et de la Société des Nations, in: Relations Internationales, 2012, Nr. 151, S. 63-75.

⁴⁰¹ Asienenquete, S. 37-66.

⁴⁰² Asienenquete, S. 31.

⁴⁰³ 174 westliche Frauen; ca. 1500 Japanerinnen; vgl.: Asienenquete, S. 23; 67; 1200-1900 Russinnen; vgl.: LNA: Comité de la traite des femmes et des enfants. Situation des femmes d'origine russe en Extrême-Orient. Memorandum du Secrétariat vom 25.4.1935. CTFE.656, S. 14-17.

bieten.⁴⁰⁴ Dass mit dem umfangreichen Kapitel eine Überbewertung der chinesischen Prostitution drohte, machte der chinesische Delegierte Hoo im *Advisory Committee* deutlich.⁴⁰⁵

Darstellung als kulturelles Problem

Bei der Beschreibung der Chinesinnen zog die Asienenquete die chinesische Kultur als Erklärung heran, um die Ursachen von chinesischer Prostitution in Südostasien darzustellen. Im Unterkapitel zum „social background“ des Frauen- und Kinderhandels mit Chinesinnen zeigte sich diese spezifische Beschreibungsart des Problems besonders deutlich: Zunächst wurden kurz neue gesetzliche Grundlagen zur Bekämpfung von Frauen- und Kinderhandel angesprochen und danach ausführlich der kulturelle Hintergrund und die chinesische Mentalität.⁴⁰⁶ Der Frauen- und Kinderhandel mit Chinesinnen wurde also anders als der Frauen- und Kinderhandel mit „occidental women“ und mit Russinnen mit kulturellen Faktoren erklärt und nicht mit moralischen.

Diese Hervorhebung von kulturellen Faktoren ist bei der Wahrnehmung von Problemlagen in nicht-westlichen Staaten auch in anderen Zusammenhängen anzutreffen. In ihrer Studie „Dislocating Cultures. Identities, Traditions, and Third-World Feminism“ untersucht die Philosophin Uma Narayan die US-Wahrnehmung von indischen *dowry-murders* (Mitgiftmorden). Ihre Beobachtung ist, dass bei der Übertragung einer Problemstellung in einen neuen Kontext wie bei der Übertragung der von ihr untersuchten Mitgiftmorde von Indien in die USA die Problemstellung dekontextualisiert wird. Diese Dekontextualisierung erfolgt dadurch, dass der Kontext des Herkunftslands, der einem dortigen Publikum offensichtlich ist, beim Transfer des Problems an ein westliches Publikum nicht mitgegeben wird. Weil dieser Kontext für US-Bürger und US-Bürgerinnen nicht klar ist, kommt es leicht zu einem Missverständnis der Problemstellung. Bei den Mitgiftmorden äussert sich das so, dass diese als genuin indisches Problem betrachtet werden, ohne sie in den Kontext von häuslicher Gewalt zu stellen. Das führt dazu, dass die Mitgiftmorde als kulturelles Problem betrachtet werden. Uma Narayan spricht davon, dass Dritt-Welt-Frauen im Gegensatz zu US-Frauen oft einen „death by culture“ erleiden. Das illustriert sie damit, dass häusliche Gewalt, die sich in den USA ereignet, in den USA nicht als Produkt der amerikanischen Kultur wahrgenommen wird.⁴⁰⁷

⁴⁰⁴ Die Zahlen sind aus: Opiumenquete Vol. I, S. 22-25.

⁴⁰⁵ LNA: Rap AdC 1933, S. 17.

⁴⁰⁶ Asienenquete, S. 38-50.

⁴⁰⁷ Vgl.: Uma Narayan: *Contesting Cultures. Identities, Traditions and Third World Feminisms*, London 1997, S. 82-117.

Wendet man diese Beobachtungen von Narayan auf die Asienenquête an, so ist analog zum „death by culture“, eine Beschreibung als „prostitution by culture“ zu beobachten, wie die Quellen zeigen. So ging etwa Rachel Crowdy nach mehreren Gesprächen mit staatlichen und nichtstaatlichen Akteuren und Akteurinnen im Fernen Osten von folgender Annahme aus:

“The profession of a prostitute is not necessarily looked on as a dishonourable profession and the majority therefore of the countries of the East, [...] will not, I imagine, be so anxious to conceal existing conditions as were the countries of the West.”⁴⁰⁸

Sie ging also davon aus, dass Prostitution „im Osten“ nicht als Problem betrachtet würde und deshalb nicht versteckt würde.

Die Asienenquête machte einen Unterschied zwischen den „moralischen“ Problemen des Westens und der „Kultur“ in China:

„Among a people so imbued with the spirit of filial obedience as the Chinese, the case of a girl who leaves home against the will of her parents can be but an extremely rare one. In China, probably the large majority of the prostitutes are girls who have been put into the profession originally by those who exercised parental or quasi-parental authority over them. They have the misfortune of being cruelly rewarded for obedience to those in authority over them. And, even when fully conscious of the injustice of their fate, they do not seem to complain. They bear it with the silent stoicism of the Chinese race. This helps them to resist the poison of degradation for a longer time than might be expected.”⁴⁰⁹

Um die chinesische Prostitution zu erklären, wurde zunächst ein Vergleich zu westlichen Prostituierten gemacht, indem auf das Narrativ von „Ausreisserinnen“, die anschliessend in die Hände von „Mädchenhändlern“ gelangten, verwiesen wurde. Das ist erstens ein Hinweis darauf, dass sich die Asienenquête an ein westliches Publikum wandte, indem sie auf dessen Wissensstand Bezug nahm. An dem Zitat lässt sich zweitens zeigen, wie die sozialen Umstände in China mit der chinesischen Kultur erklärt wurden, worauf die Ausdrücke „silent stoicism of the Chinese race“ oder „spirit of filial obedience“ hinweisen. Diese Erklärungen, die in den Quellen als „chinesische Traditionen“ oder „Bräuche“ bezeichnet wurden, erklärten einem westlichen Publikum, die kulturellen Hintergründe in China. Historische Forschungen geben Hinweise darauf, dass es sich dabei um ein kulturalisierendes Bild der Situation handelte. So sind etwa in der Studie von Manderson zu Prostitution und Gesundheit auf Britisch-

⁴⁰⁸ LNA: 11 B/5580/R3044 (Section Files 1928-32), Dossier Extension: Schreiben Rachel Crowdys an Drummond: “Extention to the East of the Expert Enquiry on Traffic in Women and Children” o. D, S. 3.

⁴⁰⁹ Asienenquête, S. 42-43.

Malaya keine Hinweise auf den „spirit of filial obedience“ zu finden, sondern darauf, dass den Kolonialbehörden von Britisch-Malaya bekannt war, dass chinesische Prostituierte in Bordellen geschlagen und gefoltert wurden, damit sie gehorchten.⁴¹⁰ Gegen eine verbreitete kulturelle Duldung sprechen auch die Studien über die chinesische Mädchenschutzorganisation Po Leung Kuk, die von Personen aus der chinesischen Mittel- und Oberschicht gegründet wurde, um analog zu westlichen Mädchenschutzorganisationen Frauen Zuflucht zu gewähren und diese vor der Prostitution zu bewahren.⁴¹¹

Für den Völkerbund bedeutete die Darstellung als kulturelles Problem, dass das Problem ausserhalb seiner Reichweite zu rücken drohte. Denn es ist fraglich, inwiefern ein kulturspezifisches Problem als internationales Problem thematisiert werden konnte. Der Hinweis auf nicht universalisierbare Kulturspezifika konnte im Völkerbund die internationale Normensetzung unterlaufen. Japan entzog sich beispielsweise in Diskussionen im *Advisory Committee* immer wieder internationalen Empfehlungen, indem es auf den spezifisch japanischen Kontext verwies. Etwa die Abschaffung der reglementierten Prostitution sei in Japan nicht möglich, weil die japanische Prostitution eine ganz andere sei, als diejenige in Europa.⁴¹²

Die Kulturalisierung eines Problems stellte die Existenz dieses Problems tendenziell als Ausdruck der Rückständigkeit der entsprechenden Kultur dar. Das Benennen von kultureller Rückständigkeit konnte als Legitimierung sogenannter „zivilisatorische Missionen“ dienen, das heisst für koloniale Interventionen.⁴¹³ Die Kulturalisierung der chinesischen Prostitution lässt sich in die damaligen kolonialen Diskurse einbetten, die mit der Politik der „foreign settlements“ und mit den bereits erfolgten und noch folgenden kolonialen Interventionen Japans in China einhergingen. Die Kulturalisierung war also auch Ausdruck der damaligen internationalen Machtverhältnisse.

Für Gruppen innerhalb der chinesischen Gesellschaft konnte die Darstellung hingegen ein Ermächtigungsfaktor sein. Durch die Darstellung der chinesischen Traditionen, wie etwa dem Gehorsam gegenüber älteren Menschen als förderlich für die Prostitution von Chinesinnen war ein Ansatzpunkt für interne Kritik gegeben. Die sogenannte „Bewegung für neue Kul-

⁴¹⁰ Vgl.: Lenore Manderson: *Sickness and the State. Health and Illness in Colonial Malaya, 1870-1940*, Cambridge, New York 1996, S. 176.

⁴¹¹ Angelina Chin: *Colonial Charity in Hong Kong. A Case of the Po Leung Kuk in the 1930s*, in: *Journal of Women's History*, 25. Jg. 2013, H. 1, S. 135-157; Manderson 1996, S. 191-195.

⁴¹² Beispielsweise: AdC PV 1924, S. 32.

⁴¹³ Lola Young: *Imperial Culture. The Primitive, the Savage and White Civilization*, in: Les Back / John Solomos (Hg.): *Theories of Race and Racism. A Reader*, London, New York 2000, S. 267-286, S. 350-351.

tur“,⁴¹⁴ die anfangs des 20. Jahrhunderts in China entstanden war, kritisierte genau diese Traditionen.⁴¹⁵ Die Asienenquête argumentierte wie die „Bewegung für neue Kultur“ und gab damit Menschen aus dieser Bewegung Argumente, um Traditionen zu bekämpfen.

Chinesische Arbeitsmigration in Ostasien

Ein grosser Teil des Kapitels zu den Chinesinnen in der Asienenquête beschäftigte sich mit den chinesischen Immigrationsgemeinschaften in Ostasien.⁴¹⁶ Die um China gelegenen Kolonien benötigten billige Arbeitskräfte zum Abbau der Rohstoffe in diesen Gebieten. Dieser Bedarf an billigen Arbeitskräften wurde zu einem grossen Teil von Personen aus China gedeckt. In den chinesischen Küstenregionen gab es in Folge der Umwälzungen, die die erzwungene Öffnung des Landes nach dem ersten Opiumkrieg 1842 hervorrief, grosse soziale Verwerfungen, die in der dortigen Bevölkerung eine Bereitschaft zur Emigration schaffte. Über die nach dem Opiumkrieg errichteten „treaty ports“ und „foreign settlements“, die nicht unter chinesischer Jurisdiktion standen, konnten die Kolonialmächte Arbeitskräfte rekrutieren, ohne auf Vorschriften von chinesischen Behörden Rücksicht zu nehmen.⁴¹⁷

Die Asienenquête untersuchte vorwiegend den Frauen- und Kinderhandel in den chinesischen Immigrationszentren Ostasiens, namentlich in Britisch-Malaya, Niederländisch Indien, Siam, Indochina und auf den Philippinen.⁴¹⁸ In diesen Gebieten waren der Bergbau (Zinn, Gold, Kupfer) und die landwirtschaftliche Produktion von Reis, Gummi, Zucker und Pfeffer verbreitet. Diese Wirtschaftszweige waren arbeitsintensiv. In einigen der Territorien gab es eine traditionelle Minderheit von ChinesInnen, die seit längerem dort arbeiteten oder Handel trieben, in anderen Territorien wurden ChinesInnen aktiv für die entsprechenden Tätigkeiten re-

⁴¹⁴ Thoralf Klein: *Geschichte Chinas. Von 1800 bis zur Gegenwart*, Paderborn 2007, S. 162.

⁴¹⁵ Vgl. auch: Gao 2009, S. 254f.

⁴¹⁶ Asienenquête, S. 50-59. Bei der Betrachtung der Darstellung der Arbeitsmigration in Ostasien durch die Asienenquête ist zu bedenken, dass damit ein beträchtlicher Teil der chinesischen Emigration nicht erfasst wurde, weil die chinesischen Migrationsströme nach Nord- und Südamerika mit der Beschränkung auf den asiatischen Raum nicht untersucht wurden. Vgl.: Philip A. Kuhn: *Chinese Among Others. Emigration in Modern Times*, Lanham 2008, S. 197-238. Zur chinesischen Migration in die USA vgl.: Erika Lee / Judy Yung: *Angel Island. Immigrant Gateway to America*, Oxford, New York 2010, S. 69-110; Peter Kwong / Dušana Dušana Miščević: *Chinese America. The Untold Story of America's Oldest New Community*, New York 2005; zur chinesischen Migration nach Lateinamerika vgl.: Walton Look Lai / Chee-Beng Tan (Hg.): *The Chinese in Latin America and the Caribbean*, Leiden, Boston 2010.

⁴¹⁷ Zur chinesischen Arbeitsmigration vgl.: Kuhn 2008.

⁴¹⁸ Asienenquête, S. 50-58.

krutiert.⁴¹⁹ Insbesondere die Straits Settlements (Britisch-Malaya) hatten sich zu einem Immigrationszentrum entwickelt, wie aus den Bevölkerungsstatistiken, die in der Asienenquete enthalten sind, ersichtlich ist.⁴²⁰ Als die *Travelling Commission* Anfang der 1930er-Jahre die Gebiete besuchte, machten sich die ersten Auswirkungen der Weltwirtschaftskrise bemerkbar. In einigen Gebieten wurde die Immigration beschränkt, etwa indem in Niederländisch Indien eine Kopfsteuer von chinesischen EinwandererInnen erhoben wurde.⁴²¹ Eine besondere Lage ergab sich durch diese Beschränkungen in Britisch-Malaya. Dort wurde die Immigration von Chinesen kontingentiert, was dazu führte, dass mehr Chinesinnen rekrutiert und in bisher von Chinesen dominierten Arbeitsbereichen eingesetzt wurden.⁴²²

Bei der Analyse der Verbreitung von chinesischer Prostitution ausserhalb Chinas hielt die Asienenquete folgendes fest:

*„A distinct feature of international traffic in Chinese girls is that it takes place almost exclusively to satisfy a demand by Chinese abroad. None but the very lowest type among Chinese prostitutes abroad would consent to receive men not of their own race. Under these circumstances it may be said that [...] the extent and type of the traffic involved are in the main determined by the number and the standing of the Chinese emigrants in the countries to which the women are taken.“*⁴²³

⁴¹⁹ Vgl. zu Britisch-Malaya: Ricklefs 2010, S. 242-245; zu Niederländisch Indien: Ricklefs 2010, S. 247-250; Cribb 1992, S. 79-82, 99f; zu Siam: Harold E. Smith / Gayla S. Nieminen et al.: *Historical Dictionary of Thailand*, Lanham (Md.) 2005, S. 69f; Ricklefs 2010, S. 231-237; zu Indochina: Ricklefs 2010, S. 207, 245; Pierre Brocheux / Daniel Hémary: *Indochina. An Ambiguous Colonization, 1858-1954*, Berkeley (CA) 2009, S. 15-69, 120-123, 273; zu den Philippinen: Patricio N. Abinales / Donna J. Amoroso: *State and Society in the Philippines*, Lanham (Md.) 2005.

⁴²⁰ Asienenquete, S. 265, 281. Aus den Zensusdaten der Straits Settlements ist etwa ersichtlich, dass im Jahr 1921 mit fast einer halben Million mehr als die Hälfte der EinwohnerInnen ChinesInnen waren, ca. ein Viertel waren MalayInnen, ca. ein Achtel InderInnen sowie einige Tausend EuropäerInnen, „Eurasians“ und Angehörige anderer Nationen. Bis 1931 nahm die Bevölkerung um weitere knapp 300'000 Personen zu. Betrachtet man die ebenfalls in der Asienenquete enthaltene Wanderungsstatistik von 1929 ist zu erkennen, dass der Hauptteil der Einwandernden ChinesInnen waren. Allein 1929 immigrierten als grösste Gruppe ca. 110'000 ChinesInnen gefolgt von ca. 11'000 InderInnen in die Straits Settlements.

⁴²¹ Asienenquete, S. 54. Immigrationsbeschränkungen für ChinesInnen sind auch für die Philippinen und Britisch-Malaya erwähnt. Vgl. Asienenquete, S. 52, 58.

⁴²² Keat Gin Ooi: *Historical Dictionary of Malaysia*, Lanham (Md.) 2009, S. 125f. Vgl. auch: Yen Ching-hwang: *Historical Background*, in: Kam Hing Lee / Chee Beng Tan (Hg.): *The Chinese in Malaysia*, New York 1999, S. 1-36.

⁴²³ Asienenquete, S. 50.

Unter der Annahme, dass chinesische Prostituierte nur Chinesen zur Verfügung standen, musste die Asienenquete eine ursächliche Verknüpfung zwischen männlicher chinesischer Migration und Frauenhandel mit Chinesinnen machen. Diese Annahme stützte sich auf eine Marktlogik, die Prostitution in ökonomischen Termini von Angebot und Nachfrage fasst. Diese ökonomische Betrachtungsweise fand sich bereits in der Enquete von 1927 zu Frauen- und Kinderhandel in Europa und Amerika.⁴²⁴ Unter der Annahme dass sexuelle Beziehungen klar nach „Rasse“-Zugehörigkeit segregiert sind, zeigt sich diese Marktlogik in der Asienenquete noch verstärkt, indem auf die unterschiedlichen Nachfragen je nach Bevölkerungsgruppe verwiesen wurde. Diese Marktlogik fand sich auch in der Einschätzung der Lukrativität der verschiedenen Kundensegmente. So qualifizierte die Asienenquete chinesische Händler als lukrativere Kunden als chinesische Arbeiter.⁴²⁵ Weniger gut erfassbar mit dieser Marktlogik waren die Reaktionen der chinesischen Kongregationen in Cholon (Indochina) und auf den Philippinen. Von dort berichtete die Asienenquete, dass diese Kongregationen, Prostitution von Chinesinnen nicht duldeten und allfällige chinesische Prostituierte aus ihrer Gemeinschaft ausschlossen.⁴²⁶

Zusammenfassend lässt sich feststellen, dass die Beschreibung der Lage der Chinesinnen einerseits von Kulturalisierung und andererseits durch die Analyse der chinesischen Arbeitsmigration in statistischen und ökonomischen Begriffen geprägt war. Verknüpfungen mit den ökonomischen Bedingungen, die vorwiegend durch koloniale Interventionen entstanden waren, wie die ökonomische Lage in China oder die Migration von Arbeitskräften in die Kolonien und in besonderem Mass nach Britisch-Malaya, wurden nur zurückhaltend thematisiert.

3.2.2.4 Frauen japanischer Nationalität – japanische Diskurse von nationaler Zugehörigkeit und Ehre der Nation

Das Kapitel zu den japanischen Opfern von Frauen- und Kinderhandel umfasste explizit „persons of Japanese race“, „of Korean race“, und „of Chinese race who, as inhabitants of Formosa, are Japanese nationals“.⁴²⁷ Es trug dementsprechend den Titel „Women of Japanese nationality as victims of international traffic“. Die Asienenquete unterschied dementsprechend die Betroffenen Frauen nach diesen drei Kategorien (Japanerinnen, Koreanerinnen und For-

⁴²⁴ Rapport du Comité spécial d'experts sur la question de la traite des femmes et des enfants, Genève 1927. C.52.M.52.1927.IV., S. 10, 14-17.

⁴²⁵ Asienenquete, S. 51, 56

⁴²⁶ Asienenquete, S. 56, 58.

⁴²⁷ Asienenquete, S. 67.

mosa-Chinesinnen)⁴²⁸ und übernahm damit die japanische Kategorisierung der Bevölkerung. Diese sah in ihren Kolonialgebieten einerseits eine assimilierende Inklusion der lokalen Bevölkerungsgruppen vor, unterschied aber andererseits zwischen Angehörigen unterschiedlicher „Rassen“ in ihren Territorien. Die expansive imperiale Politik rechtfertigte Japan mit dem Konzept der „rassischen“ Überlegenheit von JapanerInnen gegenüber ChinesInnen und KoreanerInnen. So sollte durch die Assimilation der anderen asiatischen „Rassen“ an die japanische „Rasse“, ein höherer Zivilisationsgrad dieser „Rassen“ erreicht werden.⁴²⁹

Bezüglich der Bedeutung dieser „Rasse“-Grenzen für sexuelle Beziehungen und Prostitution, hielt die Asienenquête fest, die Japaner hätten eine „natural inclination“, “to take rather a Japanese prostitute than one of a foreign race.”⁴³⁰ Damit wurde im Kapitel zu den Japanerinnen dieselbe Analyse vorgenommen, wie bereits in den vorangehenden Kapiteln: Die Nachfrage nach japanischen Prostituierten ausserhalb Japans entstehe dadurch, dass alleinstehende Japaner sexuelle Beziehungen exklusiv zu Japanerinnen suchten, die zu diesem Zweck in die entsprechenden Gebiete gebracht werden mussten. Diese Analyse ist auf dem Hintergrund der wenig später erfolgten Zwangsprostitution im Zweiten Weltkrieg, als trügerische Einschätzung zu werten: Zur militärischen Zwangsprostitution als „comfort women“ wurden in den von Japan besetzten Gebieten nicht-japanische Frauen aus der lokalen Bevölkerung, das heisst Koreanerinnen und Chinesinnen, gezwungen.⁴³¹

Die „Rasse“-Grenzen erschienen in der Beschreibung der Zustände ausserhalb der japanischen Territorien weniger bedeutsam. Dort stellte die Asienenquête „Rasse“-Grenzen überschreitende Prostitution fest, welche durch die Nachfrage von Europäern in den grossen asiatischen Hafenstädten verursacht werde. Die Asienenquête hielt fest, dass der Handel mit Japanerinnen in diese Hafenstädte abgenommen habe. Dies einerseits weil die Nachfrage nicht mehr so gross sei, da Europäer nun oft von Europäerinnen begleitet werden könnten und deshalb die Dienstleistungen japanischer Prostituiertes nicht in Anspruch nähmen.⁴³² Anderer-

⁴²⁸ Vgl. beispielsweise: Asienenquête, S. 67-68.

⁴²⁹ Vgl.: Louise Young: Rethinking Race for Manchukuo. Self and Other in the Colonial Context, in: Frank Dikötter (Hg.): The Construction of Racial Identities in China and Japan. Historical and Contemporary Perspectives, London 1997, S. 158-176.

⁴³⁰ Asienenquête, S. 72.

⁴³¹ Nakahara Michiko: "Comfort Women" in Malaysia, in: *Critical Asian Studies*, 33. Jg. 2001, H. 4, S. 581-589; Yoshiaki Yoshimi / Suzanne G. O'Brien: Comfort Women. Sexual Slavery in the Japanese Military During World War II, New York 2000; George L. Hicks: The Comfort Women. Japan's Brutal Regime of Enforced Prostitution in the Second World War, New York 1995.

⁴³² Asienenquête, S. 77.

seits weil die japanischen Konsulate mit Hilfe der dortigen Behörden in den entsprechenden Gebieten, die japanischen Prostituierten zur Rückkehr nach Japan bewegten.⁴³³

Seit Beginn des 20. Jahrhunderts wurde in Japan der Umgang mit Prostitution zunehmend mit der Ehre der Nation verknüpft. So wurden die japanischen Prostituierten ausserhalb Japans zunehmend als rufschädigend wahrgenommen. Nach dem Ersten Weltkrieg beförderte Japan deshalb aktiv die Rückführung von japanischen Prostituierten.⁴³⁴ Gleichzeitig hatte sich in Japan eine starke abolitionistische Bewegung entwickelt, die sich seit Ende des 19. Jahrhunderts mit zunehmender Vehemenz für eine Abschaffung der Reglementierung einsetzte und sich dabei auch nationalistischer Diskurse über die Ehre der Nation, welche durch die entehrende Institution der Prostitution bedroht sei, bediente. Die japanischen AbolitionistInnen führten erfolgreiche Kampagnen gegen herkömmliche japanische Formen der Prostitution, wie die Institution der Geishas, aber auch gegen die Rolle von Frauen in den nach dem Ersten Weltkrieg neu aufgekommenen Restaurants, in welchen junge Frauen als Kellnerinnen arbeiteten. Diese Restaurants boten jungen Frauen und Männern die Möglichkeit, sexuelle Beziehungen ausserhalb der gesellschaftlich normierten Beziehungen einzugehen.⁴³⁵

Der Diskurs der AbolitionistInnen spiegelt sich in der Asienenquête, die beispielsweise sowohl die Unterhaltung von Männern durch Geishas beschrieb, als auch durch sogenannte „café waitresses“. Beides würde junge Frauen „easily lead [...] to do immoral acts“.⁴³⁶ Diese Einschätzung, gleicht stark derjenigen von abolitionistischen japanischen Gruppen, wie der *Women's Christian Temperance Union*, der Heilsarmee oder der *Men's Purity League*, mit welchen die *Travelling Commission* Kontakt hatte.⁴³⁷ Die Verknüpfung zwischen Abolition und Ehre der Nation findet sich zudem in Zitaten von japanischen Beamten, die in der Asienenquête wiedergegeben wurden. So gab der Gouverneur der Präfektur Kanagawa im Osten Japans in der Asienenquête folgende Begründung für die dortige bereits erfolgte Abschaffung der Reglementierung:

„[...] to uphold the honour and prestige of the nation, the existence of such an institution [licensed prostitution] cannot be tolerated [...].“⁴³⁸

⁴³³ Asienenquête, S. 69f.

⁴³⁴ Vgl.: James Francis Warren: *Ah Ku and Karayuki-San. Prostitution in Singapore, 1870-1940*, Singapore, New York 1993, S. 59-66.

⁴³⁵ Sheldon Garon: *The World's Oldest Debate? Prostitution and the State in Imperial Japan, 1900-1945*, in: *The American Historical Review*, 98. Jg. 1993, H. 3, S. 710-732, S. 727-729.

⁴³⁶ Asienenquête, S. 73f.

⁴³⁷ Asienenquête, S. 504. Garon 1993, S. 719.

⁴³⁸ Asienenquête, S. 118.

Im Sinne der abolitionistischen Gruppierungen, die eine rasche gesellschaftliche Reform für möglich hielten, stellte denn auch die Asienenquete beispielsweise die Institution der Geishas⁴³⁹ nicht als unverrückbare japanische Tradition dar, sondern als nicht mehr den Bedürfnissen des „modernen“ Japans entsprechend und als zunehmend im Verschwinden begriffen.⁴⁴⁰ Insgesamt finden sich in der Asienenquete denn auch weniger kulturalisierende Darstellungen von Japan als von China, hingegen betonte die Asienenquete die ökonomischen Hintergründe von japanischer Prostitution: Ökonomische Schwierigkeiten seien ein Grund für Prostitution, „as everywhere else“⁴⁴¹ und die meisten japanischen Opfer von Frauen- und Kinderhandel stammten aus armen Familien vom Land.⁴⁴² In den angeführten Statistiken zu Prostituierten wurde angegeben, dass die meisten Prostituierten vor dieser Beschäftigung gar keinem Beruf nachgingen oder in der Landwirtschaft gearbeitet hätten.⁴⁴³ Diese Darstellung deckt sich mit historischen Studien zu Japan, die für die 1920er-Jahre von einer Vergrößerung des Industriesektors und einer raschen Urbanisierung sprechen, welche durch den Preiszerfall für die beiden bedeutenden Agrarexportprodukte, Reis und Seide, und der dadurch ausgelösten Binnenmigration in die urbanen Zentren verstärkt wurde.⁴⁴⁴

Insgesamt bezog die Asienenquete bei der Analyse des Frauen- und Kinderhandels mit Japanerinnen gesellschaftliche Umbrüche und ökonomische Faktoren für Prostitution ein. Neben dem hauptsächlich als ökonomisch beschriebenen Push-Faktor für den Frauen- und Kinderhandel mit Japanerinnen wurde als Pull-Faktor der Männerüberschuss in japanischen Territorien und die Nachfrage nach Japanerinnen unter alleinstehenden Europäern in Asien angegeben. Die Resultate der Asienenquete zeigen, wie sehr sich die Enquete auf die Daten und damit auch auf die Konzepte, die sich innerhalb Japans fanden, stützte, um ihre Analyse vorzunehmen. Das zeigt sich insbesondere bei den Zuteilungen der Prostituierten in verschiedene Bevölkerungsgruppen sowie bei der Übernahme der Problemanalyse der abolitionistischen Gruppen.

⁴³⁹ Zur Wahrnehmung von Geishas im Westen vgl.: Yoko Kawaguchi: *Butterfly's Sisters. The Geisha in Western Culture*, New Haven 2010.

⁴⁴⁰ Asienenquete, S. 74.

⁴⁴¹ Asienenquete, S. 72.

⁴⁴² Asienenquete, S. 77.

⁴⁴³ Asienenquete, S. 72.

⁴⁴⁴ Elise K. Tipton: *Modern Japan. A Social and Political History*, London, New York 2002, S. 88-115.

3.2.2.5 Eurasians – Kategorisierungsprobleme der Asienenquete und Ängste der Kolonialmächte

Eine Bevölkerungsgruppe, die in der Asienenquete wenig Erwähnung fand, waren Personen, die europäische und asiatische Elternteile hatten und im englischen Sprachraum „Eurasians“ genannt wurden. Im Kapitel zu „occidental women“ wurden sie kurz als möglichen Ersatz für „occidental women“ in der Prostitution erwähnt,⁴⁴⁵ ebenso tauchten sie in den Bevölkerungsstatistiken der einzelnen Territorien auf, die sich im zweiten Teil der Asienenquete fanden. Für Britisch-Malaya wurden beispielsweise gut 12‘000 „Euroasians“ unter den 1,2 Millionen EinwohnerInnen ausgewiesen⁴⁴⁶ und in den Statistiken für Indochina und Niederländisch Indien wurden bei der europäischen Bevölkerung „half-castes“ und „assimilated persons“ jeweils mitgerechnet, wenn auch nicht eigenständig ausgewiesen.⁴⁴⁷ Ansonsten fiel diese Gruppe, da für sie kein eigenes Kapitel vorgesehen war, durch das Analyseraster der Asienenquete. Historische Untersuchungen legen nahe, dass gerade Frauen dieser Gruppe aufgrund ihrer „unklaren“ „Rassezugehörigkeit“ und damit auch ihrer unklaren Position in den asiatischen Kolonialgesellschaften ihr Einkommen häufig in der Prostitution suchten, da ihnen Alternativen schwer zugänglich waren.⁴⁴⁸ Auf der gesellschaftlichen Ebene zeigte die Existenz von „Eurasians“ auf, dass die koloniale Ordnung fragil war. „Eurasians“ waren der lebende Beweis dafür, dass sexuelle Beziehungen zwischen Kolonisierenden und Kolonisierten stattgefunden hatten. Intimität zwischen Kolonisierenden und Kolonisierten war von den Kolonialbehörden nicht erwünscht, da sie das Potential in sich trugen, die Hierarchie zwischen diesen beiden Gruppen, die zu den tragenden Säulen der Kolonisierung gehörte, zu untergraben.⁴⁴⁹ Eine Analyse der besonderen Lage und Bedürfnisse von „Eurasians“ fehlen in der Asienenquete.

⁴⁴⁵ Asienenquete, S. 24.

⁴⁴⁶ Asienenquete, S. 265, 288.

⁴⁴⁷ Asienenquete, S. 212, 239.

⁴⁴⁸ Diese besondere Verletzlichkeit ist etwa für Indochina nachgewiesen. Vgl.: Brocheux/Hémery 2009, S. 191.

⁴⁴⁹ Vgl. dazu: Christina Firpo: Crises of Whiteness and Empire in Colonial Indochina. The Removal of Abandoned Eurasian Children from the Vietnamese Milieu, 1890-1956, in: *Journal of Social History*, 43. Jg. 2010, H. 3, S. 587-613.

3.3 Reaktionen auf die Asienenquete

Das Völkerbundssekretariat rechnete bei der Publikation der Asienenquete damit, dass sie eine ebenso grosse Rezeption in der Öffentlichkeit erfahren würde wie die erste Enquete zu Frauen- und Kinderhandel in Amerika und Europa. Angesichts dessen, stellten die AkteurInnen im Völkerbund Überlegungen dazu an, wie die Informationen aus der Asienenquete von staatlichen und zivilgesellschaftlichen AkteurInnen vor Ort unterschiedlich genutzt werden kann. Das lässt sich an einem Beispiel aus der Diskussion der Asienenquete in der ExpertInnenkommission exemplarisch zeigen. Die ExpertInnenkommission redigierte den ersten Entwurf der Asienenquete zu Handen des Völkerbundsrats. Der britische Delegierte Henry Wheeler verwies in der ExpertInnenkommission darauf, dass Grossbritannien nach dem Erscheinen des Buchs „Mother India“ von Katherine Mayo,⁴⁵⁰ das heftige Kritik an der indischen Gesellschaft enthielt, kein Interesse daran hätte, die InderInnen mit weiterer Kritik von internationaler Seite zu verärgern.⁴⁵¹ Die dänische Delegierte und frühere Indienmissionarin Martha Sigrid Malthe (1874-1957)⁴⁵² wollte hingegen die Kritik an „indischen Bräuchen“ in der Asienenquete belassen, weil diese eine Wirkung auf die indische Zivilgesellschaft haben könnte, indem sie deren Einschätzungen stützte:

„My reason for wishing its inclusion is not as a criticism of Indian customs, but because there is a movement in India to have the custom abolished, and it might be of assistance if it were known that the question had been considered by us with understanding and sympathy.“⁴⁵³

Diese Diskussion in der ExpertInnenkommission zeigt die Relevanz, die der Rezeption der Asienenquete beigemessen wurde. Gerade die Nutzung als Instrument für die Begründung von politischen Änderungen, wie sie Crowdy in der Vorbereitung der Asienenquete erwähnt hatte, war ein wesentliches Element, dessen Kraft sich die Verantwortlichen beim Völkerbund bewusst waren.

⁴⁵⁰ Katherine Mayo: Mother India, London 1927.

⁴⁵¹ LNA: Committee of Enquiry into Traffic in Women and Children in the East: Verbatim Report of the Second Meeting Held at Geneva on Monday, December 5th, 1932 at 3 pm. CTFE/Orient/2nd Session/PV.2, S. 6-8.

⁴⁵² Zu Malthe vgl.: Henriette Bugge: Martha Malte (1874-1957). Malthe, Martha Sigrid: <http://www.kvinfo.dk/side/170/bio/1009/query/indien/> [10.3.2014].

⁴⁵³ LNA: Committee of Enquiry into Traffic in Women and Children in the East: Verbatim Report of the Second Meeting Held at Geneva on Monday, December 5th, 1932 at 3 pm. CTFE/Orient/2nd Session/PV.2, S. 9.

Im Folgenden untersuche ich deshalb die Rezeption im *Advisory Committee* und in den weiteren Völkerbundsgremien und zeige auf, welche konkreten Massnahmen der Völkerbund aufgrund der Asienenquete ansties.

3.3.1 Konkrete Massnahmen aufgrund der Asienenquete – die Konferenz von Bandoeng

Die Asienenquete unternahm der Völkerbund, um über sozialwissenschaftliche Daten zu Frauen- und Kinderhandel in Asien zu verfügen. Dementsprechend ist die Asienenquete weitgehend in sozialwissenschaftlichen Begriffen abgefasst, und wurde von zeitgenössischen AkteurInnen als „objektive“ bezeichnet.⁴⁵⁴ Die Daten der Asienenquete sollten eine wissenschaftlich untermauerte Grundlage liefern, um konkrete politische Empfehlungen zur Bekämpfung von Frauen- und Kinderhandel abzugeben. Die Erarbeitung der Empfehlungen schritt jedoch nur langsam voran, weil die dazu nötigen Diskussionen im *Advisory Committee* verschoben werden mussten: 1933, zum Zeitpunkt der ersten Tagung des *Advisory Committee* nach dem Erscheinen der Asienenquete, war es nicht opportun, die Asienenquete eingehend zu diskutieren, weil die politische Lage in der Mandschurei den Völkerbund in einen diplomatischen Konflikt mit Japan geführt hatte.⁴⁵⁵

Erste konkrete Massnahmen wurden im folgenden Jahr aufgegriffen: Die Asienenquete enthielt den Vorschlag, eine internationale Konferenz abzuhalten, um die zwischenstaatliche Kooperation zur Bekämpfung von Frauenhandel mit Chinesinnen zu vertiefen.⁴⁵⁶ Diesen Vorschlag nahm der britische Delegierte Harris in einer Resolution auf, die er 1934 dem *Advisory Committee* und dem *Comité de la Protection de l'Enfance* vorlegte.⁴⁵⁷ Mehrere Frauenorganisationen unterstützten dies in einem Schreiben an das *Advisory Committee* explizit⁴⁵⁸ und das

⁴⁵⁴ Für eine zeitgenössische Rezension in einer wissenschaftlichen Publikation, welche die Objektivität der Asienenquete hervorhob, vgl.: Ernest R. Groves: Sex from Many Angles. Book Review, in: *Social Forces*, 12. Jg. 1933/34, H. 1, S. 292-294, S. 292.

⁴⁵⁵ StAFR: Protection Jeune Fille 194 12^{ème} session: Rapport de la Commission d'enquête sur la traite des femmes et des enfants en Orient an das *Advisory Committee* vom 3.4.1933, CTFE 594, S. 1.

⁴⁵⁶ Asienenquete, S. 90.

⁴⁵⁷ StAFR: Protection Jeune Fille 196 13^{ème} session: Proposition d'une conférence internationale en Orient. Projet de résolution présenté par M. Harris vom 9.4.1934, CTFE 634.

⁴⁵⁸ Es handelte sich um ein gemeinsames Schreiben der folgenden Organisationen: *Union mondiale chrétienne des femmes abstinentes*, *Conseil international des femmes*, *Association universelle chrétienne des jeunes femmes*, *Alliance international des femmes pour le droit de vote et l'égalité civique*, *Ligue international des femmes pour la paix et la liberté*, *Union mondiale des femmes pour la concorde internationale* und *Fédération internationale*

Advisory Committee schlug dem Völkerbundsrat in der Folge vor, eine Konferenz zwischen den Zentralstellen zur Bekämpfung von Frauen- und Kinderhandel durchzuführen.⁴⁵⁹ Diese Konferenz fand Anfang 1937 in Bandoeng in Niederländisch Indien statt.⁴⁶⁰ Die Konferenz von Bandoeng verabschiedete sechs Resolutionen, die im Folgenden vorgestellt und eingeordnet werden.

Die erste Resolution von Bandoeng sprach sich dafür aus, dass die Kooperation zwischen den Behörden der unterschiedlichen Territorien durch eine Koordinationsstelle des Völkerbunds im Fernen Osten sichergestellt werden sollte. Diese Stelle sollte standardisierte Angaben zu FrauenhändlerInnen zentral sammeln und weitergeben. Zudem sollte die Zusammenarbeit zwischen den chinesischen Behörden und den Behörden der „foreign settlements“ ausgebaut werden und der Völkerbund sollte Konferenzen zur regionalen Zusammenarbeit fördern.⁴⁶¹ Mit der Forderung nach verstärkter Zusammenarbeit zwischen den chinesischen Behörden und den Behörden der „foreign settlements“ wurden die Souveränitätsverhältnisse im Zusammenhang mit den „foreign settlements“ als problematisch erkannt.

Zweitens empfahl die Konferenz Massnahmen im Bereich der Migrationskontrolle umzusetzen, insbesondere auf die Migration über den Seeweg bezogen.⁴⁶² Diese Empfehlung reiht sich in die Diskussionen des *Advisory Committee* ein, welche die Bekämpfung von Frauen- und Kinderhandel auch als Bekämpfung von illegaler Migration betrachtete, was sich insbesondere in der Konvention von 1933 zur Bekämpfung von Frauenhandel bemerkbar machte, als die Migration von alleinstehenden Frauen erschwert wurde.⁴⁶³

Der Grund, weshalb die Konferenz in Bandoeng vom *Advisory Committee* als grosser Erfolg bezeichnet wurde, und diverse Delegierte ihre äusserste Zufriedenheit mit den Resultaten der Konferenz bekundeten, war die dritte Resolution: Die Konferenz votierte für die Abschaffung

des femmes universitaires. LNA: Réunion mixte du Comité de la traite des femmes et des enfants et du comité de la protection de l'enfance: Procès-verbal provisoire de la première séance tenue le samedi 7 avril 1934, à 15 heures. CTFE/Mixte 13^{ème}/PV.1, S. 3f.

⁴⁵⁹ AdC Rap 1934, S. 15f.

⁴⁶⁰ AdC Rap 1936, S. 10.

⁴⁶¹ LNA: Traffic in Women and Children. Work of the Bandoeng Conference, Genf 1938. C.516.M.357.1937.IV, S. 79-82.

⁴⁶² LNA: Traffic in Women and Children. Work of the Bandoeng Conference, Genf 1938. C.516.M.357.1937.IV, S. 82f.

⁴⁶³ Vgl.: Biçer-Deveci, Elife; Siegenthaler, Edith: Entagled History als Perspektive auf Frauenbewegungen, in: Veronika Helfert / Jessica Richter et al. (Hg.): Frauen- und Geschlechtergeschichte un/diszipliniert? Aktuelle Beiträge aus der jungen Forschung, Innsbruck, Wien, Bozen 2016, S. 187-231.

der reglementierten Prostitution, um den Frauen- und Kinderhandel zu bekämpfen.⁴⁶⁴ Die Resolution sprach sich eindeutig für die Abolition als erstrebenswertes Ziel aus und sah zur Erreichung dieses Ziels Massnahmen im Bereich der Sensibilisierung der Öffentlichkeit und soziale und medizinische Begleitmassnahmen zur Abfederung der Abolition vor.⁴⁶⁵ Auch diese Resolution lässt sich in die bisherige Arbeit des *Advisory Committee* einbetten. Ende der 1920er-Jahre nach der ersten Enquete zu Frauen- und Kinderhandel hatte sich im *Advisory Committee* die Position durchgesetzt, dass die Existenz von legalen Bordellen dazu führte, dass eine Nachfrage nach ausländischen Prostituierten entstand, die nur durch das Verbot von Bordellen bekämpft werden konnte. Die Asienenquete lieferte selbst eine Bestätigung dieser Position, indem die Abschaffung der Bordelle in Britisch Malaya als vorbildlich bezeichnet wurde.⁴⁶⁶

Die vierte und die fünfte Resolution lassen die Mitarbeit der internationalen Frauenorganisationen in den Diskussionen rund um die Asienenquete erkennen, sie spiegeln einen Teil von deren Forderungen: Viertens schlug die Konferenz nämlich vor, die Kooperation zwischen Freiwilligenorganisationen und Behörden zu begrüssen.⁴⁶⁷ Die fünfte Resolution empfahl den Einsatz von Frauen im Bereich der Fürsorge für Frauen und Kinder.⁴⁶⁸

Die sechste Resolution unterstützte die Entsendung einer Person im Dienst des Völkerbunds, um den russischen Flüchtlingen zu helfen. Da die Frage der Finanzierung nicht geklärt war, wurden die Freiwilligenorganisationen dringend aufgerufen, Geld für dieses Vorhaben zu sammeln.⁴⁶⁹ Wie sehr die Lage der russischen Flüchtlinge den Völkerbund bereits vor der Bandoeng-Konferenz beschäftigt hatte, werde ich im nächsten Teilkapitel darlegen.

Die Auswirkungen der Bandoeng-Konferenz selber waren beschränkt. Das *Advisory Committee* nahm zwar den Vorschlag der Konferenz auf, eine Koordinationsstelle im Fernen Osten zu eröffnen, was die Völkerbundsversammlung 1937 unterstützte. Die nötigen Koordinationsmassnahmen zwischen den zuständigen Staaten musste der Völkerbundsrat allerdings im Ja-

⁴⁶⁴ Vgl: AdC PV 1937/18, S. 8-13; AdC PV 1937/19, S. 1-15; AdC Rap 1937.

⁴⁶⁵ LNA: Traffic in Women and Children. Work of the Bandoeng Conference, Genf 1938. C.516.M.357.1937.IV, S. 83f.

⁴⁶⁶ Asienenquete, S. 53.

⁴⁶⁷ LNA: Traffic in Women and Children. Work of the Bandoeng Conference, Genf 1938. C.516.M.357.1937.IV, S. 84.

⁴⁶⁸ LNA: Traffic in Women and Children. Work of the Bandoeng Conference, Genf 1938. C.516.M.357.1937.IV, S. 84.

⁴⁶⁹ LNA: Traffic in Women and Children. Work of the Bandoeng Conference, Genf 1938. C.516.M.357.1937.IV, S. 85.

nuar 1938 auf unbestimmte Zeit verschieben.⁴⁷⁰ Am 7. Juli 1937 hatte der Zweite japanisch-chinesische Krieg begonnen, der erst mit dem Ende des Zweiten Weltkriegs im September 1945 enden sollte.⁴⁷¹ Der Ausbruch des Krieges beendete die Bemühungen des Völkerbunds um eine Koordinationsstelle im Fernen Osten definitiv.

3.3.2 Fokus auf Russinnen - Diskussion im *Advisory Committee* und weiteren Völkerbundsorganen

Die Diskussion der Asienenquete im *Advisory Committee* und in den weiteren Völkerbundsorganen fokussierte stark auf die Lage der Russinnen in China. Bereits an der Tagung von 1933, noch bevor das *Advisory Committee* die Diskussion der Asienenquete an die Hand nahm, griff der Pole Witold Chodźko (1875-1954)⁴⁷² das Thema der Russinnen in China im *Advisory Committee* mit einer Resolution auf, die unter anderem verlangte, abzuklären, welche Massnahmen zur Unterstützung der Russinnen ergriffen werden könnten.⁴⁷³

1934 folgte die Debatte über die Asienenquete im *Advisory Committee*. Von den sieben Fragen, die dabei diskutiert wurden, nahm die Frage der Russinnen mehr als ein Drittel der Debatte in Anspruch. In dieser Debatte stellte sich auf Initiative der Schweizer Frauenrechtlerin Emilie Gourd (1879-1946),⁴⁷⁴ die Frage, wie man den Russinnen in den entlegenen Dörfern Nordchinas helfen könnte.⁴⁷⁵ Trotz dem Insistieren von Gourd, wurde die Frage auf Initiative von Pindór zugunsten einer Konzentration der Hilfe auf Harbin ausgeblendet. Diese wurde mit der besseren Erreichbarkeit der Flüchtlinge in Harbin und den dortigen Möglichkeiten zur Prävention begründet sowie damit, dass die Informationsgrundlage für die Fälle von russischen Frauen in chinesischen Dörfern zugegebenermassen dünn sei.⁴⁷⁶ Damit stellte

⁴⁷⁰ AdC Rap 1938, S. 20.

⁴⁷¹ Zum Zweiten chinesisch-japanischen Krieg vgl.: Mark R. Peattie / Edward J. Drea et al. (Hg.): *The Battle for China. Essays on the Military History of the Sino-Japanese War of 1937-1945*, Stanford (CA) 2011.

⁴⁷² Vgl. zu Witold Chodźko: Galuba, Rafaël: Chodźko Witold, in: Janina Chodera (Hg.): *Słownik biograficzny historii Polski*, Wrocław 2005, S. 214.

⁴⁷³ LNA Commission de la protection de l'enfance Comité mixte: Septième séance tenue le mercredi 5 avril 1933 à 10 heures 30. CTFE/Mixte 12°/PV.7(1), S. 9.

⁴⁷⁴ Zu Gourd vgl.: Martine Chaponnière: Gourd, Emilie, in: *Historisches Lexikon der Schweiz (HLS)*, Version vom 3.5.2014, URL: <http://www.hls-dhs-dss.ch/textes/d/D9308.php>.

⁴⁷⁵ LNA: Réunion mixte des Comités de la traite des femmes et des enfants et de la protection de l'enfance: Procès-verbal de la quatrième séance, tenue le mardi 10 avril 1934 à 10 heures. CTFE/Mixte 13°/PV.4, S. 4.

⁴⁷⁶ LNA: Réunion mixte des Comités de la traite des femmes et des enfants et de la protection de l'enfance: Procès-verbal de la quatrième séance, tenue le mardi 10 avril 1934 à 10 heures. CTFE/Mixte 13°/PV.4, S. 5.

sich die Frage nach den konkreten Massnahmen erneut. Obwohl die *Amies de la jeune fille* unter anderem nach Rücksprache mit Sundquist, seiner Kollegin von der *Travelling Commission*, zu keiner Lösung gelangten, warb Pindór für eine Ausbildung und Verwendung der Russinnen als „nurses“.⁴⁷⁷ Auf Initiative von Chodźko bezeichnete das *Advisory Committee* das Nansen-Büro⁴⁷⁸ in diesem Gebiet als zuständig. Denn es handle sich um ein internationales Problem, das in die Zuständigkeit der internationalen Institutionen falle und das Nansen-Büro sei besser geeignet zu intervenieren als private Organisationen „pour des raisons de prestige, de susceptibilité religieuse, etc.“⁴⁷⁹ Der eingeladene Vertreter des Nansen-Büros betonte im *Advisory Committee*, dass für die Hilfe sehr viel Geld nötig wäre und das Nansen-Büro in Ostasien vor weiteren dringenderen Problemen stehe. Stattdessen sei die internationale Flüchtlingskonvention von 1933 als Mittel gegen die Notlage der Russinnen zu propagieren.⁴⁸⁰ Letzteres lehnten die Delegierten des *Advisory Committee* ab, da sie nicht dafür zuständig seien, forderten den Völkerbundsrat aber auf, eine Mittelerhöhung für das Nansen-Büro bezüglich der Russinnen zu prüfen.⁴⁸¹

Diese Frage delegierte der Völkerbundsrat an die Völkerbundsversammlung und deren Kommissionen. So beschäftigte sich 1934 die 5. Kommission für humanitäre Fragen und die 6. Kommission für politische Fragen mit den Russinnen in China. Die 6. Kommission behandelte das Thema anlässlich des Rapports des Nansen-Büros zur Situation der Flüchtlinge. Die Diskussion drehte sich fast ausschliesslich um die Russinnen in China. Die spanische Delegierte Clara Campoamor (1888-1972)⁴⁸² machte den Vorschlag, dem Nansen-Büro für die

⁴⁷⁷ LNA: Réunion mixte des Comités de la traite des femmes et des enfants et de la protection de l'enfance: Procès-verbal de la quatrième séance, tenue le mardi 10 avril 1934 à 10 heures. CTFE/Mixte 13^o/PV.4, S. 2.

⁴⁷⁸ Vgl.: League of Nations: Statutes of Nansen International Office for Refugees as Approved by the Council on January 19th, 1931, in: *Official Journal*, 12. Jg. 1931, H.2, S. 309-311.

⁴⁷⁹ LNA: Réunion mixte des Comités de la traite des femmes et des enfants et de la protection de l'enfance: Procès-verbal de la quatrième séance, tenue le mardi 10 avril 1934 à 10 heures. CTFE/Mixte 13^o/PV.4, S. 7.

⁴⁸⁰ LNA: Réunion mixte du Comité de la traite des femmes et des enfants et du Comité de la protection de l'enfance: Procès-verbal de la cinquième séance tenue le 10 avril 1934, à quinze heures trente. CTFE/Mixte 13^o/PV.5, S. 2.

⁴⁸¹ LNA: Réunion mixte du Comité de la traite des femmes et des enfants et du Comité de la protection de l'enfance: Procès-verbal de la cinquième séance tenue le 10 avril 1934, à quinze heures trente. CTFE/Mixte 13^o/PV.5, S. 6.

⁴⁸² Zu Campoamor vgl.: June Hannam / Mitzi Auchterlonie et al.: *International Encyclopedia of Women's Suffrage*, Santa Barbara (CA) 2000, S. 47f.

Hilfe an die Russinnen einen zweckgebundenen Kredit zu sprechen.⁴⁸³ Gleichzeitig behandelte die 5. Kommission das Thema bei der Diskussion des Berichts des *Advisory Committee*. Neben der geplanten internationalen Konferenz gegen Frauen- und Kinderhandel in Asien waren die Russinnen das einzige Thema aus der Asienenquete, das in der Kommission thematisiert wurde. Die 5. Kommission schlug nach längerer Diskussion über einen möglichen Kredit an das Nansen-Büro vor, ein gemeinsames Unterkomitee mit der 6. Kommission einzuberufen, um die Frage zu klären.⁴⁸⁴ Das gemeinsame Unterkomitee kam zum Schluss, dass es zunächst weiterer Abklärungen durch das Völkerbundssekretariat bedürfe, um einen Kredit zu sprechen. Im Bericht der 6. Kommission war zudem zu lesen, dass die Ratifizierung der Flüchtlingskonvention als Mittel betrachtet werde, um die Flüchtlingsnot zu lindern.⁴⁸⁵

Die Völkerbundsversammlung beschloss 1934, dass das Völkerbundssekretariat eine Umfrage zu den Russinnen in China bei Behörden und privaten Organisationen durchführen solle, was dieses umsetzte. Aus der Umfrage ist zu schliessen, dass damals ungefähr 100'000 russische Flüchtlinge in China lebten. Laut den Quellen des Berichts prostituierten sich davon rund 1200-1900 Russinnen, die eine Hälfte davon professionell, die andere gelegentlich.⁴⁸⁶

Im Gegensatz zu anderen Themen beschäftigten die Russinnen in China das *Advisory Committee* auch noch an seinen Tagungen von 1935 und 1936. 1935 verabschiedete das *Advisory Committee* eine Resolution, die empfahl, die Ergebnisse des Völkerbundssekretariats zur Situation der Russinnen in China zu drucken, die Aktivitäten der Freiwilligenorganisationen untereinander und mit den lokalen Behörden besser zu koordinieren sowie die betroffenen Staaten für die Frage zu sensibilisieren.⁴⁸⁷ 1936 berichtete Rachel Crowdy, die ehemalige Vorsteherin der *Social Section*, im *Advisory Committee* über die Lage in der Mandschurei, die sie während einem längeren Aufenthalt 1935 persönlich erkundet hatte.⁴⁸⁸ Da trotz privater

⁴⁸³ Actes de la quinzième session ordinaire de l'Assemblée. Séances des Commissions. Procès-verbal de la Cinquième Commission, in *Journal Officiel*, No 129 1934, S. 13.

⁴⁸⁴ Actes de la quinzième session ordinaire de l'Assemblée. Séance des Commissions. Procès-Verbal de la sixième commission, in *Journal Officiel* No 130 1934, S. 16.

⁴⁸⁵ Actes de la quinzième session ordinaire de l'Assemblée. Séance des Commissions. Procès-Verbal de la sixième commission, in *Journal Officiel* No 130 1934, S. 99.

⁴⁸⁶ LNA: Comité de la traite des femmes et des enfants. Situation des femmes d'origine russe en Extrême-Orient. Memorandum du Secrétariat vom 25.4.1935. CTFE.656, S. 14-17.

⁴⁸⁷ AdC Rap 1935, S. 44-45.

⁴⁸⁸ LNA: Commission de la traite des femmes et des enfants et de la protection de l'enfance – Session mixte: Procès-verbal provisoire de la 1^{ère} séance (privée puis publique) tenue à Genève le vendredi 24 avril 1936 à 15 heures. CTFE/Mixte 15^e/PV.1, S. 3-4.

Anstrengungen zu wenig Geld für die Anstellung einer Koordinatorin vor Ort vorhanden war, wurde das Thema schliesslich zur Seite gelegt und nicht wieder aufgenommen.⁴⁸⁹

Zivilgesellschaftliche Organisationen begnügten sich jedoch nicht mit den Vorstössen in der Völkerbundsversammlung und im *Advisory Committee* zu den Russinnen in China. In Grossbritannien⁴⁹⁰ wurde das *British Appeal Committee for Russian Women Refugees in the Far East (Appeal Committee)* gegründet, zu dem die folgenden im *Advisory Committee* vertretenen Organisationen gehörten: die *Jewish Association*, die *Ligues catholiques*, die *National Vigilance Association* (Nationale Organisation des *International Bureau*) und zwei Frauenorganisationen (der britische *National Council of Women* und die *Young Women's Christian Association*), die über den Sitz der internationalen Frauenorganisationen im *Advisory Committee* vertreten waren. Das *Appeal Committee* rief zu Spendenveranstaltungen für die Russinnen auf.⁴⁹¹ Es sammelte dieses Geld explizit, um eine Vertreterin des Völkerbunds nach Harbin schicken zu können.⁴⁹² Das Geld kam allerdings nicht zusammen und so endete der Spendenaufruf – wie auch die übrigen Bemühungen für die Russinnen – ohne konkretes Resultat.

Der Völkerbund befasste sich also aufgrund der Asienenquete auf verschiedenen Ebenen und in unterschiedlichen Gremien mit der Situation der geflüchteten Russinnen in China. Die Thematik stiess zudem auch in der Zivilgesellschaft auf eine gewisse Resonanz.

⁴⁸⁹ LNA: Commission de la traite des femmes et des enfants et de la protection de l'enfance – Session mixte: Procès-verbal provisoire de la 1^{ère} séance (privée puis publique) tenue à Genève le vendredi 24 avril 1936 à 15 heures. CTFE/Mixte 15^e/PV.1, S. 6.

⁴⁹⁰ Zum Engagement Grossbritanniens und dessen Freiwilligenorganisationen bezüglich der Russinnen in China vgl.: Harumi Goto-Shibata: Britain, the League of Nations and Russian Women Refugees in China in the Interwar Period, in: Antony Best (Hg.): Britain's Retreat from Empire in East Asia. 1905-1980, London 2016, S. 71-86.

⁴⁹¹ LNA: 11 B/13457/R4691 (Section Files 1933-46) Situation of Russian Women Refugees in the Far East/Enquiry by the Social Section/Letters Addressed to certain Governments and Organisations: Aufruf "Russian Women Refugees in the Far East" vom 19.11.1935.

⁴⁹² LNA: 11 B/13457/R4692 (Section Files 1933-46), Situation des femmes d'origine russe en Extrême Orient/Délibérations de la 16^{me} Assemblée 1935/Resultat: Schreiben Janet Mitchells an Eckstrand vom 2.6.1936.

3.4 Fazit

In der Asienenquete finden sich die kolonialen Strukturen der untersuchten Gebiete wieder. Dies zeigt sich besonders deutlich bei der Abstützung auf die Zensus-Daten, die zu einer Darstellung der Resultate führte, welche die Betroffenen nach „Rasse“-Grenzen getrennt aufführte. Mit dieser Strukturierung einher ging insbesondere für das Gebiet Chinas eine Abbildung kolonialistischer Diskurse. Die politischen Spannungen zeigen sich in der Asienenquete vor allem durch ihre Abwesenheit. Weder die Mandschurei-Krise noch weitere politische Spannungen wurden in der Asienenquete erwähnt. Einzige breiter erwähnte Krise mit politischem Hintergrund ist die Situation der russischen Flüchtlinge in China.

Neben diesen akuten politischen Krisen bewegte sich die Enquete in einem Feld ungeklärter Zuständigkeiten. Bei der Frage, was *internationaler* Frauen- und Kinderhandel sei, schwankte sie zwischen einer Definition entlang politischer Grenzen und einer Definition entlang von „Rasse“-Grenzen.

Weiter zeigte sich, dass beim Völkerbund und bei den einbezogenen Regierungen eine hohe Sensibilität für die Wirksamkeit und die Folgen internationaler Untersuchungen vorhanden war. Dementsprechend konnte die Enquete dazu benutzt werden, politischen Empfehlungen auf nationaler Ebene grösseres Gewicht zu verleihen. Vorgesehene konkrete Massnahmen wurden jedoch nicht umgesetzt, weil das Geld fehlte und die sich zuspitzende politische Situation in Ostasien dies nicht erlaubte.

4. Weibliche Polizeikräfte als Beispiel für die Verhandlung von Geschlechterrollen im *Advisory Committee*⁴⁹³

In diesem Kapitel widme ich mich den Vorstellungen von Geschlecht bei der Bekämpfung von Frauen- und Kinderhandel. Ich gehe davon aus, dass mit dem begrifflichen Wandel von „*traite des blanches*“ hin zu „*traite des femmes et des enfants*“, der an der Konferenz von 1921 vollzogen worden war, nach wie vor nicht männlich, sondern weiblich markierte Personen als Betroffene von Frauen- und Kinderhandel betrachtet wurden. Unter anderem aus diesem Grund erhielten Frauen mit dem Hinweis auf ihre direkte Betroffenheit Einsitz in das *Advisory Committee*. Dies obwohl der Begriffswandel mit der neutralen Verwendung des Begriffs „Kinder“ den Handel mit Knaben, das heisst mit männlichen Personen, potentiell in die Diskussionen einschloss. Das Beispiel der Frauenpolizei zeigt, dass Knaben in diesem diskursiven Zusammenhang mit ähnlichen Attributen ausgestattet wurden wie Frauen und Mädchen und deshalb der explizite Schutz von Kindern unabhängig von deren Geschlechtszugehörigkeit keine vermehrte Aufmerksamkeit für den Schutz von Männern zur Folge hatte. Vielmehr waren weiterhin weiblich markierte Personen im Zentrum der Bemühungen um die Bekämpfung von Frauen- und Kinderhandel.

Es stellt sich also in diesem Kapitel die Frage, wie das gemischtgeschlechtlich zusammengesetzte *Advisory Committee* unter der Annahme, dass die Betroffenen von Frauen- und Kinderhandel Frauen waren, agierte. Dazu untersuche ich die Forderung, Frauen zur Bekämpfung von Frauen- und Kinderhandel in die nationalen Polizeicorps einzubeziehen. Diese eignet sich, weil die Notwendigkeit einer Frauenpolizei damit explizit mit der Geschlechtszugehörigkeit begründet wurde: Die Geschlechtszugehörigkeit von Personen im Polizeidienst und die Geschlechtszugehörigkeit von polizeilich Kontrollierten sollten gemäss dieser Argumentation übereinstimmen.

Die Forderung nach Frauenpolizei stellte herkömmliche Geschlechterrollen in Frage, da sie mit sich brachte, dass Frauen in einen klar männlich konnotierten Bereich vorsties. Hier stellt sich die Frage, wie argumentativ eine solche Forderung zu legitimieren ist und welche gesellschaftlichen und politischen Konstellationen dies ermöglichten und beförderten beziehungsweise bremsten.

⁴⁹³ Ergänzend zu diesem Kapitel habe ich folgenden Artikel zum Thema veröffentlicht: Edith Siegenthaler: Frauenpolizei als Politikum. Die Forderungen der transnationalen Frauenorganisationen im „*Advisory Committee on the Traffic in Women and Children*“ des Völkerbunds, in: *Traverse*, 23. Jg. 2016, H. 2, S. 50-62.

Im Folgenden lege ich zunächst dar, welche Verbindung das *Advisory Committee* zwischen der Bekämpfung von Frauen- und Kinderhandel und dem Einsatz von Polizistinnen herstellte. Anschliessend untersuche ich chronologisch, wie das Thema Frauenpolizei im *Advisory Committee* behandelt wurde. Die chronologische Betrachtungsweise erlaubt es mir, die Positionen und zugehörigen Argumente der Akteure und Akteurinnen im *Advisory Committee* herauszuarbeiten. Gleichzeitig zeichne ich nach, welche Positionen von ausserhalb des *Advisory Committee* in dieses hineingetragen wurden und wie diese Positionen im *Advisory Committee* aufgenommen wurden. Die Untersuchung der Diskussionen und Argumente zeigt, welche Vorstellungen von Frauenpolizei im *Advisory Committee* vorhanden waren. Am Beispiel der Schweiz zeige ich, welche Reaktionen die Enquete des Völkerbunds zu Frauenpolizei in einem nationalen Kontext hervorrief.

Für die Erarbeitung der Diskussion um Frauenpolizei stütze ich mich auf die Protokolle des *Advisory Committee* sowie die zugehörigen Tagungsbeilagen zum Thema an den entsprechenden Tagungen des *Advisory Committee*. Zentral sind in diesen Beständen die beiden Enqueten des Völkerbundssekretariats zu Frauenpolizei, zunächst unter den Völkerbundsmitgliedern und anschliessend unter den Mitgliedstaaten und -organisationen des *Advisory Committee*. Als externe Quellen, die nicht vom Völkerbundssekretariat erarbeitet wurden, dienen mir der britische Bericht zu Frauenpolizei von 1924, die Akten des internationalen Kongresses des *International Bureau* von 1924, eine Umfrage unter den nationalen Verbänden der internationalen Frauenorganisationen zu Frauenpolizei, ein Bericht zu den weiblichen Polizeicorps in Deutschland sowie die Bestände im Schweizerischen Bundesarchiv zur Frauenpolizeienquete des Völkerbunds.

4.1 Frauen- und Kinderhandel und Frauenpolizei

Betrachtet man die Protokolle des *Advisory Committee*, so fällt zunächst auf, dass kein expliziter Zusammenhang zu Frauen- und Kinderhandel hergestellt wurde. Im initiierten Postulat zum Einsatz von weiblichen Polizeibeamten begründete die den Antrag stellende Estrid Hein das Postulat einzig damit, dass Frauen bei der Überwachung von Bordellen unverzichtbar seien.⁴⁹⁴ Frauen- und Kinderhandel erwähnte sie in ihrem Antrag nicht. Der Zusammenhang mit Frauen- und Kinderhandel wurde auch bei späteren Erwähnungen, wie etwa in der Resolution von 1926, in der bemerkt wurde, dass die Frauenpolizei die Übel des Frauen- und Kinderhandels beschränken könne, nicht weiter begründet.⁴⁹⁵ Offenbar war der Zusammenhang zwischen polizeilicher Prostitutionsbekämpfung und Frauen- und Kinderhandel für die damaligen AkteurInnen evident. Mir stellte sich die Frage, weshalb Frauen besonders geeignet sein sollten, Frauen- und Kinderhandel zu bekämpfen.

Eine explizitere Begründung für den Einsatz von weiblichen Polizeikräften findet sich ausserhalb der Protokolle des *Advisory Committee*. Ghénia Avril de Sainte-Croix (1855-1939),⁴⁹⁶ die Beisitzerin der internationalen Frauenorganisationen im *Advisory Committee*, hielt in ihrem Bericht zu Frauenpolizei von 1927 fest:

„ [I]l est néanmoins impossible de ne pas tenir compte de la difficulté que crée pour la bonne marche des choses la tentation inévitable qu'est pour eux [les agents de police

⁴⁹⁴ Beispielsweise: LNA: AdC PV 1923, S. 27.

⁴⁹⁵ Alle bis zur ersten Enquete zu Frauenpolizei von 1927 gefassten Resolutionen des *Advisory Committee* zu diesem Thema finden sich in der ersten Frauenpolizeienquete von 1927. LNA: 12/28694/R676 (Section Files 1919-1927) Dossier Employment of women police/Files of replies from Governments as distributed to the Committee on Traffic in Women + Children: Enquete Emploi des femmes dans la police vom 9.12.1927. CTFE.331, S. 1.

⁴⁹⁶ Die Journalistin Ghénia Avril de Sainte-Croix war Mitbegründerin des nationalen Frauenrats Frankreichs, einer Untergruppe des ICW und Vizepräsidentin des ICW, sowie Vorsitzende des ICW-Komitees zu „Equal Moral Standard and Traffic in Women“. Als Mitglied der *Fédération abolitionniste internationale* und Sekretärin der französischen Sektion derselben war sie in die abolitionistischen Netzwerke eingebunden. Zudem hatte sie im Jahr 1900 eine eigene Institution gegründet, das „Oeuvre liberatrice“. Diese Institution bot Frauen, die sich als Prostituierte registrieren wollten oder soeben registriert hatten, während drei Monaten eine Unterkunft, damit sie nicht als Prostituierte arbeiteten. Vgl. zu Avril de Sainte-Croix: Karen M. Offen: Intrepid Crusader. Ghénia Avril de Sainte-Croix Takes on the Prostitution Issue, in: *Proceedings of the Western Society for French History*, 33. Jg. 2005, S. 325-374; Laurence Klejman / Florence Rochefort: Avril de Sainte Croix, in: Tommaso Nappo / Isabelle Davy (Hg.): *Archives Biographiques Françaises jusqu'à 1999. Troisième série*, München 2002, S. 351-352.

*masculins] [...], le fait d'avoir à surveiller, de tenir à leur merci, des femmes jeunes, souvent jolies, toujours de mœurs faciles. Ne pas vouloir compter ce facteur de désordre, d'ordre à la fois psychologique et physiologique serait faire preuve d'une étrange méconnaissance des lois qui régissent l'humanité. Avec un corps de femmes officières et agentes de police [...] rien de semblable n'est à craindre.*⁴⁹⁷

Der Kontakt von Polizisten mit Prostituierten könne also zu „tentation“ und „desordre“, also zu Versuchung und Unordnung oder Liederlichkeit führen. Damit äusserte Avril de Sainte-Croix die Befürchtung, dass das sexuelle Begehren von männlichen Polizeibeamten deren Arbeit kompromittiere. Männer würden wegen ihrer psychischen und physischen Veranlagung durch Prostituierte in sexuelle Versuchung geführt. Diese Aussage bezog sich auf konkrete Bedenken gegenüber dem Einsatz von männlichen Polizeibeamten bei der Kontrolle von Prostituierten. Männliche Polizeibeamte könnten ihre Machtposition gegenüber Prostituierten ausnutzen, um sexuelle Dienstleistungen zu erzwingen und sie könnten von Prostituierten oder deren ZuhälterInnen durch das Anbieten von sexuellen Dienstleistungen korrumpiert werden. Unter der Annahme, dass Frauen im Gegensatz zu Männern kein Bedürfnis nach sexuellen Dienstleistungen hätten, war es folgerichtig, weibliche Polizeibeamte zu fordern, um Polizeikorruption und sexuellen Missbrauch von Prostituierten durch Polizisten zu verhindern. Die Verhinderung der Korruption durch sexuelle Dienstleistungen trug in dieser Argumentation zu einer effizienteren polizeilichen Kontrolle von Personen aus dem Umfeld der Prostitution bei. Da dieses Umfeld – BordellbesitzerInnen und ZuhälterInnen – als für den Frauen- und Kinderhandel verantwortlich betrachtet wurde, verbesserte der Einsatz von weiblichen Polizeibeamten in dieser Logik die Bekämpfung des Frauen- und Kinderhandels. Diese Argumentation basierte auf der Vorstellung, dass Frauen natürlicherweise ein anders strukturiertes sexuelles Begehren hätten als Männer. Aufgrund dieser als natürlich angenommenen Unterscheidung zwischen Frauen und Männern forderten Mitglieder des *Advisory Committee* Frauenpolizeicorps. Diese Argumentation beruhte auf älteren Bedenken gegen die Reglementierung, die von abolitionistischen Kreisen wiederholt geäußert wurde.⁴⁹⁸

⁴⁹⁷ LNA: 12/28694/R675 (Section Files 1919-1927) Dossier Employment of women police: Rapport présenté par Mme Avril de Sainte-Croix, o. D. [received in registry 26.4.1927] CTFE.343, S. 3f.

⁴⁹⁸ Vgl.: Limoncelli 2010, S. 52; Pliley 2010, S. 91.

4.2 Lancierung der Frauenpolizei im *Advisory Committee*

Nach der Klärung des Zusammenhangs zwischen Frauenpolizei und Frauen- und Kinderhandel, gehe ich in diesem Unterkapitel der Frage nach, wie das Thema Frauenpolizei im *Advisory Committee* lanciert wurde. Dabei untersuche ich den Einfluss des Kongresses des *International Bureau* von 1924 und der Britischen Evaluierung der Frauenpolizei gesondert.

In der zweiten Tagung des *Advisory Committee* im März 1923 brachte die dänische Delegierte Estrid Hein die folgende Resolution ein, die das Thema Frauenpolizei zum ersten Mal im *Advisory Committee* aufgriff:

*„La Commission consultative, considérant les services rendus par les femmes employées dans la police des divers pays où leurs services ont été utilisés, recommande l'emploi de femmes aussi bien que d'hommes dans la police chargée de la surveillance de la prostitution.“*⁴⁹⁹

Das *Advisory Committee* überwies die Resolution an den Völkerbundsrat und empfahl damit erstmals den Einsatz von Frauen in Polizeicorps zur Überwachung der Prostitution.⁵⁰⁰

Nach der Verabschiedung der Resolution 1923, besprach das *Advisory Committee* die Resolution im nächsten Jahr anlässlich der Diskussion über den Tätigkeitsbericht des Völkerbundsekretariats.⁵⁰¹ Das Sekretariat berichtete, dass auf Beschluss des Völkerbundsrats die Resolution an die Regierungen kommuniziert worden sei.⁵⁰²

Die Diskussion des *Advisory Committee* von 1924 zeigt, welche Themen mit Frauenpolizei in Verbindung gebracht wurden und auf welche Referenzgrößen Bezug genommen wurde. Die Vorsitzende Estrid Hein sprach bei diesem Punkt in der Tagesordnung den britischen Delegierten Sidney Harris darauf an, was momentan in Grossbritannien in dieser Sache getan werde. Harris informierte daraufhin, dass in London und in einigen grösseren Provinzstädten Grossbritanniens weibliche Polizeibeamte im Einsatz seien und dass momentan ein staatlicher Bericht über die Nützlichkeit von Frauenpolizei vorbereitet werde.⁵⁰³

⁴⁹⁹ LNA: AdC PV 1923, S. 27.

⁵⁰⁰ LNA: AdC PV 1923, S. 27.

⁵⁰¹ LNA: AdC PV 1924, S. 11.

⁵⁰² LNA: 12/28694/R676 (Section Files 1919-1927) Dossier Employment of women police/Circular letter transmitting a resolution passed at the Second Session: Schreiben von Drummond vom 5.6.1923.

⁵⁰³ LNA: AdC PV 1924, S. 11.

Der polnische Delegierte Stanisław Posner (1868-1930)⁵⁰⁴ berichtete über die weiblichen Polizeicorps in Polen. Dort könnten momentan aus ökonomischen Gründen keine zusätzlichen Frauen als Polizistinnen eingestellt werden, weil einerseits kein Geld vorhanden sei, um die Polizeibestände auszubauen und weil es andererseits „impracticable“ sei, zur selben Zeit männliche Polizeibeamte zu entlassen und weibliche einzustellen.⁵⁰⁵ Der Ausbau der weiblichen Polizeicorps konnte also nur erfolgen, wenn Mitglieder des männlichen Polizeicorps ihre Arbeitsstelle verliessen. Mit der Situation in Polen sprach Posner eine Problematik der neu eingesetzten oder einzusetzenden Frauencorps an. Polizisten durch Polizistinnen zu ersetzen war angesichts der vorherrschenden Geschlechterstereotypen politisch nicht mehrheitsfähig. Zusätzliche Frauencorps führten für die Staaten zu zusätzlichem finanziellem Aufwand, den die Staaten angesichts der knappen Mittel nach dem Ersten Weltkrieg nicht ohne weiteres öffentlich rechtfertigen konnten. Die Abhängigkeit von der staatlichen Finanzlage und dem Zustand der entsprechenden Volkswirtschaft zeigte sich in den 1930er Jahren wieder, als beispielsweise Grossbritannien seine weiblichen Polizeicorps reduzierte.⁵⁰⁶ Andere Staaten stellten aus finanziellen Gründen gar keine Polizistinnen ein.⁵⁰⁷

Der US-Delegierte William Snow (1874-1950)⁵⁰⁸ sprach dagegen die Schwierigkeiten der USA bei der Rekrutierung von Aspirantinnen für die Polizei an. Die meisten Aspirantinnen hätten „some sort of social training“, aber keine Polizeibildung, weshalb das *Bureau of Social Hygiene* zusammen mit einer nicht näher spezifizierten Universität Kurse anbiete, um die Aspirantinnen für Polizeiaufgaben auszubilden. Bei der Rekrutierung werde darauf geachtet,

⁵⁰⁴ Der polnische Jurist, Publizist und Politiker Posner, hatte in Warschau und Berlin studiert, war ab 1906 Mitglied der polnischen sozialistischen Partei und engagierte sich während des Ersten Weltkriegs von Frankreich aus für die polnische Unabhängigkeit. Danach kehrte er nach Polen zurück und bekleidete ab 1922 das Amt eines Senators in Polen. Vgl.: Rafał Żebrowski: Posner Stanisław, in: Zofia Borzymińska / Rafał Żebrowski (Hg.): Polski słownik judaistyczny. Dzieje--kultura--religia--ludzie, Warszawa 2003, S. 344.

⁵⁰⁵ LNA: AdC PV 1924, S. 11.

⁵⁰⁶ LNA: 11B/1582/R4674 (Section Files 1933-1946) Dossier Women Police/Countries/Summary of information supplied by Governments: Report by the Seretariat Supplementary Report CTFE.579 vom 24.3.1933, S. 7.

⁵⁰⁷ So gab etwa Griechenland 1933 an, sich keine weiblichen Polizeicorps leisten zu können und deshalb vorderhand über keine zu verfügen. LNA: 11B/1582/R4674 (Section Files 1933-1946) Dossier Women Police/Countries/Summary of information supplied by Governments: Report by the Secretariat. Supplementary Report CTFE.579 vom 24.3.1933, S. 3.

⁵⁰⁸ Snow vertrat an dieser Tagung die US-Delegierte Grace Abbott. Er war Professor für Hygiene und öffentliche Gesundheit und in Genf anwesend, weil er mit der Leitung der Völkerbundenquete zu Frauen und Kinderhandel in Amerika und Europa betraut worden war. Vgl. Kapitel 3.1.1. Vgl.: o. A.: Snow, Dr. William F(reeman), in: Lauren Baillie (Hg.): American Biographical Archive to 2001, München 2002, S. 150.

dass die Frauen gut mit Männern zusammenarbeiten könnten und eine „sympathetic nature“ hätten.⁵⁰⁹ In den USA gab es bereits seit den 1820er-Jahren Frauen insbesondere aus den Reihen der religiösen Gruppierung der QuäkerInnen, die Gefangene besuchten und begleiteten, woraus um die Jahrhundertwende erste Anstellungen von Polizistinnen und nach dem Ersten Weltkrieg die Einrichtung von *Women's Bureaus* in Polizeiabteilungen von einzelnen Städten resultierten.⁵¹⁰ Dass von Polizistinnen eine „sympathetic nature“ erwartet wurde, lässt erstens diese ältere Konzeption von den Besuchen von Gefangenen, deren Zweck darin bestand, den Gefangenen moralischen und religiösen Beistand zu geben, mitschwingen. Zweitens referiert es indirekt darauf, Polizistinnen als Vertreterinnen der als weiblich bezeichneten Qualitäten zu betrachten, die allein aus Männern zusammengestellte Polizeicorps nicht enthalten würden. Mit dem Erwähnen der Ausbildungskurse ergriff Snow, der für das *Bureau of Social Hygiene* die Völkerbundenquete in Amerika und Europa durchführte,⁵¹¹ die Gelegenheit, im *Advisory Committee* auf die Verdienste des *Bureau of Social Hygiene* um die Frauenpolizei hinzuweisen.⁵¹²

Ebenfalls auf die Ausbildung der Polizistinnen machte Samuel Cohen,⁵¹³ der Vertreter der *Jewish Association*, aufmerksam, indem er bemerkte, dass Polizistinnen „a certain standard of education“ besitzen müssten.⁵¹⁴ Historische Untersuchungen haben gezeigt, dass es beispielsweise in Grossbritannien ein klares Gefälle bei der Bildung von männlichen und weiblichen Polizeibeamten gab. Während Polizisten in der Regel aus der Arbeiterschicht stammten und in der Anstellung bei der Polizei eine sichere Beamtenstelle sahen, brachten die britischen Polizistinnen oft bereits eine Ausbildung oder zumindest längere Erfahrung im medizinischen oder im sozialarbeiterischen Bereich mit. Nur wenige dieser Polizistinnen rekrutierten sich

⁵⁰⁹ Alle Zitate aus: LNA: AdC PV 1924, S. 11.

⁵¹⁰ Vgl.: Dorothy Moses Schulz: *From Social Worker to Crimefighter. Women in United States Municipal Policing*, Westport (Conn) 1995.

⁵¹¹ Vgl.: *Rapport du Comité spécial d'experts sur la question de la traite des femmes et des enfants. Première partie*, Genève 1927. C.52.M.52.1927.IV.

⁵¹² Das *Bureau of Social Hygiene* finanzierte unter anderem die Publikation der folgenden Untersuchung des Einsatzes von weiblichen Polizeicorps: Chloe Owings: *Women Police. A Study of the Development and Status of the Women Police Movement*, New York 1925.

⁵¹³ Cohen war Sekretär der *Jewish Association* und unternahm in dieser Funktion vor und nach dem Ersten Weltkrieg mehrere Reisen in Europa, Afrika und Südamerika. Er arbeitete im Britischen Nationalkomitee des *International Bureau* mit. Vgl.: Bristow 1982.

⁵¹⁴ LNA: AdC PV 1924, S. 11.

aus dem Arbeitermilieu.⁵¹⁵ Der Bildungshintergrund der Polizistinnen unterschied sich je nach Staat allerdings beträchtlich, wie ich im Folgenden zeigen werde.

Die Bildungsfrage war umso wichtiger, als die Betätigung von Frauen als Polizistinnen keineswegs unumstritten war. Auf das Zirkular des Völkerbundssekretariats von 1923, dass das *Advisory Committee* die Anstellung von Polizistinnen empfehle, antwortete kein Staat positiv und ein Staat, sogar mit dem Hinweis, dass es unmöglich sei, diese Empfehlung zu befolgen, weil sich einzig Prostituierte für eine solche Arbeit melden würden.⁵¹⁶ Vor dem Hintergrund dieser Bedenken war es wichtig, dass nur Frauen von unzweifelhaftem moralischem Ruf als Polizistinnen angestellt wurden.⁵¹⁷ Dieser unzweifelhafte moralische Ruf wurde gebildeten Frauen aus gehobenen sozialen Schichten zugeschrieben, weshalb diese bei der Rekrutierung bevorzugt wurden. Die Ausbildung und die Zugehörigkeit zu einer höheren sozialen Schicht verschafften den Polizistinnen insbesondere gegenüber Personen aus tiefergestellten sozialen Schichten Respekt.⁵¹⁸ Die *International Women Suffrage Alliance* (IWSA)⁵¹⁹ forderte beispielsweise, dass Polizistinnen sowohl eine Ausbildung in „actual police work“ als auch in „social welfare work“ haben sollten.⁵²⁰ Gleichzeitig führte der Klassenunterschied zwischen männlichen und weiblichen PolizistInnen zu Spott der Polizisten gegenüber ihren Kolleginnen.⁵²¹

In der Tagung des *Advisory Committee* von 1924 erörterten die Mitglieder die notwendigen Qualifikationen von Polizistinnen nicht weiter. Die Beisitzerin des *International Bureau*, An-

⁵¹⁵ Louise A. Jackson: Care or Control? The Metropolitan Women Police and Child Welfare. 1919-1969, in: *The Historical Journal*, 46. Jg. 2003, H. 3, S. 623-648, S. 632; Philippa Levine: "Walking the Streets in a Way No Decent Woman Should". Women Police in World War I, in: *The Journal of Modern History*, 66. Jg. 1994, H. 1, S. 34-78, S. 46f.

⁵¹⁶ LNA: AdC PV 1924, S. 11.

⁵¹⁷ Dazu gehörte, dass beispielsweise die IWSA forderte, dass Frauen nicht als „agent provocateur“ eingesetzt werden dürften. WASI: The International Alliance of Women for Suffrage and Equal Citizenship: Report of the Tenth Congress, Paris, France, May 30th to June 6th, 1926, S. 117.

⁵¹⁸ Vgl.: Levine 1994, S. 64. Die höhere Bildung von Polizistinnen sollte garantieren, dass die Frauenpolizei in der Öffentlichkeit einen besseren Ruf erhielt, wie das Beispiel Deutschland zeigt: Bettina Blum: Polizistinnen im geteilten Deutschland. Geschlechterdifferenz im staatlichen Gewaltmonopol vom Kriegsende bis in die siebziger Jahre, Essen, Ruhr 2012, S. 28.

⁵¹⁹ Zur 1902 gegründeten IWSA vgl.: Rupp 1997.

⁵²⁰ WASI: The International Alliance of Women for Suffrage and Equal Citizenship: Report of the Tenth Congress, Paris, France, May 30th to June 6th, 1926, S. 117.

⁵²¹ Vgl.: Levine 1994, S. 64.

nie Baker (1866-1927),⁵²² teilte mit, dass am nächsten internationalen Kongress des *International Bureau* in Graz, die Frage nach den Anforderungen an Polizistinnen diskutiert werde. Aufgrund dieser Information schlug der italienische Delegierte Rainero Paulucci de' Calboli vor, an der nächsten Tagung des *Advisory Committee* auf der Basis der Entscheide des Kongresses des *International Bureau* das Thema weiter zu diskutieren, worauf die Diskussionen verschoben wurden.⁵²³

Diese ersten Diskussionen im *Advisory Committee* zeigten zwei wichtige offene Fragen, nämlich die Finanzierung und die Ausbildung von weiblichen Polizeicorps. Der zweite Aspekt hätte eigentlich am Kongress des *International Bureau* von 1924 diskutiert werden sollen, die Diskussionen dort verharrten aber auf einem grundsätzlicheren Niveau, wie das folgende Teilkapitel zeigt.

4.2.1 Der Kongress des *International Bureau* 1924

Der Kongress des *International Bureau* in Graz versammelte im September 1924 zum ersten Mal nach dem Ersten Weltkrieg die Nationalkomitees des *International Bureau*. Zusätzlich nahmen zwölf staatliche Delegierte am Kongress teil.⁵²⁴ Unter den TeilnehmerInnen waren sieben Mitglieder des *Advisory Committee* anwesend.⁵²⁵

⁵²² Die Britin Baker war zunächst Assistenzsekretärin des *International Bureau* gewesen und hatte seit dem Tod des Sekretärs Alexander Coote 1919 dessen Funktion inne. In dieser Funktion hatte sie das *International Bureau* bereits an der Konferenz von 1921 vorgestellt. Sie pflegte enge Kontakte zu Rachel Crowdy, der Leiterin der *Social Section*, und hatte mit ihr die Konferenz von 1921 vorbereitet. Die Historikerin Jessica Pliley geht davon aus, dass Baker im *Advisory Committee* eine vermittelnde Rolle zwischen den abolitionistischen Interessen der internationalen Frauenorganisationen und den VertreterInnen der Sittlichkeitsbewegung übernahm. Vgl.: Gorman 2012, S. 70; Pliley 2010, S. 96, 100; o. A.: Annie Baker. 1867-1927, in: *Bulletin abolitionniste- Organe central de la Fédération abolitionniste internationale*, 1927, Nr. 236, S. 24.

⁵²³ LNA: AdC PV 1924, S. 11.

⁵²⁴ Folgende Staaten liessen sich offiziell an diesem privat organisierten internationalen Kongress repräsentieren: Belgien, China, Deutschland, Grossbritannien, Indien, Italien, Jugoslawien, Kanada, Norwegen, die Niederlande, Österreich, Rumänien, Russland und Ungarn. National Vigilance Association / International Bureau for the Suppression of Traffic in Women and Children: Sixth International Congress for the Suppression of the Traffic in Women and Children held at Graz (Austria) from Thursday, September 18th to Saturday, September 20th 1924, London 1924, S. 6-9. (IB Kongress 1924)

⁵²⁵ Es handelte sich um Ghénia Avril de Sainte-Croix, Annie Baker, Samuel Cohen, Paulina Luisi, Isidore Maus, Pedro Sangro y Ros de Olano und William Snow. IB Kongress 1924, S. 6-9.

Die Traktanden waren, neben der Frage nach den weiblichen Polizeicorps, Emigration, „obscene publications“⁵²⁶ und die Frage, ob die Anstellung von ausländischen Frauen in Bordellen verboten werden sollte. Dies waren alles Themen, mit welchen sich das *Advisory Committee* in den 1920er-Jahren ebenfalls beschäftigte.⁵²⁷

In der Diskussion zu Frauenpolizei präsentierte der französische Delegierte Louis Hennequin (1848-1926)⁵²⁸ eine Umfrage unter den französischen Präfekturen.⁵²⁹ In dieser Umfrage habe sich die überwiegende Mehrheit der angefragten Präfekturen gegen die Einführung der Frauenpolizei ausgesprochen. Dies begründete Hennequin damit, dass die öffentliche Meinung in Frankreich den Einsatz von Polizistinnen nicht gutheisse. Frauen könnten allenfalls als Polizeiassistentinnen eingesetzt werden, hingegen nicht in der Sittenpolizei, da diese Arbeit für Frauen zu gefährlich sei. Dort bestünde die Gefahr von Vergeltungsmassnahmen gegen diese weiblichen Beamten.⁵³⁰ Die französische Zurückhaltung ist vor dem Hintergrund zu betrachten, dass der Einsatz von Frauen in der Sittenpolizei das Ansehen der bisherigen Sittenpolizei und damit der Reglementierung an sich hätte in Frage stellen können.

Bedenken gegen die Einführung einer Frauenpolizei kamen zudem von einigen österreichischen Delegierten. Den auf bürgerlichen Idealvorstellungen von Geschlechterrollen basierenden Einwand gegen Frauenpolizei erhob der österreichische Theologe und Lebensreformer Johannes Ude (1874-1965)⁵³¹: Frauen könnten niemals Polizisten ersetzen, weil sie nicht über die erforderlichen männlichen Qualitäten verfügten:

⁵²⁶ 1923 initiierte der Völkerbund eine internationale Konvention zur Bekämpfung des internationalen Handels mit sogenannten obszönen Publikationen, das heisst mit erotischen und pornographischen Druckerzeugnissen. Das *Advisory Committee* nahm bezüglich dieser Konvention die gleiche beratende Funktion gegenüber dem Völkerbundsrat wahr wie bezüglich der Konventionen zur Bekämpfung von Frauen- und Kinderhandel. Vgl.: LNA: C.202.M.64.1924.IV Convention internationale pour la répression de la circulation et du trafic des publications obscènes, ouverte à la signature, à Genève, du 21 septembre 1923 au 31 mars 1924, S. 1-3, 214-233.

⁵²⁷ Vgl.: LNA: AdC PV 1925, 1926, 1927, 1928; IB Kongress 1924.

⁵²⁸ Hennequin war Mitglied in der ExpertInnenkommission des Völkerbunds für die Enquete zu Frauen- und Kinderhandel in Amerika und Europa, Präsident des französischen Nationalkomitees und ehemaliger Polizeifunktionär auf dem Gebiet der Einwanderungskontrolle. Chaumont 2009, S. 18.

⁵²⁹ Zur Sittenpolizei in der Dritten Republik vgl.: Jean-Marc Berlière: *La police des mœurs sous la IIIe République*, Paris 1992.

⁵³⁰ IB Kongress 1924, S. 120.

⁵³¹ Ude vertrat die Österreichische Völkerwacht, die sich ebenfalls um die Rettung von „fallen women“ kümmerte. IB Kongress 1924, S. 122; zu Ude allgemein vgl.: Christof Karner: *Katholizismus und Freiwirtschaft. Das Lebensreformprogramm des Johannes Ude*, Frankfurt am Main, New York 2002.

*„Because man is the symbol of strength and force, and here a woman cannot compete with him. Women are endowed with maternal qualities and instincts; their place is in the home; they are not fitted to patrol the streets.“*⁵³²

Seine Aussagen referierten auf den Platz des „Mannes“ in der symbolischen Ordnung und auf die „natürlichen“ weiblichen Eigenschaften. Die symbolische Ordnung, auf die Ude referierte, zeichnete sich dadurch aus, dass Männer mit der Verfügung über das staatliche und das private Gewaltmonopol assoziiert wurden und dieses auch de facto inne hatten, indem häusliche Gewalt als Privatsache vom Staat toleriert und staatliche Gewalt von männlichen Polizisten ausgeübt wurde.⁵³³ Die männliche Verfügung über dieses Gewaltmonopol wurde mit dem Einstellen von Polizistinnen in Frage gestellt. Frauen verfügten laut Ude nicht über die angeblich nötigen männlich konnotierten Eigenschaften für den Einsatz als Polizistinnen. Ihre weiblichen Eigenschaften würden sie für häusliche und nicht für Arbeiten in der Öffentlichkeit prädestinieren. Gewaltanwendungen standen im Widerspruch zu diesen weiblichen Eigenschaften.⁵³⁴

Diese Vorbehalte konnte nur entkräften, wer den Einsatz von Frauen in der Polizei auf weiblich konnotierte Funktionen beschränkte und somit mit der Vorstellung von geschlechtsabhängigen unterschiedlichen Fähigkeiten konform machte.⁵³⁵ So argumentierte die deutsche Frauenrechtlerin und Pionierin der Sozialen Arbeit Paula Müller-Otfried⁵³⁶, dass nur Frauen für die sozialarbeiterische Seite der Polizeiarbeit geeignet seien. Hingegen seien Frauen nicht für die klassische Polizeiarbeit als verdeckte Ermittlerinnen oder ausführende Polizeibeamte einsetzbar.⁵³⁷ Die meisten Redner und Rednerinnen unterstützten denn auch die Position von

⁵³² IB Kongress 1924, S. 122.

⁵³³ Vgl.: Birgit Sauer: Staat, Demokratie und Geschlecht – aktuelle Debatten: http://www.fu-berlin.de/sites/gpo/pol_theorie/Zeitgenoessische_ansaetze/sauerstaatdemokratie/birgit_sauer.pdf?1361541298 [14.3.2014], S. 6. Zum Zusammenhang zwischen Männlichkeitskonstruktionen und Polizeidienst vgl.: David G. Barrie / Susan Broomhall (Hg.): A History of Police and Masculinities, 1700-2010, Abingdon, Oxon, New York 2012.

⁵³⁴ Diese Vorstellung ist nach wie vor präsent in der Polizeiarbeit, vgl.: Anne Mangold: Die friedfertige Polizistin? Die Praxis der Deeskalation aus der Sicht von Männern und Frauen im Streifendienst, in: Alf Lüdtke / Herbert Reinke et al. (Hg.): Polizei, Gewalt und Staat im 20. Jahrhundert, Wiesbaden 2011, S. 145-168.

⁵³⁵ Die Beobachtung, dass die Betonung der Differenz die einzige mögliche Strategie war, um erfolgreich Frauenpolizei zu fordern, macht auch die Historikerin Janis Appier zu den USA. Janis Appier: Policing Women. The Sexual Politics of Law Enforcement and the LAPD, Philadelphia 1998, S. 47.

⁵³⁶ Zu Müller-Otfried (1865-1946) vgl.: Peter Reinicke: Mueller-Otfried, Paula, in: Hugo Maier (Hg.): Who is who der sozialen Arbeit, Freiburg 1998, S. 408-410.

⁵³⁷ IB Kongress 1924, S. 127.

Müller-Otfried, dass Frauen für polizeiliche Aufgaben im sozialarbeiterischen Bereich zuständig sein sollten beziehungsweise für solche Aufgaben besonders geeignet seien.⁵³⁸ Diese Argumentation basierte auf der Annahme, dass Frau und Mann zwei komplementäre Wesen seien und dementsprechend eine klare Rollenteilung von Frau und Mann in allen gesellschaftlichen Bereichen sinnvoll sei.⁵³⁹

Nur wenige vertraten am Kongress des *International Bureau* die Position, dass Frauen grundsätzlich diejenigen Berufe ausüben sollten, die sie möchten und es deshalb richtig sei, weibliche Polizeibeamte zu beschäftigen.⁵⁴⁰ Die Marginalisierung dieser Argumentation weist darauf hin, dass sie in diesem Gremium als weniger mehrheitsfähig betrachtet wurde, als diejenige von Otfried-Müller.

Resultate zur Frage der notwendigen Qualifikationen von Frauen für den Einsatz in der Frau-enpolizei, die das *Advisory Committee* abwartete, konnte der Kongress keine präsentieren. Er empfahl einzig grundsätzlich den Einsatz von Polizistinnen:

„Die Beschäftigung von sorgfältig ausgewählten und entsprechend ausgebildeten weiblichen Polizisten bei der Behandlung von Frauen und Kindern[,] die sich vergangen haben, und bei der Verhütung von Vergehen hat gute Erfolge ergeben. In Anbetracht dieser Erfahrung werden die National-Komitees ersucht, ihren Regierungen die Notwendigkeit der Einstellung einer ausreichenden Anzahl von Frauen mit entsprechenden Fähigkeiten und von entsprechender Stellung in jede Polizeimacht dringend zu empfehlen.“⁵⁴¹

Demensprechend konnte Baker an der Tagung des *Advisory Committee* von 1925 mitteilen, dass am Kongress des *International Bureau* alle Länder die Idee unterstützten, weibliche Polizeibeamte einzusetzen. Einzig Frankreich habe sich bei der Abstimmung über die entsprechende Resolution der Stimme enthalten.⁵⁴²

Auf dieser Grundlage verabschiedete das *Advisory Committee* auf Initiative von Cohen eine weitere Resolution. Diese nahm die Ergebnisse des Kongresses von Graz zur Kenntnis und

⁵³⁸ IB Kongress 1924, S. 116, 123, 125.

⁵³⁹ Vgl. zur Genese der weiblichen Sonderanthropologie: Claudia Honegger: Die Ordnung der Geschlechter. Die Wissenschaften vom Menschen und das Weib, 1750-1850, Frankfurt am Main, New York 1991; zu normativen Zuschreibungen bezüglich weiblicher Sexualität im Besonderen: Elisabeth Mixa: Erröten Sie, Madame! Anstandsdiskurse der Moderne, Pfaffenweiler 1994.

⁵⁴⁰ Dazu gehörten die schwedische Frauenrechtlerin Clara Wahlström und die ägyptische Frauenrechtlerin Hoda Charaoui Pacha. IB Kongress 1924, S. 126.

⁵⁴¹ IB Kongress 1924, S. 131.

⁵⁴² LNA: AdC PV 1925, S. 28.

sprach die Hoffnung aus, dass die Verwendung von Frauen in Polizeicorps die Aufmerksamkeit von Regierungen erhalte.⁵⁴³

Der Kongress des *International Bureau* zeigte also die grundlegende Konzeption von zwei komplementären Geschlechterrollen, die entweder argumentativ genutzt werden konnten, um gegen die Einführung der Frauenpolizei zu argumentieren oder um die Frauenpolizei für bestimmte weiblich konnotierte Bereiche zu verlangen. Im Hintergrund der Debatten waren zudem die Spannungen zwischen abolitionistischen und reglementaristischen Kräften zu erkennen, welche mit der Polizeifrage die Frage der Legitimität der entsprechenden Politik verbunden sahen. Das *Advisory Committee* stützte sich schliesslich auf die Mehrheitsmeinung aus dem Kongress von Graz. Neben diesem Kongress hatte ein weiterer Bericht Gewicht im *Advisory Committee*, den ich im nächsten Teilkapitel vorstelle.

4.2.2 Der britische Bericht im *Advisory Committee*

Ebenfalls an der *Advisory Committee*-Tagung von 1925 präsentierte Harris einen von Grossbritannien 1924 erarbeiteten Bericht zum Einsatz von Polizistinnen.⁵⁴⁴ Harris bezeichnete die Verwendung von weiblichen Polizeicorps in Grossbritannien als Erfolg.⁵⁴⁵ Der Bericht selbst zeigt, dass das Thema in Grossbritannien umstritten war. Die britische Kommission, die den Bericht verfasste und zum Schluss kam, dass der Einsatz von weiblichen Polizeikräften die Effizienz der Polizei erhöhe, hatte mit mehreren Polizeistellen gesprochen und dabei unterschiedliche Meinungen festgehalten. Teilweise wurde die Frauenpolizei als nicht notwendig oder als vorübergehende Ersatzinstitution während des Ersten Weltkriegs betrachtet. Die Kommission war sich einig, dass es Frauen brauche, um Zeugenaussagen von Frauen und Kindern in Strafverfahren zur polizeilichen Untersuchung sexueller Gewalt entgegenzunehmen. Weniger klar war die Ausgangslage bei der Kriminalprävention, ein Feld, das in Grossbritannien vor allem während des Ersten Weltkriegs ausgebaut worden war. Dabei ging es in erster Linie um die Verhinderung von „precocious sexual immorality“, das heisst, von sexuellen Kontakten Minderjähriger beziehungsweise Unverheirateter, und um die Erhaltung von Ruhe und Ordnung auf den Strassen. Zur Begründung dieser neuen Aufgabe hielt der Bericht

⁵⁴³ LNA: AdC PV 1925, S. 28.

⁵⁴⁴ Den britischen Bericht übersetzte das Völkerbundssekretariat in die zweite offizielle Sprache des Völkerbunds auf Französisch und stellte ihn allen Mitgliedern des *Advisory Committee* zur Verfügung. LNA: AdC PV 1925, S. 28.

⁵⁴⁵ LNA: AdC PV 1925, S. 28.

fest, dass sich die Polizei in den letzten Jahren auch anderweitig um neue Aufgaben im Bereich der Prävention kümmere, wie etwa um die Verkehrssicherheit.⁵⁴⁶

Die Historikerin Levine geht in ihrer Untersuchung über die Frauenpolizei in Grossbritannien während des Ersten Weltkriegs davon aus, dass der Ausbau der Frauenpolizei nur deshalb möglich war, weil die Wahrnehmung verbreitet war, dass weibliche Sexualität kontrolliert werden müsse. Dieses Bedürfnis nach Kontrolle verbreitete sich weniger im Zusammenhang mit Prostitution, sondern insbesondere mit der Beobachtung, dass Soldaten auf den Militärstützpunkten mit jungen Frauen aus der lokalen Bevölkerung in Kontakt traten.⁵⁴⁷ Dieses polizeiliche Tätigkeitsgebiet der Sittlichkeitskontrolle wurde im britischen Bericht zu Frauenpolizei erwähnt.⁵⁴⁸

Weiter nahm der britische Bericht, im Gegensatz zum Kongress des *International Bureau* in Graz, Stellung zur Frage, welche Voraussetzungen eine Frau für die Anstellung in der Polizei mitbringen müsse. Der Bericht empfahl, dass die Frauen grundsätzlich zu denselben Konditionen wie Männer eingestellt werden sollten, allerdings seien sie zumindest vorläufig als Ergänzung zu den bereits vorhandenen Corps und nicht als Konkurrenz zu betrachten. Es sei aber denkbar, dass Frauen und Männer später austauschbare Aufgaben hätten. Die anzustellenden Frauen müssten nicht notwendigerweise gebildet sein, sondern vielmehr aus allen Klassen, auch aus der Arbeiterklasse, rekrutiert werden. Beim Eintritt sollten sie ein Training wie dasjenige der Männer durchlaufen und ungefähr 25jährig sein. Ältere Frauen seien durchaus erwünscht, hätten jedoch keinen Anspruch auf volle Pension, wenn sie in höherem Alter in den Polizeidienst einträten.⁵⁴⁹

Der ausführliche britische Bericht über Frauenpolizei zeigte den Mitgliedern des *Advisory Committee* auf, wie in einem Staat weibliche Polizeicorps zum Einsatz kommen konnten. Um Informationen aus weiteren Staaten zu erhalten, verschickte das Völkerbundssekretariat 1925 ein Zirkular an alle Mitgliedsstaaten des Völkerbunds und dreizehn weitere Staaten.⁵⁵⁰

⁵⁴⁶ LNA: 12/28694/R676 (Section Files 1919-1927) Dossier regarding Great Britain: Report of the Departmental Committee on the Employment of Policewomen vom 12.4.1924, S. 6-8. Zur Geschichte der britischen Kriminalpolizei vgl.: Clive Emsley: *The English Police. A Political and Social History*, Hemel Hempstead, Herts, New York 1991.

⁵⁴⁷ Levine 1994, S. 43f.

⁵⁴⁸ LNA: 12/28694/R676 (Section Files 1919-1927) Dossier regarding Great Britain: Report of the Departmental Committee on the Employment of Policewomen vom 12.4.1924, S. 8.

⁵⁴⁹ LNA: 12/28694/R676 (Section Files 1919-1927) Dossier regarding Great Britain: Report of the Departmental Committee on the Employment of Policewomen vom 12.4.1924, S. 9-12.

⁵⁵⁰ LNA: AdC PV 1926, S. 48.

Bei der Untersuchung der Lancierung des Themas hat sich gezeigt, dass sowohl grundsätzliche Bedenken, als auch die Konzeption von möglichen Feldern der Frauenpolizei von den damaligen Geschlechterbildern geprägt waren und gleichzeitig durch diese Diskussionen Geschlechterbilder in Frage gestellt wurden. Insgesamt stelle ich zudem fest, dass der ursprünglich als temporärer Ersatz konzipierter Einsatz von Frauen in Polizeikräften neu als notwendige Ergänzung der bisherigen Polizeikräfte positioniert wurde.

4.3 Enqueten des Völkerbundssekretariats zu Frauenpolizei

Im Folgenden untersuche ich die Enqueten zu Frauenpolizei des Völkerbundssekretariats von 1927 und von 1930/31. Ein besonderes Augenmerk liegt dabei auf dem strategischen Wert von Enqueten, der je nach AkteurIn und nationalem Kontext unterschiedlich sein konnte.

4.3.1 Erste Enquete unter den Völkerbundsmitgliedern

Auf das Zirkular von 1925 zur Erhebung des Einsatzes von Frauenpolizeicorps erhielt das Völkerbundssekretariat zwölf Antworten, wovon die meisten einzig den Erhalt des Schreibens bestätigten und keine weiteren Informationen zum Einsatz der Frauenpolizei bereit stellten.⁵⁵¹

Angesichts der Formulierungen im Schreiben, das einzig auf die positive Wertung der Frauenpolizei durch das *Advisory Committee* aufmerksam machte, hingegen nicht direkt Informationen anforderte,⁵⁵² ist dieser Rücklauf erklärbar. Diesen unergiebigem Rücklauf auf das Völkerbunds-zirkular nahm Cohen an der *Advisory Committee*-Tagung von 1926 zum Anlass, um in einer erneuten Resolution zu verlangen, dass das Völkerbundssekretariat von den Staaten Auskünfte zur Frage der Frauenpolizei verlangen solle.⁵⁵³

Zur Unterstützung der Resolution Cohens informierte Avril de Sainte-Croix das *Advisory Committee*, dass die internationalen Frauenorganisationen im Zusammenhang mit Frauenpolizei eine Resolution zum Thema erarbeitet hatten. Darin forderten die internationalen Frauenorganisationen, dass überall da, wo die materiellen und die moralischen Interessen von Frauen betroffen seien, Männer und Frauen in gleicher Zahl gemeinsam diese Themen beraten sollten.⁵⁵⁴ Diese Forderung basierte auf der Annahme, dass Frauen die Anliegen aller Frauen unabhängig von deren gesellschaftlicher Position nachvollziehen und deshalb der Einsatz von Frauen in Bereichen, die Frauen betrafen, die Interessen der Betroffenen besser verteidigen würden. Mit der Positionierung dieser Forderung im Kontext der Frauenpolizei stellten die Frauenorganisationen die Anstellung von Frauen in den Polizeicorps als Verteidigung von Fraueninteressen dar. Diese Verteidigung der als übergreifend dargestellten Fraueninteressen

⁵⁵¹ LNA: AdC PV 1926, S. 48.

⁵⁵² Vgl.: LNA: 12/28694/R676 (Section Files 1919-1927) Dossier Employment of women police/Resolution adopted by the Council instructing the Secretary General to communicate to Governments Resolution 4 of the Advisory Committee with the request that they will communicate to the Secretariat such information relevant thereto: Schreiben Drummonds vom 6.7.1926.

⁵⁵³ LNA: AdC PV 1926, S. 24.

⁵⁵⁴ LNA: AdC PV 1926, S. 25.

könne nur dadurch gewährleistet werden, dass Frauen in den entsprechenden Institutionen wie etwa der Polizei mitwirkten, was Frauen in diesen Institutionen als unverzichtbar positionierte. Dass es sich dabei um die Verteidigung von Fraueninteressen handelte, war vor dem Hintergrund der historischen Erfahrungen von Suffragetten mit der Polizei für die Zeitgenossinnen plausibel.⁵⁵⁵

Die Resolution von Cohen, eine Enquete unter den Staaten zu machen, wurde angenommen.⁵⁵⁶ Das Völkerbundssekretariat richtete in der Folge an 54 Staaten ein Schreiben⁵⁵⁷ und erhielt 38 Antworten, die es in einem Bericht an das *Advisory Committee* zusammenstellte. Diese Enquete enthielt neben einer zusammenfassenden Darstellung die wortgetreuen Antworten, die von den einzelnen Staaten eingegangen waren.⁵⁵⁸

Die Enquete gab Auskunft über die Verbreitung von Frauenpolizeicorps, deren Aufgaben und deren Status innerhalb der Polizei. Zwanzig Staaten kannten den Einsatz von Frauen in ihren Polizeicorps oder als Hilfskräfte für die Polizei. Dreizehn beschäftigten keine weiblichen Polizeibeamten, wovon zwei angaben, grundsätzlich eine positive Einstellung gegenüber Frauenpolizei zu haben. Drei Staaten antworteten, die Aufnahme von Frauen in die Polizei sei potentiell möglich, aber bisher nicht erfolgt.⁵⁵⁹

Die Aufgaben der Polizistinnen erstreckten sich vor allem auf die Polizeiarbeit mit Frauen und Kindern, dazu zählten etwa die Befragung von Frauen und Kindern oder die Begleitung von weiblichen und minderjährigen Gefangenen, wie auch das Patrouillieren in Parks oder anderen öffentlichen Einrichtungen. Zudem würden Frauen in der Bekämpfung spezifischer Straftaten wie Schwangerschaftsabbruch, Kindstötung, Bettelerei oder bei der Vaterschaftser-

⁵⁵⁵ Vgl. zur Kampagne der Suffragetten beispielsweise: Harold L. Smith: *The British Women's Suffrage Campaign, 1866-1928*, London, New York 1998. Für eine Betrachtung der Zusammenstöße aus Sicht der britischen Verwaltung vgl.: Elizabeth Crawford: *Police, Prisons and Prisoners. The View from the Home Office*, in: *Women's History Review*, 14. Jg. 2005, 3-4, S. 487-505.

⁵⁵⁶ LNA: AdC PV 1926, S. 26.

⁵⁵⁷ LNA: AdC PV 1927, S. 49.

⁵⁵⁸ Im Völkerbundarchiv in Genf befinden sich sowohl die Antwortschreiben, als auch die Frauenpolizeienquete des Völkerbundssekretariats, vgl. dazu die Dossiers in der folgenden Schachtel: LNA: 12/28694/R675-R676 (Section Files 1919-1927).

⁵⁵⁹ LNA: 12/28694/R676 (Section Files 1919-1927) Dossier Employment of women police/Files of replies from Governments as distributed to the Committee on Traffic in Women + Children: Enquete Emploi des femmes dans la police vom 9.12.1927. CTFE.331, S. 2.

mittlung eingesetzt. Weiter waren Frauen in einigen Staaten in der Sittenpolizei beschäftigt und hatten die Aufgabe, die Reglementierung der Prostitution zu überwachen.⁵⁶⁰

Laut der Enquete waren Frauen in der Polizei von ihrem Status her in wenigen Staaten den männlichen Polizeibeamten gleichgestellt. Viele Polizistinnen hatten nicht das Recht, Verhaftungen vorzunehmen, und trugen keine Polizeiuniform.⁵⁶¹

In der Aufstellung der Enquete zeigte sich der fließende Übergang zwischen Frauen, die ehrenamtlich oder im Dienst von Freiwilligenorganisationen Kontroll- und Überwachungsaufgaben übernahmen, und Frauen, die dies in staatlichem Auftrag taten. Ein Beispiel für die unterschiedlichen Stellungen, die den Frauen in der Polizei zukam, bieten die Angaben aus den USA. Diese unterteilten Polizistinnen in drei Kategorien, erstens diejenigen, die in den *Women's Bureaus* arbeiteten und weibliche Vorgesetzte hatten, zweitens Frauen, die in anderen Einheiten unter männlichen Vorgesetzten arbeiteten und drittens solche, die zu einem Teil oder ganz von Freiwilligenorganisationen angestellt waren und teilweise polizeiliche Aufgaben übernahmen.⁵⁶²

Die Resultate der Enquete diskutierte das *Advisory Committee* laut den Protokollen kurz. Cohen, der Initiator der Enquete, schlug vor, im Bericht an den Völkerbundsrat die Verbreitung der Resultate unter den interessierten Freiwilligenorganisationen und den Regierungen zu empfehlen.⁵⁶³ Damit sollte die Verbreitung der Informationen sichergestellt werden. Die Informationen konnten somit von zivilgesellschaftlichen Organisationen dazu benutzt werden, ihren Regierungen die Vorteile der Einrichtung einer Frauenpolizei aufzuzeigen, wobei die Legitimität ihrer Forderungen durch den Bezug auf den Völkerbund als international anerkannter Instanz sichergestellt war. Internationale Freiwilligenorganisationen schrieben das

⁵⁶⁰ LNA: 12/28694/R676 (Section Files 1919-1927) Dossier Employment of women police/Files of replies from Governments as distributed to the Committee on Traffic in Women + Children: Enquete Emploi des femmes dans la police vom 9.12.1927. CTFE.331, S. 2f.

⁵⁶¹ LNA: 12/28694/R676 (Section Files 1919-1927) Dossier Employment of women police/Files of replies from Governments as distributed to the Committee on Traffic in Women + Children: Enquete Emploi des femmes dans la police vom 9.12.1927. CTFE.331, S. 3.

⁵⁶² LNA: 12/28694/R676 (Section Files 1919-1927) Dossier Employment of women police/Files of replies from Governments as distributed to the Committee on Traffic in Women + Children: Enquete Emploi des femmes dans la police vom 9.12.1927. CTFE.331, S. 3.

⁵⁶³ LNA: AdC PV 1927, S. 48.

Völkerbundssekretariat in den 1930er-Jahren mehrfach an, um Informationen zu Frauenpolizei zu erhalten.⁵⁶⁴

Der legitimierenden Funktion der Völkerbundinformationen war sich auch Avril de Sainte-Croix, die Vertreterin der internationalen Frauenorganisationen, bewusst. Sie verlangte im Namen dieser Organisationen, dass der Völkerbund die Einstellung von Frauen im Polizeidienst solange propagiere, bis in allen Staaten entsprechende Corps vorhanden seien. Diese Forderung nahm das *Advisory Committee* im Grundsatz an.⁵⁶⁵ Avril de Sainte-Croix nutzte die Plattform, die das *Advisory Committee* bot, dazu, die Sicht der Frauenorganisationen auf den Einsatz von Frauenpolizei in den einzelnen Staaten darzustellen, wie ich im folgenden Teilkapitel zeige.

4.3.2 Umfrage der internationalen Frauenorganisationen im Vergleich

Gleichzeitig wie das Völkerbundssekretariat machte Avril de Sainte-Croix unter den nationalen Mitgliedorganisationen der internationalen Frauenorganisationen, die sie vertrat, eine Umfrage mit Fragen zur Frauenpolizei.⁵⁶⁶ Frauenpolizei war in den beiden Frauenorganisationen *International Council of Women (ICW)*⁵⁶⁷ und IWSA ein Thema. Beide setzten sich in den 1920er-Jahren für einen Ausbau der weiblichen Polizeicorps ein.⁵⁶⁸ Die IWSA setzte 1926

⁵⁶⁴ LNA: 11B/425/R4660 (Section Files 1933-1946), Dossier Correspondence with Women's Social Progress Movement, Wellington, New-Zealand: Schreiben des Women's Social Progress Movement an das Völkerbundssekretariat vom 28.11.1932; ebd. Dossier Correspondence with Nationale Vrouwenraad van Nederland: Schreiben des Nationale Vrouwenraad van Nederland an das Völkerbundssekretariat vom 16.10.1933; ebd. Dossier France: Schreiben von Juliette Jolly Section toulonnaise du Droit des femmes an Marguerite Thibert BIT vom 5.7.1935; Dossier Correspondance avec le International Bureau: Schreiben des *International Bureau Branch Alexandria* an Ekstrand vom 30.9.1935; LNA: 11B/425/R4660 (Section Files 1933-1946): Dossier Various correspondences with Direction de Police de la Municipalité de Lausanne: Schreiben der Assistente de police von Lausanne an Ekstrand vom 22.6.1936.

⁵⁶⁵ LNA: AdC PV 1927, S. 48.

⁵⁶⁶ LNA: AdC PV 1927, S. 105-113.

⁵⁶⁷ Der ICW wurde 1888 in Washington gegründet und war eine internationale Dachorganisation von nationalen Frauenverbänden. Vgl.: Petra Pommerenke: Die "Council-Idee". Gründungsprozesse und Organisationsbedingungen nationaler Dachverbände in Deutschland, der Schweiz und Österreich um 1900, in: *Ariadne*, 2011, Nr. 60, S. 6-15; Eliane Gubin / Leen van Molle et al. (Hg.): *Des femmes qui changent le monde. Histoire du Conseil international des femmes, 1888-1988*, Bruxelles 2005; Rupp 1997.

⁵⁶⁸ WASI: *International Council of Women: Report on the Quinquennial Meeting*. Vienna, 1930, S. 70. Zur IWSA siehe folgende Fussnote Nr. 656.

sogar ein eigenes internationales Komitee ein, das sich der Frage der Frauenpolizei widmen sollte.⁵⁶⁹

Avril de Sainte-Croix legte ihre Umfrage zu Frauenpolizei dem jährlichen Bericht der internationalen Frauenorganisationen zuhanden des *Advisory Committee* bei. Die Antworten auf die Umfrage der Frauenorganisationen kamen aus insgesamt 22 Staaten.⁵⁷⁰ Es handelte sich dabei teilweise um die gleichen Staaten, von welchen das Völkerbundssekretariat über Frauenpolizei informiert worden war.⁵⁷¹

Im Folgenden vergleiche ich, sofern vorhanden, die offiziellen staatlichen Antworten an das Völkerbundssekretariat mit den inoffiziellen Antworten aus den nationalen Sektionen der internationalen Frauenorganisationen. Zwar gibt es im Protokoll des *Advisory Committee* keine Hinweise, dass die beiden Berichte einander in einer Diskussion direkt gegenüber gestellt wurden. Allerdings wurde der Bericht von Avril de Sainte-Croix immerhin als so gewichtig betrachtet, dass der Völkerbund das Dokument im Rahmen des Berichts der internationalen Frauenorganisationen an das *Advisory Committee* 1927 veröffentlichte.⁵⁷²

Der Bericht von Avril de Sainte-Croix widersprach in Teilen den Einschätzungen in den offiziellen staatlichen Antworten. Beispielsweise stellte Südafrika in seiner offiziellen Antwort fest, dass man nicht sagen könne, dass die temporär befristete Mitarbeit von Frauen in der Polizei während des Ersten Weltkriegs befriedigende Ergebnisse erzielt habe, weshalb in

⁵⁶⁹ WASI: The International Alliance of Women for Suffrage and Equal Citizenship: Report of the Tenth Congress, Paris, France, May 30th to June 6th, 1926, S. 117f; WASI: International Alliance of Women for Suffrage and Equal Citizenship: Report of the Eleventh Congress. Berlin, June 17th-22nd, 1929, S. 271-283.

⁵⁷⁰ Ihre Fragen bezogen sich nicht allein auf das Thema Frauenpolizei und dementsprechend waren die Antworten zur Frauenpolizei knapper gehalten als die staatlichen Antworten auf die Frauenpolizei des Völkerbundssekretariats.

⁵⁷¹ Die Frauenorganisationen hatten Antworten aus den folgenden Ländern erhalten, deren Behörden nicht auf das Schreiben des Völkerbundssekretariats geantwortet hatten: Kanada, Portugal, das Königreich der Serben, Kroaten und Slowenen sowie Uruguay. Keine Informationen präsentierten die Frauenorganisationen aus sechzehn Staaten, die in der Enquete des Völkerbundssekretariats enthalten waren: Ägypten, China, Freistadt Danzig, Dominikanische Republik, Estland, Finnland, Indien, Island, Japan, Lettland, Litauen, Monaco, Neuseeland, Siam, Venezuela. Vgl.: LNA: AdC PV 1927, S. 106-112.; LNA: 12/28694/R676 (Section Files 1919-1927) Dossier Employment of women police/Files of replies from Governments as distributed to the Committee on Traffic in Women + Children: Enquete Emploi des femmes dans la police vom 9.12.1927. CTFE.331, S. 4-13.

⁵⁷² LNA: AdC PV 1927, S. 105-113.

Südafrika keine weiblichen Polizeibeamten zum Einsatz kämen.⁵⁷³ Die Frauenorganisationen beurteilten den Einsatz von weiblichen Polizeibeamten in Südafrika hingegen positiv, er habe aber aus finanziellen Gründen abgebrochen werden müssen. Der nationale Frauenrat Südafrikas, eine nationale Sektion des ICW, fordere die Wiedereinführung der Frauenpolizei, was im Moment zu ihrem Bedauern auf Widerstand aus der Verwaltung stosse.⁵⁷⁴ Der Vergleich der beiden Berichte zeigt, dass in Südafrika sowohl finanzielle Überlegungen als auch grundsätzliche Kritik als Argumente gegen die Frauenpolizei ins Feld geführt wurden. Wahrscheinlich ist, dass beide Berichte sich aus strategischen Überlegungen auf das eine beziehungsweise auf das andere Argument beschränkten, um ihrer Position Nachdruck zu verleihen. So argumentierte das offizielle Südafrika nicht mit finanziellen Argumenten, weil dies nur einen vorübergehenden Verzicht auf weibliche Polizeibeamte bedeutet hätte. Mit der grundsätzlichen Untauglichkeit der Frauenpolizei zu argumentieren brachte den staatlichen Institutionen den Vorteil, dass sie sich in keiner Art und Weise unter Zugzwang für eine spätere Einführung der Frauenpolizei setzten. Die Frauenorganisationen hatten hingegen ein Interesse daran, die Erfahrungen mit den südafrikanischen Frauencorps positiv darzustellen, um ihrer Forderung nach allgemeiner Einführung von Frauencorps mehr Gewicht zu geben.

Etwas anders gelagert ist das Beispiel Argentinien, für das ebenfalls Berichte vom Völkerbundssekretariat und von den internationalen Frauenorganisationen vorliegen. Die offizielle Antwort Argentiniens ist sehr positiv: Für die Polizei sei das Einstellen von Frauen von höchster Wichtigkeit und Argentinien habe mehrere Frauen eingestellt, um die Fingerabdrücke von Frauen und Kindern abzunehmen und deren Identität zu kontrollieren. Dabei habe man exzellente Resultate erzielt.⁵⁷⁵ Eine ganz andere Sicht zeigt der Bericht der internationalen Frauenorganisationen zu Argentinien. Er stellt kurz und bündig fest, dass Frauenpolizei in Argentinien kein Thema sei:

„Ce service [police féminine] n'existe nulle part et nos correspondantes ne croient pas que la mentalité du pays soit, en Argentine, préparée à accepter la création d'un tel service.“⁵⁷⁶

⁵⁷³ LNA: 12/28694/R676 (Section Files 1919-1927) Dossier Employment of women police/Files of replies from Governments as distributed to the Committee on Traffic in Women + Children: Enquete Emploi des femmes dans la police vom 9.12.1927. CTFE.331, S. 4.

⁵⁷⁴ LNA: AdC PV 1927, S. 107.

⁵⁷⁵ LNA: 12/28694/R676 (Section Files 1919-1927) Dossier Employment of women police/Files of replies from Governments as distributed to the Committee on Traffic in Women + Children: Enquete Emploi des femmes dans la police vom 9.12.1927. CTFE.331, S. 5.

⁵⁷⁶ LNA: AdC PV 1927, S. 107.

Die beiden gegensätzlichen Positionen lassen sich damit erklären, dass von unterschiedlichen Konzeptionen von Frauenpolizei ausgegangen wurde. Die offizielle Antwort des argentinischen Staates dehnte den Begriff der weiblichen Polizeibeamten so weit, dass Frauen darunter fielen, die für die Abnahme der Fingerabdrücke bestimmter Gruppen von ImmigrantInnen zuständig waren. Der Entscheid, diese Frauen als Polizistinnen zu bezeichnen und insgesamt eine sehr positive Antwort auf die Anfrage des Völkerbunds zu geben, mag mit dem Bestreben zu tun haben, Argentinien auf internationaler Ebene als „modernen“ Staat zu präsentieren, wie dies beispielsweise für das Engagement Argentiniens für die Staatsbürgerschaft von Frauen erforscht wurde.⁵⁷⁷ Die historische Forschung geht davon aus, dass in Argentinien erst ab 1947 in Buenos Aires die ersten Polizistinnen eingestellt wurden,⁵⁷⁸ allerdings ist es auch hier eine Frage der Definition, welche Arbeiten als Polizeiarbeiten bezeichnet werden. Auch für die Schweiz gibt die historische Forschung an, dass Frauen ab den 1950er-Jahren in den Polizeidienst eintreten durften.⁵⁷⁹ Die Schweizer Behörden bezeichneten hingegen in der Zwischenkriegszeit gegenüber dem Völkerbund die Hilfsdienste von Frauen in kantonalen Polizeicorps als Frauenpolizei.⁵⁸⁰

Die Antwort der Frauenorganisationen erweckte im Gegensatz zur offiziellen Antwort Argentiniens das Bild eines rückständigen Staates, der nicht für die Einführung von Modernisierungen bereit sei. Diese Positionierung erlaubte es den Frauenorganisationen, ihren Druck auf den argentinischen Staat aufrecht zu erhalten und weitere Reformen zu verlangen, um das internationale Ansehen Argentiniens zu verbessern.

Dieselben Unterschiede zwischen offizieller und inoffizieller Berichterstattung wie bei Argentinien finden sich bei den Angaben zur Tschechoslowakei und zu Rumänien.⁵⁸¹ Für Rumänien, dessen Grenzen nach dem Ersten Weltkrieg neu gezogen worden waren, und für die 1919 neu entstandene Tschechoslowakei bot sich durch die Kooperation beim Thema Frauenpolizei die Möglichkeit, Anerkennung auf internationaler Ebene zu gewinnen.

⁵⁷⁷ Vgl.: Guy 2000b.

⁵⁷⁸ Julieta Rivera Araoz: Subordinación y Valor. La Primera Incursión de la Mujeres en la Policia de Salta, 1958-1968, in: *Temas de Filosofía*, 13. Jg. 2012, S. 243-253, S. 243.

⁵⁷⁹ Vgl.: Christoph Ebnöther: Polizei, in: Historisches Lexikon der Schweiz (HLS), Version vom 12.3.2014, URL: <http://www.hls-dhs-dss.ch/textes/d/D9638.php>.

⁵⁸⁰ Vgl.: Teilkapitel 4.3.5.

⁵⁸¹ LNA: AdC PV 1927, S. 111; LNA: 12/28694/R676 (Section Files 1919-1927) Dossier Employment of women police/Files of replies from Governments as distributed to the Committee on Traffic in Women + Children: Enquete Emploi des femmes dans la police vom 9.12.1927. CTFE.331, S. 12.

Der Bericht der internationalen Frauenorganisationen ist eine nützliche Quelle, um die staatlichen Angaben aus der Völkerbundenquete zu kontrastieren. Die UrheberInnen beider Quellen verfolgten je nach nationalem Kontext unterschiedliche strategische Ziele und sind dementsprechend in diesen nationalen Kontext einzubetten. Wie der Einsatz von Frauenpolizei in einem nationalen Kontext begründet werden konnte, zeigte der Bericht über die Frauenpolizeicorps von Hamburg, der dem *Advisory Committee* in der folgenden Tagung 1928 vorgelegt wurde.

4.3.3 Trennung von weiblicher und männlicher Polizei – Das Beispiel Hamburg

An der folgenden Tagung des *Advisory Committee* von 1928 war die Frauenpolizei in Bezug auf Deutschland ein Thema. Die deutsche Delegierte Gertrud Bäumer (1873-1954)⁵⁸² legte einen Bericht der Hamburger Oberpolizeiinspektorin Josephine Erkens⁵⁸³ zur Frauenpolizei in Hamburg vor. Damit legte sie einen Bericht aus einem der vier deutschen Länder vor, die 1926/27 weibliche Polizeicorps eingerichtet hatten. Die sogenannte *Weibliche Kriminalpolizei* von Hamburg war eine eigenständige Inspektion und bearbeitete vorwiegend Sexualdelikte.⁵⁸⁴ Bei der folgenden Diskussion des deutschen Berichts im *Advisory Committee* erkundigte sich der britische Delegierte Harris, in welchem Verhältnis die deutschen Polizistinnen zu ihren männlichen Kollegen stünden.⁵⁸⁵ Bäumer gab zur Antwort, dass die Polizistinnen zwar zur selben Institution gehörten wie die Polizisten, aber keine Uniform trügen sowie separate Einheiten, separate Trainings und separate Aufgaben hätten.⁵⁸⁶

⁵⁸² Bäumer war 1920-1932 Reichstagsabgeordnete für die *Deutsche Demokratische Partei* und arbeitete als Ministerialrätin für Jugendwohlfahrt in der Verwaltung der Weimarer Republik. Ursprünglich war sie Lehrerin, hatte dann in Berlin Germanistik, Philosophie und Sozialwissenschaft studiert und 1904 promoviert. Im Ersten Weltkrieg war Bäumer Mitbegründerin und Unterstützerin des *Nationalen Frauendienstes* gewesen, einer Organisation, die sich um die Versorgung der Zivilbevölkerung während des Weltkriegs kümmerte. 1917-1919 war Bäumer Leiterin der Sozialen Frauenschule in Hamburg. Bäumer war in der deutschen Frauenbewegung aktiv: Von 1910-1919 war sie Präsidentin des *Bundes Deutscher Frauenvereine*, einer Mitgliedorganisation des ICW gewesen. Vgl.: Holt 1999; Angelika Schaser: Helene Lange und Gertrud Bäumer. Eine politische Lebensgemeinschaft, Köln 2000.

⁵⁸³ Zu Erkens vgl.: Ursula D. Nienhaus: "Nicht für eine Führungsposition geeignet--". Josephine Erkens und die Anfänge weiblicher Polizei in Deutschland 1923-1933, Münster 1999.

⁵⁸⁴ Blum 2012, S. 43-45.

⁵⁸⁵ LNA: AdC PV 1928, S. 16.

⁵⁸⁶ LNA: AdC PV 1928, S. 16f.

Der Bericht von Erkens sprach diese klare Trennung der Geschlechter an. Die Polizistinnen konzentrierten sich auf Tätigkeiten in der sogenannten Prävention. Dazu gehörte, dass sie sich um Kinder kümmerten, die sich ohne Erwachsene auf den Strassen aufhielten oder die als StrassenverkäuferInnen arbeiteten und dass sie sich um junge Frauen kümmerten, die sie der Prostitution verdächtigten.⁵⁸⁷

Als Grundlage für das Entstehen von weiblichen Polizeicorps bezeichnete Erkens in ihrem Bericht die Tatsache, dass es in der Konzeption von Polizei eine Verschiebung gegeben habe. Der Haupteinwand gegen das Einsetzen von Polizistinnen sei die Vorstellung gewesen, dass der Staatswille durch Stärke mit Zwang durchgesetzt werden müsse. Inzwischen habe die Polizei viel mehr „mütterliche“ Aufgaben wie Prävention, Schutz und Hilfe. Diese Entwicklung sei dadurch unterstützt worden, dass zunehmend soziale und psychologische Elemente in der Bekämpfung von Straftaten Beachtung fänden. Dementsprechend müssten diese Elemente bei der Polizeiarbeit mitberücksichtigt werden. Da Frauen besonders geeignet seien, diese Elemente in ihre Arbeit einzubeziehen, habe sich die Frauenpolizei in Deutschland etablieren können.⁵⁸⁸ Die Historikerin Bettina Blum stellt in ihrer Untersuchung zur Weimarer Polizei fest, dass die klar von der Polizeiarbeit der Männer abgegrenzte „mütterliche“ Rolle der weiblichen Polizeibeamten ein wichtiges diskursives Merkmal dieser Institution war. Die Zuschreibung von Mütterlichkeit referierte auf die Schriften der deutschen Frauenrechtlerin Helene Lange, die Frauen eine Begabung zur „sozialen Mütterlichkeit“ zuschrieb und deren Ziel es war, diese „soziale Mütterlichkeit“ in von Männern dominierte Sphären einzubringen.⁵⁸⁹ Die Referenz auf das Konzept der „sozialen Mütterlichkeit“ und die damit verbundene klare Anbindung der Aufgaben der Frauenpolizei an bestimmte Geschlechterrollen, hatte in Deutschland zur Folge, dass sich die sozialarbeiterische Tätigkeit der Polizistinnen auf Frauen und Kinder beschränkte und sich die Polizistinnen nicht um bedürftige Männer kümmerten.⁵⁹⁰ Der Einbezug „weiblicher Aufgaben“ in die Polizeiarbeit ist laut Blum in der Weimarer Republik dazu benutzt worden, die Polizei in Abgrenzung zur Polizei im deutschen Kaiserreich als „modern“ und demokratisch zu positionieren.⁵⁹¹ Die zunehmende Vertretung der Staatsgewalt durch Frauen in sozialarbeiterischen Tätigkeiten beim Einsatz von neuen präventiven Massnahmen, reiht sich in bisherige Forschungsergebnisse zur Entstehung des modernen So-

⁵⁸⁷ LNA: AdC PV 1928, S. 125.

⁵⁸⁸ LNA: AdC PV 1928, S. 124f.

⁵⁸⁹ Blum 2012, S. 27f, 40.

⁵⁹⁰ Blum 2012, S. 39f.

⁵⁹¹ Blum 2012, S. 40-43.

zialstaates ein. So ist etwa eine Tendenz zu erkennen, dass der Staat die Bevölkerung mehr über die sozialstaatlichen Institutionen diszipliniert und kontrolliert, als er dies über repressive Massnahmen tut.⁵⁹² Diese Hinwendung zu sozialstaatlichen Massnahmen war für Frauen eine Möglichkeit, sich neue Berufsfelder wie etwa dasjenige der Sozialarbeiterin zu erschliessen.⁵⁹³

Das Beispiel Deutschland zeigt, dass die Positionierung als „weibliche“ Polizei mit Aufgaben, die sich von denjenigen der „männlichen“ Polizei unterschieden, eine Bedingung war, damit Frauenpolizei entstehen konnte. Um nicht als Konkurrenz für die bereits bestehenden männlichen Polizeicorps wahrgenommen zu werden, musste Frauenpolizei als notwendige „mütterliche“ Ergänzung der männlichen Polizeicorps positioniert werden. Dies gelang auch in anderen Staaten dadurch, dass die Polizistinnen spezielle Aufgaben übernahmen, für die sie aufgrund ihrer weiblichen Fähigkeiten besonders qualifiziert seien, wie beispielsweise die Betreuung von weiblichen Straffälligen und Kindern.⁵⁹⁴ Das Beispiel Hamburg zeigt zudem, dass der Spielraum für solche Änderungen mit der diskursiven Verknüpfung mit Modernisierung entstand.

4.3.4 Zweite Enquete des Völkerbundssekretariats zu Frauenpolizei

Nach der Diskussion an der *Advisory Committee*-Tagung von 1928 wurden zunehmend Stimmen laut, die das Thema Frauenpolizei aus der Traktandenliste des *Advisory Committee* streichen wollten. Dennoch kam es zu einer weiteren Enquete des Völkerbundssekretariat, wie die folgenden Ausführungen zeigen.

⁵⁹² Vgl. beispielsweise: Gisela Hauss (Hg.): Zwischen Hilfe und Disziplinierung. Zur Geschichte der Fürsorge in St. Gallen, Zürich 2009; Victoria Harris: In the Absence of Empire. Feminism, Abolitionism and Social Work in Hamburg (c. 1900-1933), in: *Women's History Review*, 17. Jg. 2008, H. 2, S. 279-298; Brigitte Studer / Sébastien Guex: L'Etat social en Suisse aux XIXe et XXe siècles. Notes sur quelques pistes de recherche, in: Hans-Jörg Gilomen / Sébastien Guex et al. (Hg.): Von der Barmherzigkeit zur Sozialversicherung. Umbrüche und Kontinuitäten vom Spätmittelalter bis zum 20. Jahrhundert, Zürich 2002, S. 201-211; Nadja Ramsauer: "Verwahrlost". Kindswegnahmen und die Entstehung der Jugendfürsorge im schweizerischen Sozialstaat 1900-1945, Zürich 2000; Christoph Sachsse / Florian Tennstedt (Hg.): Soziale Sicherheit und soziale Disziplinierung. Beiträge zu einer historischen Theorie der Sozialpolitik, Frankfurt am Main 1986.

⁵⁹³ Vgl.: Sonja Matter: Der Armut auf den Leib rücken. Die Professionalisierung der Sozialen Arbeit in der Schweiz (1900-1960), Zürich 2011; Christoph Sachsse: Mütterlichkeit als Beruf. Sozialarbeit, Sozialreform und Frauenbewegung, 1871-1929, Frankfurt am Main 1986.

⁵⁹⁴ Vgl. für Grossbritannien: Jackson 2003, S. 632; für die USA: Schulz 1995, S. 2.

Das *Advisory Committee* beschloss 1928 auf Vorschlag von Cohen, dass das Thema Frauenpolizei an der folgenden Tagung traktandiert werden sollte, damit der Fortschritt der bisherigen Arbeiten unter die Lupe genommen werden könne.⁵⁹⁵ 1929 wurde das Traktandum auf Vorschlag von Harris verschoben, weil die Tagesordnung zu sehr überladen sei.⁵⁹⁶

In der Tagung von 1930 war es wiederum Harris, der das Thema Frauenpolizei nur in einem beschränkten Rahmen aufgreifen wollte. Er äusserte sich ablehnend gegenüber dem Vorschlag des belgischen Delegierten Isidore Maus, die verschiedenen Formen von Frauenpolizei in den einzelnen Staaten zu untersuchen, da diese Frage über die Kompetenzen des *Advisory Committee* hinaus gingen, da die Frage der Frauenpolizei einzig in Verbindung mit der Bekämpfung von Frauen- und Kinderhandel in der Kompetenz des *Advisory Committee* liege.⁵⁹⁷ Damit griff Harris die formalistische Begründung auf, derer sich Staaten bedienten, wenn sie ein Thema nicht im *Advisory Committee* diskutiert haben wollten.⁵⁹⁸ Weshalb sich Harris der Diskussion widersetzte, ist nicht klar, könnte aber einen Zusammenhang mit dem 1933 in Kraft gesetzten britischen *Children and Young Persons Act* haben, für den Harris verantwortlich war und dessen Erarbeitung damals im Gange war.⁵⁹⁹ In diesem Gesetz wurde unter anderem geregelt, welche Rolle Frauen bei der Intervention in Fürsorgefällen haben sollten. Darin wurde zwar nicht vorgeschrieben, dass Polizeicorps Frauen enthalten mussten, aber dass polizeilich festgehaltene Kinder von Frauen betreut werden mussten.⁶⁰⁰

Harris drang mit seiner Diskussionsverweigerung allerdings nicht durch. Die Unterstützung der Forderung von Maus durch Avril de Sainte-Croix, die deutsche Delegierte Gertrud Bäumer, den polnischen Delegierten Witold Chodźko, die dänische Delegierte Estrid Hein, den japanischen Vorsitzenden Ito⁶⁰¹ und den spanischen Delegierten Emilio Martinez Amador (1881-?)⁶⁰² führten zum Beschluss, dass das Thema auf der nächsten Traktandenliste des *Ad-*

⁵⁹⁵ LNA: AdC PV 1928, S. 18.

⁵⁹⁶ LNA: AdC PV 1929, S. 8.

⁵⁹⁷ LNA: AdC PV 1930, S. 62f.

⁵⁹⁸ Frankreich setzte dieses Argument etwa ein, um nicht über die Reglementierung von Prostitution zu diskutieren. Vgl. beispielsweise: LNA: AdC PV 1923, S. 26.

⁵⁹⁹ Morris 2004, S. 468.

⁶⁰⁰ Louise A. Jackson: *Women Police. Gender, Welfare and Surveillance in the Twentieth Century*, Manchester 2006, S. 141-143.

⁶⁰¹ Der Vorname und weitere Angaben zu diesem Delegierten sind unbekannt.

⁶⁰² Der Übersetzer Martinez Amador hatte in seiner Heimatstadt Barcelona Recht und Philosophie studiert. Von 1916 bis 1948 arbeitete er auf der Übersetzungsstelle des spanischen Auswärtigen Amtes. Zudem war er Sekretär des spanischen Nationalkomitees gegen Frauen- und Kinderhandel. Vgl.: o. A.: Martínez Amador (Emilio),

visory Committee figurieren sollte und das Völkerbundssekretariat eine weitere Enquete zum Thema machen sollte.⁶⁰³

Der Völkerbundsrat nahm diesen Beschluss zwar zur Kenntnis, beschränkte aber die Enquete des Sekretariats auf die Staaten und Organisationen, die im *Advisory Committee* vertreten waren.⁶⁰⁴ Das Völkerbundssekretariat verschickte daraufhin an die entsprechenden EmpfängerInnen einen Fragebogen und erhielt Antworten von der dänischen und der US-Delegierten sowie vom britischen Delegierten. Weitere Auskünfte erhielt das Sekretariat von Laure Curchod-Secrétan (1860-1942),⁶⁰⁵ der Präsidentin der *Amies de la jeune fille*, von M. Lavielle⁶⁰⁶ von den *Ligues catholiques* und von Avril de Sainte-Croix von den internationalen Frauenorganisationen.⁶⁰⁷ Für die internationalen Frauenorganisationen hatte Emilie Gourd von der IWSA einen grösseren Bericht mit Informationen aus mehreren Ländern zusammengestellt.⁶⁰⁸ Die gesammelten Informationen erlaubten es dem Völkerbundssekretariat die Situation in Dänemark, Deutschland, Grossbritannien, den Niederlanden, Polen, der Schweiz und den USA in der Enquete zu vergleichen.⁶⁰⁹ Es handelte sich also um eine Enquete, die offizielle Informationen von staatlichen Delegierten mit inoffiziellen Informationen von Frauenorganisationen abglich und mischte.

Grundsätzlich siedelte die Enquete die Frauenpolizei im Umfeld der Prävention an. Sie bezeichnete einerseits den politischen Willen zur Stärkung der polizeilichen Präventionsarbeit und andererseits den Einsatz weiblicher Polizeicorps während des Ersten Weltkriegs als Voraussetzungen für den heutigen Stand der Frauenpolizei. Anfangs hätten vor allem die Ehe-

in: V. Herrero Mediavilla / L. Aguayo Nayle: *Archivo biográfico de España, Portugal e Iberoamérica*, München 1986, S. 395.

⁶⁰³ LNA: AdC PV 1930, S. 63.

⁶⁰⁴ LNA: 11B/2789/R3041 (Section Files 1928-1932) Dossier Women Police/Emploi des femmes dans la police/Correspondance avec M. Ito: Schreiben Drummond an Ito 1930.

⁶⁰⁵ Die Waadtländerin Curchod-Secrétan war von 1925 bis 1933 Präsidentin der *Amies de la jeune fille* und in dieser Funktion im *Advisory Committee*. Vgl.: Gosteli / Zürcher 2000, S. 744f.

⁶⁰⁶ Der Vorname und weitere Angaben zu diesem Mitglied sind unbekannt.

⁶⁰⁷ LNA: 11B/2789/R3041 (Section Files 1928-1932) Dossier Women Police/Emploi des femmes dans la police/Documentation et délibérations de la 10^{ème} session de la Commission Consultative, Avril 1931: Enquete Employment of Women Police vom 25.3.1931. CTFE.509, S. 2.

⁶⁰⁸ Vgl.: LNA: 11B/2789/R3041 (Section Files 1928-1932) Dossier Women Police/Emploi des femmes dans la police/Correspondence with Mlle Emilie Gourd.

⁶⁰⁹ LNA: 11B/2789/R3041 (Section Files 1928-1932) Dossier Women Police/Emploi des femmes dans la police/Documentation et délibérations de la 10^{ème} session de la Commission Consultative Avril 1931: Enquete Employment of Women Police vom 25.3.1931. CTFE.509, S. 3.

frauen von Polizisten Aufgaben übernommen, die weibliche Straffällige betrafen, etwa das Durchsuchen von weiblichen Gefangenen oder das Befragen von Frauen und Kindern.⁶¹⁰

Die Enquete behandelte erstens die Frage, welche Ausbildung die Polizistinnen in den Staaten erhielten. Dabei ist eine Tendenz auszumachen, dass die Frauen eine Vorbildung als Sozialarbeiterinnen hatten oder sogar haben mussten. Beispielsweise in Deutschland schlug sich diese höhere Bildung auf den Lohn nieder, so dass Polizistinnen in Hamburg wegen ihrer höheren Bildung mehr verdienten als ihre männlichen Kollegen. Die Tätigkeit im Bereich der sozialen Arbeit wirkte sich auf die Frage aus, ob Polizistinnen Uniformen tragen sollten. Mit zunehmender Nähe zur Sozialarbeit, trugen die Polizistinnen keine Polizeiuniformen, da diese von den Behörden entweder als „unsuitable“ oder als hinderlich für den Kontakt mit Frauen, die ihre Hilfe benötigten, angesehen wurde, da Polizistinnen ohne Uniform ihre Arbeit niederschwelliger ausführen konnten.⁶¹¹ Gleichzeitig waren diese Polizistinnen nicht als solche erkennbar, was einerseits die Arbeit der Frauen auf polizeilichem Gebiet verschleierte und ihnen andererseits den Schutz vorenthielt, der ihnen die Uniform bot. Frauen mit Patrouillpflichten trugen hingegen in der Regel Uniformen.⁶¹² Die internationale Frauenorganisation IWSA hatte dezidiert gefordert, dass Polizistinnen das Recht haben sollten, Uniform zu tragen. Die Uniform sollte ihnen Schutz und einen angemessenen Status in der Öffentlichkeit garantieren.⁶¹³ Bei der Uniform handelte es sich also auch um ein strategisches Anliegen, denn die Erhöhung der Sichtbarkeit war mit der Hoffnung auf eine Normalisierung in der gesellschaftlichen Wahrnehmung der weiblichen Polizeicorps verbunden.

Die Enquete untersuchte zweitens die Betätigungsfelder der Polizistinnen. Diese erstreckten sich in den untersuchten Staaten unterschiedlich weit, gehörten im weitesten Sinn aber alle zum Gebiet der Sittlichkeit. Die Enquete zählte den Schutz von Frauen, die Patrouillentätigkeit, sittenpolizeiliche Aufgaben, Investigativarbeit bei Bekämpfung von Frauen- und Kinder-

⁶¹⁰ LNA: 11B/2789/R3041 (Section Files 1928-1932) Dossier Women Police/Emploi des femmes dans la police/ Documentation et délibérations de la 10^{ème} session de la Commission Consultative, Avril 1931: Enquete Employment of Women Police vom 25.3.1931. CTFE.509, S. 3f.

⁶¹¹ LNA: 11B/2789/R3041 (Section Files 1928-1932) Dossier Women Police/Emploi des femmes dans la police/ Documentation et délibérations de la 10^{ème} session de la Commission Consultative, Avril 1931: Enquete Employment of Women Police vom 25.3.1931. CTFE.509, S. 5-7.

⁶¹² LNA: 11B/2789/R3041 (Section Files 1928-1932) Dossier Women Police/Emploi des femmes dans la police/ Documentation et délibérations de la 10^{ème} session de la Commission Consultative, Avril 1931: Enquete Employment of Women Police vom 25.3.1931. CTFE.509, S. 7.

⁶¹³ WASI: The International Alliance of Women for Suffrage and Equal Citizenship: Report of the Tenth Congress, Paris, France, May 30th to June 6th, 1926, S. 117.

handel, Vernehmungen bei Sexualdelikten und die Fürsorge für Kinder als Aufgaben der Frauenpolizei auf. Wenig umstritten waren die sogenannten „präventiven“, das heisst sozialarbeiterischen Tätigkeiten der Frauenpolizei. Je mehr es sich bei den Tätigkeiten allerdings um repressive Polizeiarbeit handelte, umso weniger herrschte Konsens darüber, ob Frauen diese Tätigkeit ausführen sollten. Dies deshalb, so die Enquete des Völkerbunds, weil diese Arbeitsfelder mit Fragen nach dem Status und dem Grad der Eingliederung der Frauenpolizei innerhalb des Polizeicorps verknüpft waren.⁶¹⁴

Zu den weniger umstrittenen Frauenpolizeiarbeiten gehörten die Fürsorge für Kinder und der Schutz von als verletzlich kategorisierten Frauen, wie etwa Migrantinnen. Die Akzeptanz dieser Tätigkeit mag damit zusammen hängen, dass die entsprechenden Freiwilligenorganisationen für Mädchenschutz bereits seit Jahrzehnten Frauen mit dieser Arbeit beschäftigten. Dementsprechend arbeiteten diese Freiwilligenorganisationen oft mit lokalen Polizeibehörden zusammen.⁶¹⁵ Diese Zusammenarbeit wurde von den Mädchenschutzorganisationen im *Advisory Committee* begrüsst.⁶¹⁶ Curchod-Secrétan, die Vertreterin der *Amies de la jeune fille*, zählte in ihrer Antwort auf das Schreiben des Völkerbundssekretariats zahlreiche Kooperationen von lokalen Sektionen mit weiblichen Polizeicorps auf und machte darauf aufmerksam, dass sich diese Sektionen, dort wo es keine Polizistinnen gab, für deren Schaffung engagierten. In der Schweiz sei beispielsweise die Polizistin von Lausanne ein Mitglied der *Amies de la jeune fille*, die vor ihrer Anstellung als Lausanner Polizistin für die *Amies de la jeune fille* gearbeitet habe.⁶¹⁷

Näher bei der klassischen Polizeiarbeit und wegen ihrer spezifischen Beschäftigung mit weiblicher Sittlichkeit mit der weiblichen Rolle eher vereinbar, waren Patrouillen, um die Sittlichkeit im öffentlichen Raum zu garantieren und das Vernehmen von Frauen und Kindern, die an

⁶¹⁴ LNA: 11B/2789/R3041 (Section Files 1928-1932) Dossier Women Police/Emploi des femmes dans la police/ Documentation et délibérations de la 10^{ème} session de la Commission Consultative, Avril 1931: Enquete Employment of Women Police vom 25.3.1931. CTFE.509, S. 8-13.

⁶¹⁵ LNA: 11B/2789/R3041 (Section Files 1928-1932) Dossier Women Police/Emploi des femmes dans la police/ Documentation et délibérations de la 10^{ème} session de la Commission Consultative, Avril 1931: Enquete Employment of Women Police vom 25.3.1931. CTFE.509, S. 8.

⁶¹⁶ In der praktischen Bahnhofhilfe-Tätigkeit wurde die Frauenpolizei teilweise als Konkurrenz gesehen. So lud etwa die Berliner Bahnhofsmision 1930 zu einem Vortrag unter dem Titel „Weibliche Polizei, ein neues Problem für die Bahnhofsmision“. Vgl.: Astrid Mignon Kirchhof: Das Dienstfräulein auf dem Bahnhof. Frauen im öffentlichen Raum im Blick der Berliner Bahnhofsmision 1894-1939, Stuttgart 2011, S. 129, 123-135.

⁶¹⁷ LNA: 11B/2789/R3041 (Section Files 1928-1932) Dossier Women Police/Emploi des femmes dans la police/ Correspondance avec Mme Curchod-Secrétan: Schreiben Curchod-Secrétans an Drummond vom 20.2.1931.

„offences against morality“ beteiligt seien.⁶¹⁸ Dabei ging es darum, Frauen und Kinder, die Opfer von sexuellem Missbrauch geworden waren, und junge Frauen, die sich auf illegitime sexuelle Beziehungen eingelassen hatten, zu vernehmen. Sowohl die Patrouille als auch das Vernehmen hatten also zum Ziel, die Sittlichkeit im öffentlichen Raum zu kontrollieren und zu wahren.

Am umstrittensten war der Einsatz von Polizistinnen in der Sittenpolizei und in der Verfolgung von Frauen- und Kinderhandel. Der Einsatz von Polizistinnen konnte in beiden Fällen mit der aufgrund der „weiblichen Natur“ nicht vorhandenen Korruptierbarkeit begründet werden. So hiess es etwa in der Enquete, dass Frauen für die Verfolgung von Frauen- und Kinderhandel, weil sie physische Stärke, Mut und besondere Kenntnisse erfordere, nicht eingesetzt würden, und dies trotz der verbreiteten Meinung, dass der höhere moralische Standard von Frauen ihr Eingreifen besonders effizient mache. Eine Ausnahme bildete Polen, wo Frauen in der Sittenpolizei eingesetzt wurden.⁶¹⁹ Der Einsatz von Polizistinnen zur Sicherstellung der Umsetzung der Reglementierung von Prostituierten, etwa bei der Überprüfung der medizinischen Kontrollen von Prostituierten, wurde vor allem von Frauenorganisationen kritisch betrachtet. So wendete sich die IWSA gegen den Einsatz von Frauen in der Sittenpolizei, weil die IWSA das Reglementierungssystem als solches ablehnte.⁶²⁰ Insgesamt wurde somit die ursprüngliche diskursive Verbindung zwischen Frauenpolizei und Frauen- und Kinderhandel beziehungsweise Prostitution zunehmend durch die Resultate der Enquete gekappt, was möglicherweise ein Grund war, dass das Thema aus der Traktandenliste des *Advisory Committee* verdrängt werden konnte.

In der Enquete wurden die Tätigkeiten von Polizistinnen in drei Tendenzen bei der Beschäftigung von Frauen in der Polizei eingeteilt. Erstens die Zuschreibung und Festschreibung von Frauen auf ihrem Geschlecht angemessene Aufgaben, eine Tendenz, die sich vorwiegend in den Niederlanden und der Schweiz fände. Zweitens würden Frauen in einigen Staaten ein allgemeines Training erhalten, das es ermögliche, Frauen und Männer für dieselben Aufgaben einzusetzen. Die zweite Variante biete den Vorteil, dass damit das Argument entkräftet wür-

⁶¹⁸ LNA: 11B/2789/R3041 (Section Files 1928-1932) Dossier Women Police/Emploi des femmes dans la police/ Documentation et délibérations de la 10^{ème} session de la Commission Consultative, Avril 1931: Enquete Employment of Women Police vom 25.3.1931. CTFE.509, S. 9.

⁶¹⁹ LNA: 11B/2789/R3041 (Section Files 1928-1932) Dossier Women Police/Emploi des femmes dans la police/ Documentation et délibérations de la 10^{ème} session de la Commission Consultative, Avril 1931: Enquete Employment of Women Police vom 25.3.1931. CTFE.509, S. 8f.

⁶²⁰ WASI: The International Alliance of Women for Suffrage and Equal Citizenship: Report of the Tenth Congress, Paris, France, May 30th to June 6th, 1926, S. 117.

de, dass Frauencorps wegen ihrer Spezialisierung zu teuer seien.⁶²¹ Drittens gäbe es in den USA und Polen eine Tendenz, Frauen nicht nur für präventive, sondern auch für repressive Aufgaben einzusetzen.⁶²²

Diese Kategorisierung scheint eher die grundsätzlichen Haltungen zu Frauenpolizei im *Advisory Committee* zu widerspiegeln als die Verhältnisse in den entsprechenden Staaten. In den Ergebnissen nach einzelnen Staaten zeigt sich, dass in sämtlichen untersuchten Staaten Frauen separate, frauenspezifische Aufgaben übertragen wurden.⁶²³ Betrachtet man den Originalbericht zu Polen, wo laut dem Völkerbundssekretariat Frauen immer mehr bei repressiver Polizeiarbeit eingesetzt wurden, bleibt ein zwiespältiger Eindruck. Die von Polen beigelegte Statistik der durch Frauen ermittelten Straftaten machte keine klare Trennung zwischen repressiven und präventiven Massnahmen. Die Hauptaufgabe der polnischen Polizistinnen war laut diesen Zahlen die Verfolgung von Prostituierten, welche die vorgeschriebene medizinische Untersuchung vermieden hatten oder gerichtlich gesucht waren sowie die Anzeige von Bordellbesitz, Zuhälterei und in kleinerem Mass von Sexualstraftaten. Die Verfolgung von Frauen- und Kinderhandel machte 1929 knapp 1% der Fälle und 1930 3,6% der Fälle aus.⁶²⁴ Diese Verteilung erklärt sich dadurch, dass die Polizistinnen in Warschau in der *Public Health and Morals Brigade* der Kriminalpolizei beschäftigt waren und dementsprechend in erster Linie für die Umsetzung der Prostitutionsgesetzgebung zuständig waren.⁶²⁵

⁶²¹ LNA: 11B/2789/R3041 (Section Files 1928-1932) Dossier Women Police/Emploi des femmes dans la police/ Documentation et délibérations de la 10^{ème} session de la Commission Consultative, Avril 1931: Enquete Employment of Women Police vom 25.3.1931. CTFE.509, S. 12.

⁶²² LNA: 11B/2789/R3041 (Section Files 1928-1932) Dossier Women Police/Emploi des femmes dans la police/ Documentation et délibérations de la 10^{ème} session de la Commission Consultative, Avril 1931: Enquete Employment of Women Police vom 25.3.1931. CTFE.509, S. 13.

⁶²³ Vgl: LNA: 11B/2789/R3041 (Section Files 1928-1932) Dossier Women Police/Emploi des femmes dans la police/Documentation et délibérations de la 10^{ème} session de la Commission Consultative, Avril 1931: Enquete Employment of Women Police vom 25.3.1931. CTFE.509, S. 14-26.

⁶²⁴ LNA: 11B/2789/R3041 (Section Files 1928-1932) Dossier Women Police/Emploi des femmes dans la police/Documentation et délibérations de la 10^{ème} session de la Commission Consultative, Avril 193: Enquete Employment of Women Police vom 25.3.1931. CTFE.509, S. 30.

⁶²⁵ LNA: 11B/2789/R3041 (Section Files 1928-1932) Dossier Women Police/Emploi des femmes dans la police/Documentation et délibérations de la 10^{ème} session de la Commission Consultative, Avril 1931: Enquete Employment of Women Police vom 25.3.1931. CTFE.509, S. 27. Für eine detaillierte Untersuchung zum Einsatz von Polizistinnen in Polen im Zusammenhang mit den Bemühungen des Völkerbunds vgl. : David Petruccelli: Pimps, Prostitutes and Policewomen. The Polish Women Police and the International Campaign Against the

Die Frage der Aufgabenteilung spaltete die Mitglieder des *Advisory Committee* in der Besprechung der Enquete. Der italienische Delegierte Ugo Conti-Sinibaldi (1864-1942)⁶²⁶ und die deutsche technische Delegierte Elisabeth Zillken (1888-1980)⁶²⁷ sprachen sich klar dafür aus, dass die Arbeitsfelder von Frauen auf spezielle Aufgaben beschränkt blieben, da Frauen nur für diese Aufgaben die nötigen Voraussetzungen mitbrächten.⁶²⁸ Die polnische Delegierte Wanda Grabinska (1902-1980)⁶²⁹ war hingegen der Meinung, dass die Frauen ein allgemeines Training absolvieren müssten, damit sie notfalls als Ersatz für Männer eingesetzt werden könnten.⁶³⁰

Abschliessend kam das *Advisory Committee* 1931 in seiner Resolution zu Frauenpolizei zum Schluss, dass die weiblichen Polizeibeamten zumindest ein ähnliches Training wie ihre männlichen Kollegen absolvieren und in der Regel eine weibliche Vorgesetzte haben sollten. Diese allgemeinen Bemerkungen wurden relativiert, indem festgehalten wurde, dass sich die Organisation den nationalen Gegebenheiten anpassen sollte. Grundsätzlich begrüßte das *Advisory Committee* den Einsatz von Polizistinnen als nützlich bei der Bekämpfung von Frauen- und Kinderhandel und beim Schutz von Frauen und Kindern.⁶³¹

Die Resolution des *Advisory Committee* von 1931 hatte Auswirkungen auf weitere Völkerbundsgremien. In der 5. Kommission der Völkerbundsversammlung, die für „humanitarian and general questions“ zuständig war, wurde das Thema Frauenpolizei 1931 aufgenommen. Die österreichische Ersatzdelegierte Lilian Matsch-Hendrick, die rumänische Ersatzdelegierte

Traffic in Women and Children Between the World Wars, in: *Contemporary European History*, 24. Jg. 2015, H. 3, S. 333-350.

⁶²⁶ Zum Jurist Conti-Sinibaldi vgl.: Aldo Mazzacane: Conti Sinibaldi, Ugo, in: Alberto M. Ghisalberti (Hg.): *Dizionario biografico degli italiani*, Bd. 28, Rom 1983, S. 529-531.

⁶²⁷ Zur katholischen Politikerin und Sozialarbeiterin Zillken vgl.: Ilona H. Winkelhausen: Zillken, Elisabeth, in: Hugo Maier (Hg.): *Who is who der sozialen Arbeit*, Freiburg 1998, S. 660-661.

⁶²⁸ LNA: AdC PV 1931, S. 32f, 35.

⁶²⁹ Die Juristin Grabinska, ab 1933 Woytowicz-Grabinska, wurde 1929 zur ersten polnischen Richterin ernannt. Sie vertrat Polen mehrmals in der Völkerbundsversammlung. Im Zweiten Weltkrieg unterstützte sie die polnische Exilregierung in London. Danach verfolgte sie ihre Karriere bei den Vereinten Nationen weiter. Vgl.: Stanley S. Sokol / Sharon F. Mrotek Kissane et al.: *The Polish Biographical Dictionary. Profiles of Nearly 900 Poles Who Have Made Lasting Contributions to World Civilization*, Wauconda (Ill) 1992, S. 135.

⁶³⁰ LNA: AdC PV 1931, S. 35.

⁶³¹ LNA: AdC PV 1931, S. 46, 88.

Alexandrine Cantacuzène,⁶³² die deutsche Delegierte Agnes von Zahn-Harnack⁶³³ und die australische Delegierte Ethel Osborne⁶³⁴ erläuterten die Vorteile der weiblichen Polizeicorps ihrer Staaten. Aufgrund der Diskussionen empfahl die 5. Kommission die Untersuchung zur Frauenpolizei zu vertiefen.⁶³⁵

Dank der Diskussionen in der 5. Kommission wurde dem Thema ein letztes Mal Schwung verliehen. An der Tagung des *Advisory Committee* von 1932 wurden erstens die zusätzlichen zwischenzeitlich auf dem Völkerbundssekretariat eingetroffenen Informationen zur Kenntnis genommen und zweitens wurde verlangt, dass die Untersuchung weiter vorangetrieben werde.⁶³⁶ Die neu eingetroffenen Informationen enthielten Angaben aus Australien, Irland, Uruguay und der UdSSR sowie aktualisierte Daten aus Grossbritannien und Polen.⁶³⁷ Mit einem Zirkular an alle Mitgliedstaaten des Völkerbunds wurden anschliessend erneut Informationen zum Einsatz von weiblichen Polizeicorps erbeten.⁶³⁸ Das Völkerbundssekretariat erhielt daraufhin zusätzliche Informationen zum Einsatz von Frauenpolizei in Australien, China, Dänemark, Deutschland, Finnland, Grossbritannien, Irland, den Niederlanden, Österreich, Polen, Rumänien, Schweden und der Tschechoslowakei. Die Enquete zeichnete ein positives Bild vom Einsatz von Frauenpolizei. Die Staaten gaben an, dass sie gute Erfahrungen gemacht hätten, einzig die Niederlande und aus den Angaben Deutschlands das Land Sachsen gaben zu bedenken, dass Frauen teilweise von Prostituierten ungenügend respektiert würden und deshalb bei der polizeilichen Arbeit mit diesen Personen schlechtere Resultate erzielten als Män-

⁶³² Zu Cantacuzène vgl.: Roxana Chechebec: Cantacuzino, Princess Alexandrina, in: Francisca de Haan / Krasimira Daskalova et al. (Hg.): *Biographical Dictionary of Women's Movements and Feminisms in Central, Eastern, and South Eastern Europe. 19th and 20th Centuries*, Budapest, New York 2006, S. 89-94.

⁶³³ Zu von Zahn-Harnack vgl.: Gisa Bauer: *Kulturprotestantismus und frühe bürgerliche Frauenbewegung in Deutschland. Agnes von Zahn-Harnack (1884-1950)*, Leipzig 2006.

⁶³⁴ Zu Ethel Osborne vgl.: Diane Langmore: *Osborne, Ethel Elizabeth (1882-1968)*. *Australian Dictionary of Biography*, National Centre of Biography, Australian National University: <http://adb.anu.edu.au/biography/osborne-ethel-elizabeth-7925/text13791> [12.3.2014].

⁶³⁵ Actes de la douzième session ordinaire de l'Assemblée. Séances des Commissions. Procès-verbal de la Cinquième commission, in: *Journal Officiel*, Nr. 98 1931, S. 30-32.

⁶³⁶ LNA: AdC PV 1932/7, S. 11-13.

⁶³⁷ LNA: 11B/2789/R3042 (Section Files 1928-1932) Dossier Women Police/Reports by the Secretariat: Employment of Women Police. Report by the Secretariat vom 22.3.1932, S. 4-13.

⁶³⁸ LNA: 11B/2789/R3042 (Section Files 1928-1932) Dossier Women Police/Circular Letter 9th June 1932: Schreiben Drummonds vom 9.6.1932.

ner.⁶³⁹ Wie diese erneute Enquete im *Advisory Committee* aufgenommen wurde ist unklar. Zur Diskussion der Enquete im *Advisory Committee* sind keine Voten protokolliert.⁶⁴⁰ Wie das Thema nach dieser Enquete im *Advisory Committee* weiterbehandelt wurde, stelle ich im nächsten Unterkapitel dar. Zunächst untersuche ich, wie die Frauenpolizeienqueten in einem einzelnen Staat behandelt wurde. Als Beispiel bediene ich mich hier der Quellen aus der Schweiz.

4.3.5 Auskünfte zur Frauenpolizei in der Schweiz

Die Auskünfte zu Frauenpolizei, welche die Schweizer Behörden im Verlauf der Zwischenkriegszeit an den Völkerbund sandten und insbesondere die Umfrage der Bundesanwaltschaft bei den kantonalen Behörden zeigen auf, welche Reaktionen diese Enquete auf nationaler Ebene hervorrufen konnte.

Angaben zu Frauenpolizei in der Schweiz erschienen nur in der Völkerbundenquete von 1927 von offizieller Seite. Aufgrund des 1926 verschickten Zirkulars des Völkerbundssekretariats machte die Bundesanwaltschaft eine Umfrage in den grösseren Schweizer Städten Zürich, Lausanne, Basel, Genf und Bern.⁶⁴¹ In den unterschiedlichen städtischen Haltungen lassen sich verschiedene grundsätzliche Positionen erkennen. Zürich hatte seine Polizeiassistentin in die Fürsorge ausgelagert.⁶⁴² In Lausanne war eine Polizistin beschäftigt, die vor diesem Amt bei den *Amies de la jeune fille* beschäftigt gewesen war und Kontrollgänge zur Aufrechterhaltung der Sittlichkeit im öffentlichen Raum unternahm.⁶⁴³ Genf hatte zwei Hilfspolizistinnen

⁶³⁹ LNA: 11B/1582/R4674 (Section Files 1933-1946) Dossier Women Police/Countries, Summary of information supplied by Governments/Report by the Secretariat: Report by the Secretariat. CTFE.579 vom 22.2.1933.

⁶⁴⁰ LNA: AdC PV 1933/12, S. 7.

⁶⁴¹ BAR: E21 1000/131 24322 Konferenzen des Völkerbundes vom 30.6. bis 5.7.1921 in Genf betr. Bekämpfung des Frauen- und Kinderhandels (Bd.2520): Dossier: Internationales Übereinkommen zur Unterdrückung des Frauen- und Kinderhandels v. 30. Sept. 1921 dito zu unzüchtigen Veröffentlichungen. Vollzug, Dokumente des Völkerbundes 1927-1932: Schreiben des Bundesanwalts an die obersten kantonalen Polizeibehörden vom 12.8.1926.

⁶⁴² BAR: E21 1000/131 24322 Konferenzen des Völkerbundes vom 30.6. bis 5.7. 1921 in Genf betr. Bekämpfung des Frauen- und Kinderhandels (Bd.2520): Dossier: Internationales Übereinkommen zur Unterdrückung des Frauen- und Kinderhandels v. 30. Sept. 1921. dito zu unzüchtigen Veröffentlichungen. Vollzug, Dokumente des Völkerbundes 1927-1932: Schreiben der Direktion der Polizei des Kantons Zürich an die Bundesanwaltschaft vom 20.9.1926.

⁶⁴³ BAR: E21 1000/131 24322 Konferenzen des Völkerbundes vom 30.6. bis 5.7. 1921 in Genf betr. Bekämpfung des Frauen- und Kinderhandels (Bd.2520): Dossier: Internationales Übereinkommen zur Unterdrückung

eingestellt und Basel und Bern hatten keine weiblichen Polizeibeamten.⁶⁴⁴ Basel begründete dies damit, dass es in Basel keinen Frauen- und Kinderhandel gäbe und es dementsprechend nicht nötig sei, Polizistinnen zu dessen Bekämpfung einzustellen.⁶⁴⁵

Aufgrund des erneuten Zirkulars des Völkerbundssekretariats veranlasste die Bundesanwaltschaft 1929 eine weitere Umfrage, diesmal unter allen Kantonen.⁶⁴⁶ Dabei ergaben sich kaum neue Resultate aus den bereits befragten Städten. Abgesehen von der Stadt Bern, die neu eine Polizeiassistentin eingestellt hatte, um Aufgaben zu erledigen, die Frauen und Kinder betrafen.⁶⁴⁷ In den weiteren Kantonen, die keine Polizistinnen beschäftigten, zeigten sich zwei Tendenzen. Erstens gab es Kantone, die es aufgrund ihrer ruralen Struktur oder Kleinräumigkeit nicht für nötig hielten, Polizistinnen zu beschäftigen.⁶⁴⁸ Zweitens gab es Kantone, die für

des Frauen- und Kinderhandels v. 30. Sept. 1921. dito zu unzüchtigen Veröffentlichungen. Vollzug, Dokumente des Völkerbundes 1927-1932: Schreiben des Vorstehers des Département de justice et police du Canton de Vaud vom 8.9.1926.

⁶⁴⁴ BAR: E21 1000/131 24322 Konferenzen des Völkerbundes vom 30.6. bis 5.7. 1921 in Genf betr. Bekämpfung des Frauen- und Kinderhandels (Bd.2520): Dossier: Internationales Übereinkommen zur Unterdrückung des Frauen- und Kinderhandels v. 30. Sept. 1921. dito zu unzüchtigen Veröffentlichungen. Vollzug, Dokumente des Völkerbundes 1927-1932: Schreiben des Genfer Conseiller d'Etat chargé du Département de justice, police et militaire an den Bundesanwalt vom 18.8.1926; Schreiben des Bernischen Polizeidirektors an die Bundesanwaltschaft vom 18.8.1926.

⁶⁴⁵ BAR: E21 1000/131 24322 Konferenzen des Völkerbundes vom 30.6. bis 5.7. 1921 in Genf betr. Bekämpfung des Frauen- und Kinderhandels (Bd.2520): Dossier: Internationales Übereinkommen zur Unterdrückung des Frauen- und Kinderhandels v. 30. Sept. 1921. dito zu unzüchtigen Veröffentlichungen. Vollzug, Dokumente des Völkerbundes 1927-1932: Schreiben des Vorstehers des baselstädtischen Polizeidepartements an die Bundesanwaltschaft vom 20.8.1926.

⁶⁴⁶ BAR: E21 1000/131 24322 Konferenzen des Völkerbundes vom 30.6. bis 5.7. 1921 in Genf betr. Bekämpfung des Frauen- und Kinderhandels (Bd.2520): Dossier: Internationales Übereinkommen zur Unterdrückung des Frauen- und Kinderhandels v. 30. Sept. 1921. dito zu unzüchtigen Veröffentlichungen. Vollzug, Dokumente des Völkerbundes 1927-1932: Schreiben der Bundesanwaltschaft an die kantonalen Polizeidirektoren vom 21.6.1929.

⁶⁴⁷ BAR: E21 1000/131 24322 Konferenzen des Völkerbundes vom 30.6. bis 5.7. 1921 in Genf betr. Bekämpfung des Frauen- und Kinderhandels (Bd.2520): Dossier: Internationales Übereinkommen zur Unterdrückung des Frauen- und Kinderhandels v. 30. Sept. 1921. dito zu unzüchtigen Veröffentlichungen. Vollzug, Dokumente des Völkerbundes 1927-1932: Schreiben des Bernischen Polizeidirektors an die Bundesanwaltschaft vom 23.7.1929. Vgl. zur Situation in Bern auch: Gaby Sutter: Vom Polizisten zum Fürsorger. Etablierung und Entwicklung der professionellen Fürsorge in der Gemeinde Bern 1915-1961, in: *Berner Zeitschrift für Geschichte und Heimatkunde*, 69. Jg. 2007, H. 4, S. 259-287.

⁶⁴⁸ Solothurn setzte beispielsweise bei den offenbar seltenen Fällen, in welchen Polizistinnen benötigt wurden, die Ehefrauen der Polizisten für diese Aufgaben ein. BAR: E21 1000/131 24322 Konferenzen des Völkerbundes

diese Aufgaben auf die Unterstützung von Freiwilligen aus lokalen Frauenorganisationen zurückgriffen.⁶⁴⁹

Die Ergebnisse dieser Umfrage kommunizierte das Politische Departement nicht an das Völkerbundssekretariat, weil das Thema Frauenpolizei nicht in der Traktandenliste der Völkerbundsversammlung erschien. Dementsprechend lagen dem Völkerbundssekretariat 1931 keine neuen Ergebnisse von den Schweizer Behörden vor. Hingegen hatte die Schweizer Frauenrechtlerin Emilie Gourd Erkundigungen über Frauenpolizei bei den Genfer und Lausanner Behörden eingezogen und diese an das Völkerbundssekretariat weitergeleitet, was von den Schweizer Behörden mit Missfallen zur Kenntnis genommen wurde.⁶⁵⁰

Interessant am Material von Gourd ist, dass dieses die Stellung der drei Polizistinnen etwas genauer darstellt. Aus dem Bericht geht hervor, dass die Akzeptanz trotz der 1930 erfolgten Offizialisierung der Polizistinnen in Genf sowohl bei ihren männlichen Kollegen als auch in der Öffentlichkeit gering war. Zudem hätten die Polizistinnen in der Regel nicht genügend Zeit, um alle ihre Aufgaben wahrzunehmen.⁶⁵¹ Den Zeitmangel beklagte ebenso die einzige Polizistin⁶⁵² in Lausanne. Der Polizeichef und die lokalen Freiwilligenorganisationen unter-

vom 30.6. bis 5.7. 1921 in Genf betr. Bekämpfung des Frauen- und Kinderhandels (Bd.2520): Dossier: Internationales Übereinkommen zur Unterdrückung des Frauen- und Kinderhandels v. 30. Sept. 1921. dito zu unzüchtigen Veröffentlichungen. Vollzug, Dokumente des Völkerbundes 1927-1932: Schreiben des Solothurner Polizeidepartements an die Bundesanwaltschaft vom 1.7.1929.

⁶⁴⁹ So beispielsweise der Kanton Thurgau, der Kanton Freiburg und der Kanton Basel-Stadt. BAR: E21 1000/131 24322 Konferenzen des Völkerbundes vom 30.6. bis 5.7. 1921 in Genf betr. Bekämpfung des Frauen- und Kinderhandels (Bd.2520): Dossier: Internationales Übereinkommen zur Unterdrückung des Frauen- und Kinderhandels v. 30. Sept. 1921. dito zu unzüchtigen Veröffentlichungen. Vollzug, Dokumente des Völkerbundes 1927-1932: Schreiben des Polizeidepartements des Kantons Thurgau an die Bundesanwaltschaft vom 29.6.1929; Schreiben des Freiburger Conseiller d'Etat directeur des Département de Police an die Bundesanwaltschaft vom 22.6.1929; Schreiben des Vorstehers des baselstädtischen Polizeidepartements an die Bundesanwaltschaft vom 13.8.1929.

⁶⁵⁰ Vgl.: BAR: E2001C 1000/1535 Dossier 1091 Police féminine (1928-1932); LNA: 11B/2789/R3041 (Section Files 1928-1932) Dossier Women Police/Emploi des femmes dans la police/Switzerland.

⁶⁵¹ LNA: 11B/2789/R3041 (Section Files 1928-1932) Dossier Women Police/Emploi des femmes dans la police/Documentation et délibérations de la 10^{ème} session de la Commission Consultative, Avril 1931: Enquete Employment of Women Police vom 25.3.1931. CTFE.509, S. 38f.

⁶⁵² Alle Angaben zu Genf und Lausanne hatte das Völkerbundssekretariat direkt von den dortigen Polizistinnen erhalten. LNA: 11B/2789/R3041 (Section Files 1928-1932) Dossier Women Police/Emploi des femmes dans la police/Documentation et délibérations de la 10^{ème} session de la Commission Consultative, Avril 1931: Enquete Employment of Women Police vom 25.3.1931. CTFE.509, S. 37.

stützten die Anstellung der weiblichen Polizeibeamten zwar, die Presse und die öffentliche Meinung interessierten sich jedoch kaum oder gar nicht dafür.⁶⁵³

Zusammenfassend zeigte sich in den Dokumenten erstens die prekäre Situation der wenigen Schweizer Polizistinnen, die mehr geduldet als erwünscht waren. Zweitens zeigte sich auch eine Gefahr des Modells, den Polizistinnen vorwiegend „weibliche“ fürsorgerische Aufgaben zu übertragen. Mit dieser Kategorisierung konnten Polizistinnen nämlich aus dem Polizeidienst ausgelagert und in Fürsorgedienste eingebettet werden. Zudem war es möglich, diese fürsorgerischen Aufgaben Freiwilligenorganisationen zu überlassen, statt einer Polizistin. Als zweiseitig erwies sich zudem die Argumentation, dass Polizistinnen zur Bekämpfung von Frauen- und Kinderhandel notwendig seien. Behörden, die keinen Frauen- und Kinderhandel feststellten, konnten in der Umkehr des Arguments damit begründen, dass sie keine Polizistinnen anstellten, wie dies die Basler Behörden taten.

Mit der Untersuchung der Enqueten des Völkerbunds zu Frauenpolizei habe ich aufzeigen können, wie diese Enqueten strategisch eingesetzt werden konnten, um das Ansehen von Staaten in der internationalen Gemeinschaft zu beeinflussen. Das Thema Frauenpolizei, das mit der Emanzipierung von Frauen in Verbindung gebracht wurde, befand sich in einem diskursiven Spannungsfeld zwischen bürgerlichen Geschlechterstereotypen und Modernisierungsansprüchen, das durch die Delegation von „mütterlichen“ Aufgaben an Polizistinnen teilweise aufgelöst werden konnte.

⁶⁵³ LNA: 11B/2789/R3041 (Section Files 1928-1932) Dossier Women Police/Emploi des femmes dans la police/Documentation et délibérations de la 10^{ème} session de la Commission Consultative, Avril 1931: Enquete Employment of Women Police vom 25.3.1931. CTFE.509, S. 40f.

4.4 Ende der Völkerbunddiskussionen um Frauenpolizei

Zum letzten Mal wurde das Thema Frauenpolizei an der Tagung des *Advisory Committee* von 1933 traktandiert. Dort wurde die Enquete des Völkerbundssekretariats angenommen, ohne dass eine Diskussion protokolliert wurde.⁶⁵⁴

In den Jahren nach 1933 finden sich nur noch im Zusammenhang mit der Asienenquete Hinweise auf Frauenpolizei in den Protokollen des *Advisory Committee*. Da einer der Schlüsse der Asienenquete war, dass es mehr weibliche Beamte bei der Prostitutionsbekämpfung in Asien brauche, tauchte diese Empfehlung bis zum Kongress in Bandoeng zur Bekämpfung von Frauen- und Kinderhandel 1937⁶⁵⁵ im Zusammenhang mit der Asienenquete mehrmals auf.⁶⁵⁶ Als eigenständiges Traktandum erschien das Thema Frauenpolizei im *Advisory Committee* nach 1933 nicht mehr. Ein Grund für das Einstellen der Bemühungen könnte die allgemeine ökonomische Situation gewesen sein, die es vielen Staaten nicht erlaubte, separate Frauencorps zu führen. Diese Annahme wird dadurch plausibilisiert, dass beispielsweise die Niederlande diesen Grund für ihre Zurückhaltung gegenüber dem Ausbau weiblicher Polizeicorps angaben.⁶⁵⁷

Staaten wie Polen sandten weiterhin Informationen zum Einsatz von Frauenpolizei in ihrem Land an das Völkerbundssekretariat.⁶⁵⁸ Eric Einar Ekstrand, ab 1932 der Leiter der *Social*

⁶⁵⁴ LNA: AdC PV 1933/12, S. 7. Ich stütze meine Annahme, dass die Diskussionen zwar stattfanden, aber nicht protokolliert wurden auf die Tatsache, dass dieses Protokoll im Vergleich zu den anderen Protokollen des *Advisory Committee* äusserst knapp gehalten ist.

⁶⁵⁵ Zur Konferenz in Bandoeng vgl.: LNA: Traffic in Women and Children. Work of the Bandoeng Conference, Genf 1938. C.516.M.357.1937.IV.

⁶⁵⁶ Erwähnung in Asienenquete zu Palästina; LNA: Committee of Enquiry into Traffic in Women and Children in the East: Verbatim Report of the Fifth Meeting Held at Geneva on Wednesday, December 7th, 1932, at 19.45 AM. CTFE/Orient/2e Session/PV.5, S. 2-3; LNA: Réunion Mixte des Comités de la traite des femmes et des enfants et de la protection de l'enfance. Procès-verbal de la cinquième séance, tenue à Genève le mardi 4 avril 1933, à 10 heures. CTFE/Mixte 12^e/PV5, S. 4; LNA: Commission consultative pour la protection de l'enfance et de la jeunesse. Réunion mixte du comité de la traite des femmes et des enfants et du comité de la protection de l'enfance. Procès-verbal de la torisième séance tenue le lundi, 9 avril 1934, à 15 heures 15. CTFE/Mixte 13^e/PV.3, S. 7f.

⁶⁵⁷ LNA: 11B/1582/R4674 (Section Files 1933-1946) Dossier Women Police/Countries/Pays-Bas: Schreiben des Generalsekretärs des Niederländischen Aussenministeriums an das Völkerbundssekretariat vom 5.2.1934.

⁶⁵⁸ LNA: 11B/1582/R4674 (Section Files 1933-1946) Dossier Women Police/Countries/Pologne: Schreiben von Chodźko an Ekstrand vom 20.2.1935; ebd. Dossier Women Police/Countries/Hungary: Schreiben der ungarischen Delegation beim Völkerbund an Drummond vom 13.6.1933.

Section, versprach diesen Korrespondenten, dass die Informationen zu gegebener Zeit dem *Advisory Committee* unterbreitet würden, was allerdings bis zur letzten Tagung von 1939 nicht geschah.⁶⁵⁹ Ekstrand versuchte, die Frage der Frauenpolizei in die Relèvement-Enquete⁶⁶⁰ aufzunehmen.⁶⁶¹ Allerdings war der Rapporteur in dieser Frage, Samuel Cohen, dagegen, weil im *Advisory Committee* in dieser Frage kein Konsens herrsche.⁶⁶² 1939 ergriff das Völkerbundssekretariat selbst die Initiative und schrieb aufgrund mehrerer in der britischen Presse erschienenen Zeitungsberichte Harris vom britischen *Home Office* an, ob er weitere Informationen zum Aufgebot von Frauen für die Polizeidienste im Zusammenhang mit der Mobilmachung der männlichen Bevölkerung infolge des Ausbruchs des Zweiten Weltkriegs hätte.⁶⁶³ Zu einer Behandlung im *Advisory Committee* kam es allerdings nicht mehr, weil der Kriegsausbruch weitere Tagungen verhinderte.

Parallel zur Entwicklung im *Advisory Committee* verschwand das Thema Frauenpolizei in den 1930er-Jahren weitgehend aus den Kongressen der internationalen Frauenorganisationen und des *International Bureau*. Der zivilgesellschaftliche Druck auf das *Advisory Committee*, das Thema zu behandeln, hatte sich abgeschwächt. Dass das Thema Frauenpolizei vom *Advisory Committee* nicht mehr aufgegriffen wurde, könnte damit zusammenhängen, dass sich bei der Beschäftigung mit Prostitution der Fokus in den 1930er-Jahren verschob. Das *Advisory Committee* empfahl nun gemäss dem zunehmenden internationalen Trend die Abschaffung der reglementierten Prostitution, was dazu führte, dass der staatliche Umgang mit Prostitution weniger als polizeiliches und mehr als sozialarbeiterisches Feld angesehen wurde. Diesen Befund stützt die zunehmende Hinwendung des *Advisory Committee* zum Thema „relèvement“ von Prostituierten, die ich im Kapitel 5 genauer betrachte.

⁶⁵⁹ LNA: 11B/1582/R4674 (Section Files 1933-1946) Dossier Women Police/Countries/Pologne: Schreiben von Ekstrand an Chodźko vom 28.2.1935.

⁶⁶⁰ Vgl. Kapitel 5.

⁶⁶¹ LNA: 11B/11160/R4686 (Section Files 1933-1946) Dossier Rescue homes and rehabilitation institutions/Countries: Schreiben Ekstrands an Cohen vom 30.11.1934, S. 2f.

⁶⁶² LNA: 11B/11160/R4686 (Section Files 1933-1946) Dossier Rescue homes and rehabilitation institutions/Countries: Schreiben Cohens an Ekstrand vom 4.12.1934, S. 2.

⁶⁶³ LNA: 11B/1582/R4674 (Section Files 1933-1946) Dossier Women Police/Countries/United Kingdom: Schreiben von Egon Wertheimer an Harris vom 9.10.1939.

4.5 Fazit

Das *Advisory Committee* setzte sich während rund zehn Jahren mit dem Einsatz von weiblichen Polizistinnen auseinander und erreichte, dass das Völkerbundssekretariat eine beträchtliche Sammlung von Informationen zum Einsatz von weiblichen Polizeibeamten in mehreren Staaten erstellte. Das Einfordern der Berichte hatte zur Folge, dass die befragten staatlichen Behörden sich mit dem Thema befassen mussten und ein internationaler Druck entstand, sich wenigstens formell für die Einführung einer Frauenpolizei auszusprechen oder polizeinahe Aufgaben, die von Frauen ausgeführt wurden, als Frauenpolizei zu deklarieren. Dies hing sowohl mit dem Gewicht des Völkerbunds als auch mit der diskursiven Verknüpfung von Frauenemanzipation und hier von Frauenpolizei mit Modernisierung zusammen, die solche Reformen als wünschenswert erscheinen liessen.

Aus der Datensammlung des Völkerbunds zu Frauenpolizei lassen sich einige Tendenzen in der Argumentation für beziehungsweise gegen den Einsatz von Frauenpolizei ausmachen. Bei allen ist zu beachten, dass sie auf der Annahme beruhten, dass Frauen und Männer von „Natur“ aus fundamental unterschiedlich seien und ihnen deshalb unterschiedliche Aufgaben zukommen sollten. Das Hauptargument für den Einsatz von Polizistinnen war, dass bestimmte Aufgaben nur von Frauen ausgeführt werden könnten und es zur Erledigung dieser Aufgaben nötig sei, Frauen als Polizistinnen einzustellen, um das Corps mit Personen zu ergänzen, die diese Aufgaben übernehmen könnten. Zu diesen Aufgaben gehörten in erster Linie Ermittlungen bei Straftatbeständen im Sittlichkeitsbereich und „präventive“ Arbeiten, die nahe an sozialarbeiterischen Tätigkeiten situiert waren. In beiden Bereichen sollten sich Polizistinnen vorwiegend um Aufgaben kümmern, bei welchen Frauen und Kinder von der Polizeiarbeit betroffen waren. Dahinter standen die Auffassungen, dass erstens Frauen und Kinder am besten von Frauen betreut werden könnten und zweitens männliche Polizisten durch sexuelle Dienstleistungen korrumpierbar seien und dementsprechend für die Umsetzung der Prostitutionsgesetzgebungen nur bedingt einsetzbar seien.

Gegen den Einsatz von Frauenpolizei standen dagegen Argumente, welche die Polizeiarbeit für grundsätzlich unvereinbar hielten mit der „weiblichen Natur“. Frauen seien zu schwach, um Polizeiarbeit zu leisten. Damit verbunden war die Befürchtung, der Einsatz von Frauen unterlaufe das männliche Gewaltmonopol. Die Forderung nach Frauenpolizei sah allerdings in aller Regel Polizistinnen ausschliesslich für „Frauenaufgaben“ vor, was dieses Gegenargument entkräftete, gleichzeitig aber auch die thematische Verbindung zur Bekämpfung von Frauen- und Kinderhandel lockerte.

Ein weiteres Argument, das gegen die Einführung von Frauenpolizeicorps sprach, war, dass das Einrichten einer separaten Fraueneinheit zu hohe Kosten nach sich ziehen würde. Dieses Argument wurde mit den finanziellen Problemen in Gemengelage mit der allgemeinen Verdrängung von Frauen aus dem Arbeitsmarkt in den 1930er-Jahren wichtig und war wahrscheinlich mit ein Grund, weshalb das Thema im *Advisory Committee* nicht mehr traktandiert wurde.

Insgesamt zeigt sich, dass die Diskussion um Frauenpolizei von Vorstellungen von Geschlechterrollen bestimmt war. Die Prävalenz dieser Vorstellungen machte es nötig, sie in die konkreten Konzeptionen von Frauenpolizei zu integrieren, was sowohl Chancen als auch Risiken für den Aufbau von Frauenpolizeicorps bot.

Eine wichtige Rolle bei der Beschäftigung mit Frauenpolizei hatten die internationalen Freiwilligenorganisationen und unter ihnen vor allem das *International Bureau* und die internationalen Frauenorganisationen. Beide setzten sich sowohl innerhalb wie auch ausserhalb des *Advisory Committee* in den 1920er Jahr mit dem Thema Frauenpolizei auseinander. Frauenorganisationen wollten die Errungenschaften aus dem Ersten Weltkrieg, als Frauen als Ersatz für Männer neue Berufe wie den Polizeiberuf erstmals ausübten, nicht verlieren. Zudem griffen sie die ältere abolitionistische Kritik an der Korruptierbarkeit der männlichen Polizeibeamten so auf, dass sie ihre Argumentation für den Einsatz von Polizistinnen stützte. Die abolitionistische Wurzel dieser Kritik erschwerte es Frankreich, sich in dieser Frage zu engagieren. Das *International Bureau* hatte sich bereits 1913 zum ersten Mal mit dem Einsatz von Polizistinnen beschäftigt. Nach dem Ersten Weltkrieg kam das Thema 1924 innerhalb des *International Bureau* wieder zur Sprache, namentlich getragen von britischen Delegierten und denjenigen Vertreterinnen, die mit den internationalen Frauenorganisationen verbunden waren. Das Engagement des *International Bureau* brachte es mit sich, dass sich etwa das polnische Nationalkomitee erfolgreich für die Einführung der Frauenpolizei in Polen einsetzte.⁶⁶⁴ Als die Unterstützung des britischen Delegierten ausblieb, wurde es allerdings zunehmend schwierig, das Thema weiterhin auf der Traktandenliste des *Advisory Committee* zu behalten.

Für den Vertreter der *Jewish Association* und die Vertreterinnen der *Amies de la jeune fille* und der *Association catholique* war das Thema Frauenpolizei insofern wichtig, als ihre Organisationen bereits vor der staatlichen Einführung von Frauenpolizeicorps polizeiähnliche Aufgaben übernahmen und die Übergänge zwischen Frauenpolizei und Frauen, die für eine der

⁶⁶⁴ LNA: 11B/2789/R3041 (Section Files 1928-1932) Dossier Women Police/Emploi des femmes dans la police/Documentation et délibérations de la 10^{ème} session de la Commission Consultative, Avril 1931: Enquete Employment of Women Police vom 25.3.1931. CTFE.509, S. 27.

Mädchenschutzorganisationen im Einsatz standen, fließend waren. Dabei standen die Mädchenschutzorganisationen teilweise in Konkurrenz zu neuen staatlichen Institutionen, arbeiteten aber auch oft eng mit diesen zusammen.

5. Soziale Ursachen, psychologische Prädisposition und moralische Fehlentscheidung – Ursachen von Prostitution bestimmen

In diesem Kapitel untersuche ich, inwiefern die soziale und ökonomische Lage der Betroffenen bei der Analyse von Frauen- und Kinderhandel durch das *Advisory Committee* in Betracht gezogen wurden. Dabei interessiert mich, in welchem Verhältnis Erklärungen anhand von ökonomischen Ursachen zu anderen Erklärungsversuchen anhand von psychiatrischen oder moralischen Ursachen standen.

Die älteren „white slavery“-Narrative, die vor dem Ersten Weltkrieg kursierten, hatten eine klar moralische Komponente. Die „Opfer“ von „white slavery“ wurden oft als „naive“ oder „putzsüchtige“ Personen beschrieben, die wegen dieser Charaktereigenschaften den Versprechungen der FrauenhändlerInnen gefolgt und zu „white slaves“ geworden waren.⁶⁶⁵ Wie in Teilkapitel 2.4.3 gezeigt, überdeckte die neue Terminologie des Völkerbunds, die von „Frauen- und Kinderhandel“ sprach und nicht mehr von „white slavery“, diese moralisch gefärbte Wertung zumindest oberflächlich. Dies ist ein Grund, weshalb der Begriffswandel in der Forschungsliteratur als Versachlichung beschrieben wird.⁶⁶⁶ Im vorliegenden Kapitel untersuche ich, wie sehr der Begriffswandel in den Diskussionen im Völkerbund tatsächlich zu einer neuen, weniger moralisch gefärbten, Wertung der Ursachen von Frauen- und Kinderhandels beitrug.

In einem ersten Teil erarbeite ich anhand der Enquête sur les antécédents des prostituées (Antécédents-Enquete),⁶⁶⁷ die Daten zu den bisherigen Lebensverhältnissen von Prostituierten erhob, welche Lebensumstände das *Advisory Committee* Mitte der 1930er-Jahre für ausschlaggebend hielt, dass sich eine Frau prostituierte. Davon ausgehend untersuche ich zwei Argumentationsstränge, der eine betrachtete als Grund für Prostitution die psychische Disposition der Betroffenen und der andere die ökonomischen und sozialen Rahmenbedingungen. Angesichts dieser beiden Argumentationsstränge stellt sich die Frage, ob moralische Wertungen durch den Rekurs auf diese Begründungen aus der Debatte verschwanden und eine Be-

⁶⁶⁵ Vgl. beispielsweise: Ninck 1912.

⁶⁶⁶ Vgl.: Fischer 2006, S. 877.

⁶⁶⁷ Société des Nations: Commission consultative des questions sociales: Enquête sur les mesures de relèvement des prostituées. 1ère partie, Les antécédents des prostituées, Genf 1938. C.218.M.120.1938.IV. Im Folgenden Antécédents-Enquete.

schreibung gestützt auf wissenschaftliche Konzepte den Vorrang gegenüber einer Beschreibung in moralischen Begriffen erhielt.

5.1 Ursachen von Prostitution in der „Enquête sur les Antécédents des Prostituées“ 1938

Um die Erklärungsansätze für die Ursachen von Prostitution genauer zu ergründen, untersuche ich die Antécédents-Enquete.⁶⁶⁸ Diese Enquete erhob, unter welchen Lebensumständen Prostituierte vor ihrer Tätigkeit als Prostituierte lebten. Daten zu Merkmalen dieser Lebensumstände wurden mit dem Zweck gesammelt, aus den Ergebnissen Rückschlüsse zu ziehen, wie Prostitution präventiv verhindert werden könnte. Die Antécédents-Enquete dient mir hier deshalb als Quelle, um zu eruieren, welche dieser Merkmale die Mitglieder des *Advisory Committee* als prostitutionsfördernd betrachteten.

Die Antécédents-Enquete eignet sich für meine Forschungsfrage, weil sie bewusst vorwiegend ökonomisch schlechter gestellte Frauen untersuchte. Bereits in der Einleitung der Antécédents-Enquete wurde festgehalten, dass sie sich vorwiegend auf Frauen beschränkte, die im Geschäft mit sexuellen Dienstleistungen finanziell nicht erfolgreich waren. Diese Einschränkung wurde damit begründet, dass einzig diese Frauen mit den staatlichen Institutionen, in welchen die Erhebungen gemacht wurden, in Kontakt kämen.⁶⁶⁹ Damit wurde das Bild von Prostituierten als Angehörige sozial schlechter gestellter Gruppen auf allgemeiner Ebene relativiert. Gleichzeitig wurde die Analyse bewusst auf diese Gruppe beschränkt. Mich interessiert, ob aus diesem Bewusstsein heraus auch eine verstärkte Berücksichtigung der schlechten ökonomischen Lage der Frauen als Ursache von Prostitution resultierte.

5.1.1 Vorgeschichte und Entstehung der Antécédents-Enquete

Die Antécédents-Enquete erschien im Juli 1938 als erster Teil einer vierteiligen Serie zum „relèvement“ von Prostituierten (Relèvement-Enquete). Mit „relèvement“ oder englisch „rehabilitation“ bezeichnete das *Advisory Committee* Massnahmen, die darauf abzielten, ehemaligen Prostituierten zu helfen, „à reprendre une vie normale au sein de la collectivité“.⁶⁷⁰ Die-

⁶⁶⁸ Antécédents-Enquete.

⁶⁶⁹ Antécédents-Enquete, S. 11-12; LNA: 11B/11622/R4689 (Section Files 1933-1946) Dossier Rescue homes and rehabilitation institutions/Enquiry, General/Délibérations de la 15ème Session du Comité de la traite des femmes et des enfants, Avril 1936: Enquiry into Measures of Rehabilitation Part III vom 25.5.1936. CTFE.679, S. 9.

⁶⁷⁰ LNA: Société des Nations: Commission consultative des questions sociales: Enquête sur les mesures de relèvement des prostituées. 3e et 4e parties, Méthodes de relèvement des prostituées adultes, conclusions et recommandations, Genf 1939, S. 127. C.83.M.43.1939.IV.

se Definition kann grob als Massnahmen zur sozialen Reintegration übersetzt werden. In den deutschschweizerischen Quellen wurden die Begriffe mit „Hebung“⁶⁷¹ oder „Neuerziehung“⁶⁷² übersetzt. In den Begriffen „Hebung“ und „relèvement“ klingen christliche Moralvorstellungen an, welche die moralische „Hebung“ beziehungsweise die Erhebung der Seele als Hinführung zu einem gottgefälligen Leben konzipierten.⁶⁷³ An diese moralischen Aspekte ist das Ziel der Enquete, welches das *Advisory Committee* im Vorfeld formulierte, gut anschliessbar: „To find methods which will reinstate them [the prostitutes] as self-respecting human beings.“⁶⁷⁴ Um die semantische Bandbreite beizubehalten, verwende ich die Quellenbegriffe „relèvement“, „rehabilitation“ sowie „Hebung“ und verzichte auf den heutigen Begriff Reintegration.

Den Fokus auf das „relèvement“ von Prostituierten begründete das *Advisory Committee* mit zwei Argumenten. Erstens sei es nötig, die „rehabilitation“ oder das „relèvement“ von ehemaligen Prostituierten zu untersuchen, weil das *Advisory Committee*, die Abschaffung der Reglementierung der Prostitution empfahl.⁶⁷⁵ Diese Empfehlung warf die Frage auf, was mit den Frauen geschehen sollte, die bisher als reglementierte Prostituierte gearbeitet hatten, und wie diese Frauen in die Gesellschaft reintegriert werden konnten. Diese Frage wollte die Relèvement-Enquete beantworten.⁶⁷⁶ Zweitens habe sich das Thema bei der Asienenquete zu Frauen- und Kinderhandel aufgedrängt. Insbesondere war im Zusammenhang mit der Frage, was als Hilfe für die russischen Prostituierten in China sinnvoll sei, das Thema „relèvement“ aufgegriffen worden.⁶⁷⁷

⁶⁷¹ Vgl. beispielsweise: BAR: E2001 D 1000/1554 Dossier 378 Session de la Commission, 1ère Session: Bericht von Camille Gorgé und Walter Rickenbach an EJPD und Bundespräsident vom 31.5.1938, S. 18.

⁶⁷² Vgl.: BAR: E 2001 D 1000/1554 Dossier 385 Mesures de relèvement des prostitués: Stellungnahme Johannes Nincks zu den Schlussfolgerungen der Enquête sur les mesures de relèvement des prostituées.

⁶⁷³ Vgl. zur Rolle der Religion in Schweizer Erziehungsheimen vgl.: Jenzer 2014, S. 218.

⁶⁷⁴ LNA: 11B/11622/R4688 (Section Files 1933-1946) Dossier Rescue homes and rehabilitation institutions/Enquiry, General/Preparation of a report and draft questionnaire: Enquiry on direct Methods of prevention and of rehabilitation in the campaign against traffic in women and children. Preliminary report submitted by the rapporteur vom 23.4.1935. CTFE.655, S. 18.

⁶⁷⁵ Vgl.: League of Nations: L'abolition des maisons de tolérance. Rapport du Comité de la traite des femmes et des enfants, Genève 1934.

⁶⁷⁶ Antécédents-Enquete, S. 5.

⁶⁷⁷ LNA: 11B/11622/R4688 (Section Files 1933-1946) Dossier Rescue homes and rehabilitation institutions/Enquiry, General/Preparation of a report and draft questionnaire: Enquiry on direct Methods of prevention and of rehabilitation in the campaign against traffic in women and children. Preliminary report submitted by the rapporteur vom 23.4.1935. CTFE.655, S. 1-10; LNA: Committee of Enquiry into Traffic in Women and Children

1934 beschloss das *Advisory Committee*, eine Enquete zum Thema „relèvement“ durchzuführen. Aufgrund von Vorstößen von Samuel Cohen, dem Vertreter der *Jewish Association* und des polnischen Delegierten Witold Chodźko nahm das *Advisory Committee* eine Resolution an, die festhielt, dass für die Abschaffung der Bordelle Massnahmen zum „relèvement“ von ehemaligen Prostituierten notwendig seien.⁶⁷⁸ Sowohl Chodźko als auch Cohen waren in Nationalkomitees des *International Bureau* Mitglied und waren wohl von dessen Kongress 1933 in Berlin zu ihrem Vorstoss inspiriert worden. Dieser hatte sich mit der „rehabilitation“ von Prostituierten auseinandergesetzt. In einer der Resolutionen des Kongresses wies das *International Bureau* auf die Wichtigkeit des Themas „rehabilitation“ für alle Nationalkomitees hin und forderte Massnahmen für ehemalige Prostituierte nach der Abschaffung der Reglementierung.⁶⁷⁹

Gemeinsam mit dem Völkerbundssekretariat und den britischen Delegierten Sidney Harris und Jessie Irene Wall (1890-?)⁶⁸⁰ erstellte Cohen für die Tagung von 1935 einen ersten Bericht zu „mesures de relèvement“. Der Bericht konzentrierte sich auf die Frage, welche präventiven Massnahmen gegen Prostitution und welche Massnahmen zum „relèvement“ von Prostituierten in den verschiedenen Staaten angewandt wurden. Dazu wurden internationale Freiwilligenorganisationen angeschrieben, insbesondere die beisitzenden Organisationen des *Advisory Committee* sowie einige weitere Organisationen und Einzelpersonen.⁶⁸¹ Aufgrund dieses ersten Berichts beschloss das *Advisory Committee* 1935, eine weitere Enquete mit Einbezug von staatlichen Daten zu erstellen.⁶⁸²

in the East: Verbatim Report of the Sixth Meeting held at Geneva, on Wednesday December 7th, 1932, at 3 pm. CTFE/Orient/2ème Session/PV.6, S. 14.

⁶⁷⁸ LNA: AdC PV 1934, S. 91.

⁶⁷⁹ International Bureau: Resolutions Adopted by the Ninth International Congress for the Suppression of Traffic in Women and Children, held in Berlin, from June 13th to 16th, 1933. London 1933, S. 9.

⁶⁸⁰ Wall war 1926-1927 vom britischen *Home Office* temporär in die *Social Section* des Völkerbunds gewechselt, um eine neu geschaffene Stelle zum Thema Kinderschutz zu besetzen. Sie hatte in Cambridge Philologie studiert und war danach als Welfare Officer in den Staatsdienst eingestiegen, wo sie Sozialinspektorin für Fabriken war und von 1920 bis zum Wechsel in das Völkerbundssekretariat und danach wieder bis 1932 Unterassistentzinspektorin für Schulen war. Vgl.: LNA: Section Files Personnel Office (1919-1946) S902 Dossier Wall, Jessie Irene.

⁶⁸¹ LNA: 11B/11622/R4688 (Section Files 1933-1946) Dossier Rescue homes and rehabilitation institutions/Enquiry, General/Preparation of a report and draft questionnaire: Enquiry on direct Methods of prevention and of rehabilitation in the campaign against traffic in women and children. Preliminary report submitted by the rapporteur vom 23.4.1935. CTFE.655, S. 15-17. Die Liste sämtlicher Quellen findet sich im Dokument auf Seite 73-74.

⁶⁸² LNA: AdC PV 1935/3, S. 12.

Diese neue Enquete nahm das *Advisory Committee* mit einigen Änderungswünschen zur Kenntnis und beauftragte Cohen, die Enquete gemeinsam mit dem Völkerbundssekretariat zu redigieren.⁶⁸³ Im folgenden Jahr beschloss das *Advisory Committee*, die ersten beiden Teile der Relèvement-Enquete, diejenigen zu den „Antécédents des Prostituées“ und zu den „Services sociaux et maladies vénériennes“,⁶⁸⁴ zu veröffentlichen,⁶⁸⁵ worauf die Antécédents-Enquete 1938 erschien.

Die Antécédents-Enquete präsentierte ihre Resultate in zwei Teilen. Der erste Teil stellte die Daten nach erhobenen Kategorien zusammenfassend dar. Der zweite Teil enthielt die Daten, die der Völkerbund von Regierungen und internationalen Freiwilligenorganisationen erhalten hatte, geordnet nach Herkunftsland der Daten.⁶⁸⁶

5.1.2 Erhebungsgrundlage und Ergebnisse der Antécédents-Enquete

Zur Erhebung der Daten für die Antécédents-Enquete hatte das Völkerbundssekretariat die Mitgliedstaaten und die beisitzenden Organisationen des *Advisory Committee*⁶⁸⁷ um das Ausfüllen eines Fragebogens gebeten. Dieser sollte für mindestens fünfzig erwachsene weibliche Prostituierte, die Angehörige des entsprechenden Staates waren, ausgefüllt werden.⁶⁸⁸

⁶⁸³ LNA: AdC PV 1936/7, S. 12.

⁶⁸⁴ Société des Nations: Commission consultative des questions sociales: Enquête sur les mesures de relèvement des prostituées. 2e partie, Services sociaux et maladies vénériennes, Genf 1938. C.6.M.5.1938.IV.

⁶⁸⁵ LNA: AdC PV 1937/15, S. 18.

⁶⁸⁶ Diese Daten wurden nach dem Kriterium der Relevanz für die Enquete redigiert. Vgl.: Antécédents-Enquete.

⁶⁸⁷ Dazu gehörten zu diesem Zeitpunkt folgende Staaten: Belgien, Chile, Dänemark, Frankreich, Grossbritannien, Indien, Italien, Japan, Kanada, Polen, Rumänien, Spanien, die Türkei, Uruguay und die USA. Die beisitzenden Organisationen waren die *Association catholique internationale des Oeuvres de protection de la jeune fille*, die *Fédération internationale des Amies de la jeune fille*, das *International Bureau for the Suppression of Traffic in Women and Children*, die *Jewish Association for the Protection of Girls and Women*, die *Union internationale des Ligues féminines catholiques* und die *Women's International Organisations*. LNA: 11B/11622/R4689 (Section Files 1933-1946) Dossier Rescue homes and rehabilitation institutions/Enquiry, General/Délibérations de la 15ème Session du Comité de la traite des femmes et des enfants, Avril 1936: Enquiry into Measures of Rehabilitation Part III vom 25.5.1936. CTFE.679, S. 1.

⁶⁸⁸ LNA: 11B/11622/R4689 (Section Files 1933-1946) Dossier Rescue homes and rehabilitation institutions/Enquiry, General/Délibérations de la 15ème Session du Comité de la traite des femmes et des enfants, Avril 1936: Enquiry into Measures of Rehabilitation Part III vom 25.5.1936. CTFE.679, S. 2. Die Antécédents-Enquete enthielt Angaben zu folgenden Staaten: Argentinien, Belgien, Chile, Dänemark, Danzig,

Der Fragebogen erhob Daten aus sechs Themengebieten. Der erste Teil fragte nach Personalia: Alter, Nationalität, Zivilstand sowie Ehelichkeit.⁶⁸⁹ Der zweite Teil beschäftigte sich mit der Schulbildung. Hier wurde gefragt, welche Schulen die entsprechende Frau besucht hatte und in welchem Alter sie aus der Schule ausgetreten war. Der dritte Teil befasste sich mit der beruflichen Situation der erfassten Frau. Darin wurde gefragt, in welchem Bereich die Frau ihrer ersten Arbeit nachging, ob sie die Anstellung oft gewechselt hatte sowie ob und was sie arbeitete, als sie sich zu prostituieren begann. Der vierte Teil befasste sich mit dem familiären Hintergrund der Frau und fragte nach dem „caractère de l’ambiance familiale“ sowie dem Alter, in dem die Frau von zu Hause auszog. Der fünfte Teil befasste sich mit Kontakten mit staatlichen Behörden. Hier wurde gefragt, in welchem Alter die Frau zum ersten Mal wegen Prostitution verurteilt wurde, welche weiteren Verurteilungen vorlägen und ob die Frau anlässlich der ersten Verurteilung Hilfestellungen von einem „service social“ erhalten habe. Der sechste und letzte Bereich fragte nach dem „niveau mental“ der erfassten Frau.⁶⁹⁰

Mit diesem Aufbau des Fragebogens wurden erste Entscheide getroffen, welche Faktoren eine entscheidende Rolle dabei spielen könnten, ob eine Frau sich prostituierte oder nicht. Im Folgenden untersuche ich genauer, welche Auswirkungen den einzelnen Faktoren in der Enquete zugeschrieben wurde, wobei ich mich an den sechs oben erwähnten Themenblöcken orientiere.

Mit der Erhebung des Zivilstands der Frauen stellte sich die Frage, ob dieser einen Einfluss darauf hatte, dass sich Frauen prostituierten. Ein Drittel der befragten Frauen war verheiratet oder verheiratet gewesen. Die Antécédents-Enquete hielt fest, insbesondere früh und unglücklich verheiratete Frauen seien als Prostituierte tätig. Eine gescheiterte Ehe könne dazu führen, dass sich verheiratete Frauen prostituierten.⁶⁹¹ Insgesamt könnten die Daten nicht mehr aussagen, als dass ein gewisser Anteil der Frauen verheiratet war und davon nur wenige eine gute Ehe hatten. Einen direkten Zusammenhang zwischen schlechter Ehe und Prostitution könne die Enquete nicht feststellen. Einzig die Antworten aus Indien deuteten darauf hin, dass das

Frankreich, Grossbritannien, Indien, Italien, Japan, Kanada, den Niederlanden, Norwegen, Polen, Rumänien, der Schweiz, der Tschechoslowakei, der Türkei, Ungarn, Uruguay und den USA.

⁶⁸⁹ Mit Ehelichkeit (in der Quelle: *filliation légitime*) ist die Frage gemeint, ob eine Person als Kind von verheirateten Eltern zur Welt kam (ehelich) oder nicht (unehelich). Diese Frage war wesentlich, weil in vielen Staaten eine zivilrechtliche Unterscheidung zwischen ehelich und unehelich geborenen Personen bestand. Vgl. beispielsweise: Sybille Buske: *Fräulein Mutter und ihr Bastard. Eine Geschichte der Unehelichkeit in Deutschland, 1900-1970*, Göttingen 2004.

⁶⁹⁰ Der Fragebogen findet sich in: Antécédents-Enquete, S. 151f.

⁶⁹¹ Antécédents-Enquete, S. 16-19.

Ende der Ehe der Grund für die Prostitution der Frau sein könne, weil mit dem Ende der Ehe die ökonomische Grundlage der Frauen wegfallt und eine Wiederverheiratung gesellschaftlich geächtet sei. In der westlichen Welt hingegen „cette cause est loin de jouer un rôle aussi influent ou aussi fréquent que la mauvaise éducation, la misère, la paresse ou l’amour du luxe.“⁶⁹² In westlichen Staaten seien also Bildung, Armut und individuelle charakterliche Fehler wichtiger als gesellschaftliche Einschränkungen.

Die Frage, ob Frauen, die keine verheirateten Eltern hatten, besonders gefährdet seien, wurde verneint. Dank der Änderung der öffentlichen Meinung und der Entwicklung von Hilfestellungen spiele die Ehelichkeit keine Rolle mehr. In den meisten Staaten entspreche der Anteil der unehelich geborenen Prostituierten demjenigen der Gesamtbevölkerung. Eine Ausnahme bildete ein Gebiet in Indien. Diese sei darauf zurückzuführen, dass es dort eine Kaste von Prostituierten gäbe.⁶⁹³

Die Enquete kam also zum Schluss, dass die zivilrechtliche Stellung der befragten Frauen, die in den meisten Staaten sowohl vom Zivilstand als auch von der Ehelichkeit abhing, kein relevanter Faktor sei, um zu erklären, warum sich die Frauen prostituierten. Eine auffällige Ausnahme bildete jeweils Indien, was die Vermutung nahe legt, dass diese Frauen als abhängiger von der dortigen gesellschaftlichen Ordnung wahrgenommen wurden als westliche Frauen. Diese Wahrnehmung war unter anderem von den Informationen aus der indischen Frauenbewegung geprägt, welche die gesellschaftliche Stellung von Frauen in Indien problematisierten.⁶⁹⁴ Darauf deuten die unterschiedlichen Reaktionen der indischen Delegierten im *Advisory Committee* auf die Resultate der Antécédents-Enquete hin. Der Delegierte Abdul Qadir (1878-1950)⁶⁹⁵ hielt 1936 fest, dass diese kulturellen Praktiken erstens keineswegs von allen IndemInnen so gehandhabt würden und zweitens die Praktiken einem Wandel unterliegen würden.⁶⁹⁶ Zwei Jahre später betonte die indische Delegierte Keron Bose im *Advisory Committee* hingegen, dass die Prostitution in Indien „certain caractères spéciaux“ aufweise. Wichtige

⁶⁹² Antécédents-Enquete, S. 23.

⁶⁹³ Antécédents-Enquete, S. 23f.

⁶⁹⁴ Als Auskunftsperson diente vorwiegend Meliscent Shephard. Vgl.: LNA: 11B/11160/R4688 (Section Files 1933-1946) Dossier Rescue homes and rehabilitation institutions/Countries/India. Vgl. für eine kritische Würdigung von Shephard: Stephen Legg: An Intimate and Imperial Feminism. Meliscent Shephard and the Regulation of Prostitution in Colonial India, in: *Environment and Planning D: Society and Space*, 28. Jg. 2010, H. 1, S. 68-94.

⁶⁹⁵ Abdul Qadir war Mitglied des „Governing Council of India“ und vertrat Indien in dieser Funktion im Völkerbund. Vgl.: Sheikh Mohamad Ikram: *Indian Muslims and Partition of India*, Delhi 1993.

⁶⁹⁶ LNA: AdC PV 1936/6, S. 4.

Faktoren seien insbesondere die Armut und die tiefe Bildung sowie die besondere gesellschaftliche Position der Prostitution. Deshalb würden nun neue Gesetze erlassen, welche die Wiederverheiratung von Witwen erlaubten.⁶⁹⁷ Die unterschiedlichen Positionierungen der indischen Delegierten sind erklärbar vor dem biografischen Hintergrund der beiden indischen Vertretungen. Qadir war als Protagonist der indischen Unabhängigkeitsbewegung daran interessiert, Indien als Land darzustellen, das dem Fortschritt zugewandt ist. Bose hingegen war in der indischen Frauenbewegung engagiert und galt als Gegnerin der hinduistischen Heiratstraditionen.⁶⁹⁸ Dementsprechend begrüßte sie die Problematisierung dieser Traditionen auf internationaler Ebene.

Zum Faktor Schulbildung stellte die Antécédents-Enquete fest, dass der Anteil der Prostituierten mit tiefem Bildungsniveau und der Anteil der Analphabetinnen unter den befragten Frauen nicht unter dem jeweiligen staatlichen Durchschnitt lagen. Hingegen war insbesondere der Anteil der höher Gebildeten geringer als derjenige der Gesamtbevölkerung. Viele der erfassten Frauen hätten die Schule frühzeitig verlassen, was teilweise mit den durch den Ersten Weltkrieg bedingten gesellschaftlichen Verwerfungen erklärt werden könne.⁶⁹⁹ Insgesamt machte die Antécédents-Enquete keine klare Verbindung zwischen Bildung und Prostitution.

Als weiteren Faktor untersuchte die Antécédents-Enquete, welche Berufe die befragten Frauen ausgeübt hatten, bevor sie sich prostituierten. Dabei stellte sie fest, dass die höheren Anteile an Frauen aus der Textilindustrie in Belgien, Frankreich, Italien und der Schweiz damit zusammenhingen, dass diese Industrie dort besonders viele Arbeitsplätze für Frauen bot.⁷⁰⁰ Historikerinnen haben gezeigt, dass Frauen vom Abbau der Arbeitsplätze in der Wirtschaftskrise der 1930er-Jahre wegen der Krise in der Textilindustrie besonders häufig betroffen waren.⁷⁰¹ Grundsätzlich hielt die Antécédents-Enquete fest, dass die Prostituierten insbesondere in Berufen gearbeitet hätten, für die kaum Qualifikationen oder Ausbildungen notwendig seien und die kaum oder gar nicht gewerkschaftlich organisiert seien und in welchen dementsprechend eine grosse Abhängigkeit vom entsprechenden Arbeitgeber vorhanden sei. Zu diesen Berufen gehörte insbesondere die Arbeit als Diensthilfe, deren Anteil an den erfassten

⁶⁹⁷ LNA: AdC PV 1938/3, S. 8f.

⁶⁹⁸ o. A.: Keron Bose. Indiens politiska väg, in: *Tidevarvet*, 11. Jg. 22.7.1933, H. 28, S. 1.

⁶⁹⁹ Antécédents-Enquete, S. 41-43.

⁷⁰⁰ Antécédents-Enquete, S. 44, 46.

⁷⁰¹ Vgl. zur Schweiz: Anne-Marie Dubler: Textilindustrie, in: *Historisches Lexikon der Schweiz (HLS)*, Version vom 12.1.2014, URL: <http://www.hls-dhs-dss.ch/textes/d/D13957.php>; zu Frankreich: Helen Harden Chenut: *The Fabric of Gender. Working-Class Culture in Third Republic France*, University Park (Pa) 2005.

Frauen in allen untersuchten Staaten überdurchschnittlich hoch war.⁷⁰² Die Antécédents-Enquete zog den Schluss, dass insbesondere zwei Faktoren dazu führten, dass Dienstbotinnen Prostituierte würden:

„Le service domestique attire un grand nombre de jeunes filles obligées de travailler, en particulier celles qui ont peu d’aptitudes ou de persévérance; en même temps le mécontentement qu’engendre parfois ce métier, en raison des mauvaises conditions de travail et du fait qu’il impose un genre de vie auquel beaucoup de femmes sont inaptes, peut lui-même être une cause prédisposant à la prostitution.“⁷⁰³

Sowohl die schlechten Arbeitsbedingungen als auch die Ungewohntheit dieser Arbeitsbedingungen führe also dazu, dass der Anteil der Dienstbotinnen unter den Prostituierten am höchsten sei. Die Diskussion wurde an dieser Stelle nicht zum ersten Mal aufgenommen was ich im Teilkapitel 5.3.1 ausführen werde.

Zur familiären Situation der Prostituierten hielt die Antécédents-Enquete fest, dass sich unter den erfassten Frauen besonders viele fanden, die in nicht intakten Familien aufwuchsen, das heisst, dass sie als Kind einen Elternteil verloren oder nicht bei ihren Eltern aufgewachsen waren.⁷⁰⁴ Bei einer Enquete, die 1934 angesetzt wurde, ist dieser Befund nicht erstaunlich, wenn man sich die circa 10 Millionen Gefallenen und die circa 6 Millionen zivilen Todesopfer des Ersten Weltkriegs vor Augen hält.⁷⁰⁵ Damals 20-30-Jährige waren im Ersten Weltkrieg Kleinkinder gewesen und hatten dementsprechend mit einer höheren Wahrscheinlichkeit einen Elternteil in diesem Lebensabschnitt verloren. Allein für Europa schätzt die historische Forschung sechs Millionen Kriegswaisen. Wegen fehlender Sozialversicherungen war ein Aufwachsen in Armut bei Verlust eines Elternteils wahrscheinlich.⁷⁰⁶ Die Antécédents-Enquete führte aus, viele Frauen hätten einen Hintergrund aus der „classe ouvrière“. Allerdings seien nicht so viele aus der „classe ouvrière“ wie 1914 in der bekannten von Abraham Flexner durchgeführten Untersuchung „Prostitution in Europe“⁷⁰⁷ festgestellt wurde. Die

⁷⁰² Antécédents-Enquete, S. 47f.

⁷⁰³ Antécédents-Enquete, S. 49.

⁷⁰⁴ Antécédents-Enquete, S. 35-39.

⁷⁰⁵ Vgl.: Rüdiger Overmans: Kriegsgefallene, in: Gerhard Hirschfeld (Hg.): Enzyklopädie Erster Weltkrieg, Zürich 2003, S. 663-666.

⁷⁰⁶ Vgl.: Stéphane Audoin-Rouzeau: Kinder und Jugendliche, in: Gerhard Hirschfeld (Hg.): Enzyklopädie Erster Weltkrieg, Zürich 2003, S. 135-141. Eine Ausnahme bildete Frankreich, das die Kriegswaisen als „pupilles de la nation“ unterstützte. Vgl.: Olivier Faron: Les enfants du deuil. Orphelins et pupilles de la nation de la première guerre mondiale, 1914-1941, Paris 2001.

⁷⁰⁷ Flexner 1914.

Antécédents-Enquete erklärte dies damit, dass in den Krisenjahren der Nachkriegszeit viele Angehörige der unteren Mittelschicht ihre Existenzgrundlage verloren hätten, was dazu führte, dass sich Frauen, deren Eltern der Mittelschicht angehört hatten, aus materiellen Gründen prostituierten.⁷⁰⁸ Insgesamt stellte die Antécédents-Enquete fest, dass vor allem die „ambiance morale“ und weniger die materiellen Bedingungen in den Herkunftsfamilien schlecht gewesen seien.⁷⁰⁹ Damit gewichtete die Antécédents-Enquete die moralische Verfassung als wichtigeren Faktor als die materiellen Gegebenheiten, erkannte aber letzteren eine erklärende Funktion zu.

Dazu, welche Rolle Interventionen der Behörden bei der Prävention von Prostitution spielten, nahm die Antécédents-Enquete nicht direkt Stellung. Sie listete zwar auf, wie oft in welchen Staaten von wem Hilfestellungen geleistet wurden, aber eine Einschätzung, welchen Einfluss diese Hilfestellungen hatten, findet sich im entsprechenden Kapitel nicht.⁷¹⁰

Bezüglich des „mentalens Niveaus“ der befragten Frauen hielt die Enquete fest, dass die Ergebnisse so unterschiedlich ausgefallen seien, dass sich kein klares Bild ergebe, weil keine einheitlichen Erhebungsmethoden verwendet worden seien. Allerdings hätten gründlichere Tests in allen Staaten wohl mehr Frauen mit unterdurchschnittlichem „mentalem Niveau“ ergeben. Viele Frauen seien „mentalement ou par tempérament“ nicht in der Lage gewesen Schwierigkeiten zu meistern.⁷¹¹ Ich habe diese Unterschiede zum Anlass genommen, im Unterkapitel 5.2 näher zu untersuchen, wie und in welchem Zusammenhang die Datensätze erhoben wurden, die unter den befragten Frauen besonders viele mit tiefem „mentalem Niveau“ auswiesen.

Der Fragebogen der Antécédents-Enquete erhob also, welcher Zusammenhang zwischen der Bereitschaft, sich zu prostituieren und Zivilstand, Ehelichkeit, Bildung, beruflicher Situation, familiärem Hintergrund, Kontakt zu staatlichen Behörden beziehungsweise „mentalem Niveau“ bestand. Insgesamt finden sich sowohl Unterscheidungen zwischen „westlichen“ und „nicht-westlichen“ Staaten, wobei in den „nicht-westlichen“ Staaten eine stärkere Abhängigkeit von Strukturen festgestellt wurde, als auch eine Betonung von sozialen Faktoren (Bildung, Arbeit, Familie) und von „mentalens“ Faktoren, die gleichzeitig beide mit moralischen Erklärungsansätzen vermischt wurden.

⁷⁰⁸ Antécédents-Enquete, S. 33f.

⁷⁰⁹ Antécédents-Enquete, S. 40.

⁷¹⁰ Antécédents-Enquete, S. 67-70.

⁷¹¹ Antécédents-Enquete, S. 25-30.

In der abschliessenden Gesamtbetrachtung analysierte die Antécédents-Enquete ihre Ergebnisse und kam zu ähnlichen Ergebnissen, wie soeben beschrieben. Sie stellte als Hauptursachen für Prostitution einerseits individuelle Charaktereigenschaften und andererseits sozio-ökonomische Einflüsse fest. Diese beeinflussten sich gegenseitig so sehr, dass es unmöglich sei, die eine Ursache als wichtiger als die andere zu erkennen.⁷¹² Insgesamt müsse festgehalten werden, dass die Lebensumstände, die Frauen zur Prostitution brächten, enorm unterschiedlich seien:

„Elles comprennent la faiblesse mentale et physique, les traits de caractère, les foyers malheureux et brisés, la mauvaise éducation, la négligence dont elles ont été victimes dans leur enfance et leur adolescence, les mauvaises conditions de travail, les bas salaires, les emplois monotones et peu intéressants, le chômage, le brusque besoin d'argent, les charges qu'en entraîne l'obligation d'entretenir des enfants et autres personnes, et l'influence des prostituées et des entremetteuses.“⁷¹³

Diese Aufzählung beinhaltete viele Elemente, die einzig dann in einem weiblichen Lebenslauf auftauchen, wenn die entsprechende Frau für ihren Lebensunterhalt einer Erwerbsarbeit nachgehen muss. Zu diesen Elementen gehören die schlechten Arbeitsbedingungen, die tiefen Löhne, die uninteressante Arbeit, die Arbeitslosigkeit, die Notwendigkeit, über Geld zu verfügen und für den Unterhalt von Kindern aufzukommen. Weitere Elemente werden sich vermehrt im Lebenslauf einer Person finden, in deren Kindheit sich keine Betreuungspersonen um ihr Wohlergehen kümmern konnten. Dazu gehören Elemente wie zerrissene Familien, unvollständige Schulbildung und Vernachlässigung. Die Ergebnisse der Antécédents-Enquete lese ich so, dass Personen, die sich nicht in einer ökonomisch abgesicherten Position befanden, als besonders anfällig für Prostitution betrachtet wurden. Diese Interpretation kann zusätzlich gestützt werden durch die Frage im Fragebogen nach der Arbeit vor der Prostitution. Diese Frage machte ausschliesslich dann Sinn, wenn davon ausgegangen wurde, dass die Person tatsächlich einer Erwerbsarbeit nachgehe, was von Frauen aus wohlhabenden Verhältnissen in der Zwischenkriegszeit einzig in Ausnahmefällen angenommen werden konnte.

Moralische Betrachtungen finden sich in der zitierten Aufzählung weniger. Einzig die „traits de caractère“ verweisen auf die Bedeutung moralischer Betrachtungsweisen. Als wichtige Charaktereigenschaften, die zu Prostitution führten, werden in der Zusammenfassung der Antécédents-Enquete an anderer Stelle „paresse“, „amour du luxe“ und „dégout du travail“

⁷¹² Antécédents-Enquete, S. 71f.

⁷¹³ Antécédents-Enquete, S. 76.

genannt.⁷¹⁴ Diese mit einem moralischen Urteil verbundenen Beschreibungen wurden in der Antécédents-Enquete in eine wissenschaftliche Betrachtungsweise eingebettet, indem angefügt wurde, dass Psychiater als Ursache der genannten Charaktereigenschaften einen gewissen „état mental“ betrachteten.⁷¹⁵ Dadurch ergibt sich eine Umdeutung der moralisierenden Betrachtungsweisen in eine ärztliche Diagnose.

Insgesamt lässt sich in der Antécédents-Enquete also erstens eine Tendenz feststellen, sozio-ökonomische Faktoren bei der Erarbeitung der Ursachen von Prostitution zu berücksichtigen. Zweitens wurden moralisierende Betrachtungsweisen zwar etwas in den Hintergrund gedrängt, konnten aber insbesondere mittels der psychiatrischen Betrachtungsweise in die Analyse integriert werden. Was heisst das für die Argumentationslogik des *Advisory Committee*? Verdrängten ökonomische und psychiatrische Erklärungen für Prostitution moralische Erklärungen zusehends? Um diese Fragen zu beantworten, befasse ich mich in den beiden nächsten Unterkapiteln 5.2 und 5.3 mit psychiatrischen und ökonomischen Erklärungen, um genauer zu untersuchen, inwiefern die moralischen Betrachtungsweisen von diesen Erklärungsansätzen verdrängt wurden. Den Stellenwert dieser Erklärungen gegenüber moralischen Überlegungen betrachte ich abschliessend im Unterkapitel 5.4.

⁷¹⁴ Antécédents-Enquete, S. 74.

⁷¹⁵ Antécédents-Enquete, S. 74.

5.2 Psychische Disposition als Erklärung für Prostitution

Wie im vorangehenden Unterkapitel ausgeführt, war das Ziel der Antécédents-Enquete, diejenigen Faktoren zu erkennen, die dazu führten, dass Frauen sich prostituierten. Dieses Wissen sollte es ermöglichen, die entsprechenden Faktoren so zu verändern, dass Prostitution verhindert werden konnte. Einer der Faktoren, welche die Wahrscheinlichkeit von Prostitution mutmasslich erhöhten und den die Antécédents-Enquete erhob, war der Grad des „mentalens Niveaus“ von Prostituierten.

Zunächst stellt sich die Frage, auf welcher Grundlage dieser Faktor Eingang in die Erhebung der Antécédents-Enquete fand. Den Fragebogen, mit welchem die Daten für die Antécédents-Enquete erhoben wurden, erarbeitete die *Social Section* des Völkerbundssekretariats.⁷¹⁶ Beim Einbezug der Frage nach dem „mentalens Niveau“ der Prostituierten handelte das Sekretariat in Übereinstimmung mit den Diskussionen im *Advisory Committee* und mit der Haltung des *International Bureau*.⁷¹⁷ 1934 hatte das *Advisory Committee* eine Resolution des polnischen Delegierten Witold Chodźko überwiesen, die eine separate Untersuchung und Betreuung von Prostituierten, die als „febleminded“ gälten, forderte.⁷¹⁸ Mit dieser Forderung war das *Advisory Committee* in Übereinstimmung mit dem Kongress des *International Bureau* von 1933 in Berlin, der forderte, dass „geistig Minderwertige und körperlich oder seelisch Abnormale“ Hilfestellungen erhalten sollten, da sie besonders anfällig für Frauen- und Kinderhandel seien.⁷¹⁹ 1935 nahm die dänische Delegierte Estrid Hein das Thema wieder auf und wies darauf hin, dass die Frage nach dem „mentalens Niveau“ in den Fragebogen aufgenommen werden müsse, da ein „beachtlicher“ Anteil der Prostituierten „faible d’esprit“ seien und deswegen speziellen Schutzes bedürften.⁷²⁰ Die Haltung, dass Personen mit einer „mentalité anormale“ besonderer Hilfestellungen bedürften, brachte auch der dänische Experte Tage Kemp⁷²¹ 1936

⁷¹⁶ Vgl: LNA: 11B/11622/R4688 (Section Files 1933-1946) Dossier Rescue homes and rehabilitation institutions/Enquiry, General/Preparation of a report and draft questionnaire.

⁷¹⁷ Die psychiatrische Pathologisierung von Prostituierten findet sich bereits im 19. Jahrhundert. Vgl.: Corbin 1979, S. 440-451.

⁷¹⁸ LNA: AdC PV 1934, S. 91f; AdC Rap 1934, S. 12.

⁷¹⁹ International Bureau: Resolutions Adopted by the Ninth International Congress for the Suppression of Traffic in Women and Children, held in Berlin, from June 13th to 16th, 1933. London 1933, S. 9.

⁷²⁰ LNA: AdC PV 1935/2, S. 10.

⁷²¹ Mehr Informationen zu Kemp in: Abschnitt 5.2.1.1 Dänemark.

im *Advisory Committee* ein.⁷²² Kemp votierte im *Advisory Committee* dafür, dass psychiatrische Untersuchungen auf alle Prostituierten ausgedehnt würden.⁷²³

Um das „mentale Niveau“ zu erheben, enthielt der Fragebogen der *Antécédents-Enquete* die Frage, welches „mentale Niveau“ die betreffende Frau habe. Für die Beschreibung wurden folgende Kategorien vorgeschlagen, um dieses Niveau zu benennen: „superior“, „normal“, „border-line“ und „certifiable“.⁷²⁴

Insgesamt wurde bei zwei Dritteln der erfassten Frauen angegeben, dass diese auf einem normalen oder höheren „mentalen Niveau“ seien, also in die ersten der beiden Kategorien fielen. Dabei gab es grosse Unterschiede zwischen den Daten aus den einzelnen Staaten. Insbesondere vier Staaten gaben sehr hohe Prozentsätze von Frauen mit unterdurchschnittlichem „mentalem Niveau“ an: Dänemark (70%), Italien (82%), die Schweiz (61%) und die USA (66%).⁷²⁵

Die *Antécédents-Enquete* führte mehrere Gründe für das Entstehen dieser grossen Unterschiede an. Zunächst gäbe es sicher eine gewisse Varianz durch die allgemeinen Unterschiede zwischen den an der *Antécédents-Enquete* beteiligten Staaten. Diese Unterschiede könnten kaum die grossen Differenzen zwischen einzelnen Staaten und noch weniger die unterschiedlichen Angaben innerhalb eines Staates erklären. Vielmehr müsse davon ausgegangen werden, dass von den Stellen, welche die Angaben erhoben, unterschiedliche Kriterien zur Bestimmung des „mentalen Niveaus“ angewandt worden seien. Bei einigen Erhebungen hätten die Frauen über längere Zeit beobachtet oder von einem Psychiater untersucht werden können. Bei anderen Erhebungen hätte nur eine kurze Befragung auf einem Polizeiposten als Grundlage für die Einschätzung gedient.⁷²⁶

Eine besonders hohe Glaubwürdigkeit schrieb die *Enquete* den Daten aus den USA und aus Dänemark zu, weil diese Daten von psychiatrischen ExpertInnen stammten. Eine hohe Glaubwürdigkeit besässen zudem die Daten aus der Schweiz. Sie seien deshalb besonders wertvoll, weil sie aus Institutionen stammten, in welchen die befragten Frauen über längere

⁷²² LNA: AdC PV 1936/4, S. 1f.

⁷²³ LNA: AdC PV 1936/4, S. 8.

⁷²⁴ Die französischen Bezeichnungen lauteten entsprechend: „supérieur“, „normal“, „cas-limite“ und „reconnu comme anormal“. *Antécédents-Enquete*, S. 152.

⁷²⁵ Vgl. Zahlen im Anhang der *Antécédents-Enquete*: S. 94 (Dänemark), S. 98 (USA), S. 115 (Italien), S. 133 (Schweiz). Im Begleittext zum „niveau mental“ wird zusätzlich Danzig als Beispiel mit besonders hohen Zahlen beschrieben, das deckt sich aber nicht mit den Zahlen, die sich im zweiten Teil der *Enquete* finden. Dort ist lediglich von 50% Frauen mit unterdurchschnittlichem „mentalem Niveau“ die Rede, wie auch beispielsweise in Belgien. S. 26, 128 (Danzig), S. 81 (Belgien).

⁷²⁶ *Antécédents-Enquete*, S. 25f.

Zeit beobachtet werden konnten. Die längere Beobachtungszeit lasse auf eine solidere Grundlage für die Datenerhebung schliessen.⁷²⁷ Diese vom Völkerbundssekretariat als besonders vertrauenswürdig eingestuften Daten untersuche ich im Folgenden genauer.

5.2.1 Datensätze aus Staaten mit grossem Anteil von Prostituierten mit tiefem „mentalem Niveau“

An dieser Stelle analysiere ich die Originaldaten zum „mentalenen Niveau“ der Prostituierten aus Dänemark, der Schweiz und den USA, um das Zustande-Kommen dieser Daten zu untersuchen und die Haltung in der Antécédents-Enquete, dass es einen Zusammenhang zwischen tiefem „mentalem Niveau“ und Prostitution gebe, zu erklären.

5.2.1.1 Datensatz aus Dänemark

Der Datensatz zu den Prostituierten aus Dänemark bestand aus der Studie „Prostitution“ von 1936⁷²⁸ des dänischen Mediziners und Humangenetikers Tage Kemp.⁷²⁹ Da es sich dabei um eine bereits vorhandene wissenschaftliche Untersuchung handelte, bildeten in diesem Fall nicht einzelne ausgefüllte Fragebogen die Grundlage für die Antécédents-Enquete, sondern bereits ausgewertete Daten.

Der Autor der Studie, Tage Kemp (1896-1964), lehrte an der Universität Kopenhagen und wurde 1938 zum Leiter des neu geschaffenen und von der Rockefeller Foundation mitfinanzierten Instituts für Humangenetik und Eugenik.⁷³⁰ Kemp nahm 1936, 1938 und 1939 als Experte an den Tagungen des *Advisory Committee* teil.⁷³¹

Kemp erforschte in seiner Studie „Prostitution“, inwiefern bestimmte Merkmale unter dänischen Prostituierten vorhanden waren. Auf dieser Basis wollte er herausfinden, welche Merkmale als Faktoren dazu beitrugen, dass sich diese Frauen prostituierten. Schwerpunkte legte er auf erbliche Faktoren, Umgebungsfaktoren in Kindheit, Adoleszenz und Erwachse-

⁷²⁷ Antécédents-Enquete, S. 27.

⁷²⁸ Vgl.: Tage Kemp: Prostitution. An Investigation of Its Causes, Especially with Regard to Hereditary Factors, Kopenhagen, London 1936.

⁷²⁹ Antécédents-Enquete, S. 7f.

⁷³⁰ Bent Harvald / Mogens Hauge: Professor Tage Kemp, in: *Human Heredity*, 14. Jg. 1964, H. 1, S. 1-3.

⁷³¹ LNA: AdC Rap 1936, AdC Rap 1938, AdC Rap 1939.

nenalter, Krankheiten, staatliche Massnahmen wie Gefängnisstrafen, Zuweisung von Arbeit oder Umerziehung sowie die Höhe des „mentalen Niveaus“ der Frauen.⁷³²

Zur Erhebung dieses letzten Schwerpunkts, bestimmte Kemp das „mentale Niveau“ von 530 Frauen, die von der Sittenpolizei von Kopenhagen befragt worden waren. Knapp 90% dieser Frauen hatten auf der Grundlage des dänischen Gesetzes gegen Vagabundieren eine Verwarnung erhalten und wurden dazu aufgefordert, sich eine gesetzeskonforme Beschäftigung zu suchen. Kemp ging davon aus, dass alle diese verwarnten Frauen für kürzere oder längere Zeit als Prostituierte gearbeitet hatten. Die Mehrheit der erfassten Frauen war zwischen 20- und 40-jährig. Über 80% der Frauen waren von Beruf Dienstbotin.⁷³³

Für die Bestimmung des „mentalen Niveaus“ führte Kemps Forschungsgruppe Gespräche mit den Frauen und machte mit ihnen einen Intelligenztest. Weitere Informationen zu ihrem sonstigen Verhalten und ihrer sozialen Herkunft wurden bei sämtlichen Behörden und Institutionen, mit welchen die Frauen in Kontakt gewesen waren (Schule, Polizei, Heime, etc.) und bei ihrer Herkunftsfamilie gesammelt.⁷³⁴

Kemp kam in seiner Studie zum „mentalen Niveau“ der Prostituierten zum Schluss, dass die Mehrheit der Prostituierten ein unterdurchschnittliches „mentales Niveau“ aufweise. Kemp belegte dies zunächst mit Intelligenztests, in welchen er 50% der Frauen als leicht bis schwer zurückgeblieben kategorisierte.⁷³⁵ Kemp verwendete dazu den damals gebräuchlichen Binet-Simon Intelligenztest, der bildungsabhängige Verzerrungen nicht ausschliessen kann.⁷³⁶ In Anbetracht dessen, dass 91% der getesteten Frauen nur die Primarschule besucht hatten,⁷³⁷ sind bildungsabhängige Verzerrungen von Kemps Daten wahrscheinlich.

Von den 50% mit einem „normalen Intelligenzquotienten“ waren laut Kemp 13% Psychopathinnen und 7% wiesen weitere psychische Krankheiten auf. Total seien also nur knapp 30% der erfassten Frauen „mentally normal without defective intelligence“.⁷³⁸ Die meisten der Frauen mit unterdurchschnittlichem „mentalem Niveau“ seien nicht besonders stark beeinträchtigt, sondern bewegten sich am Rand der Normalität. Sie könnten sich mehrheitlich selbst um ihre Angelegenheit kümmern, weshalb es nicht möglich sei, sie gerichtlich zu be-

⁷³² Vgl.: Kemp 1936.

⁷³³ Kemp 1936, S. 35-39.

⁷³⁴ Kemp 1936, S. 43-46.

⁷³⁵ Kemp 1936, S. 128.

⁷³⁶ Vgl. beispielsweise: Irving Lazard / Richard Darlington et al.: Lasting Effects of Early Education. A Report from the Consortium for Longitudinal Studies, Hoboken (NJ) 1982.

⁷³⁷ Antécédents-Enquete, S. 95.

⁷³⁸ Kemp 1936, S. 128.

vormunden. Vielmehr zeichneten sie sich dadurch aus, dass sie nicht in der Lage seien, sich sozial anzupassen.⁷³⁹

Das hier geäußerte Konzept der sozialen Anpassung ist ein Schlüssel, um die hohe Rate der Prostituierten mit unterdurchschnittlichem „mentalem Niveau“ in Kemps Untersuchung nachzuvollziehen. Dies zeigt sich besonders deutlich, wenn man die Fallportraits genauer betrachtet, die Kemp zur Illustration seiner Ergebnisse im Detail beschrieb. Die beschriebenen „Fälle“ sind in der Regel Dienstbotinnen, die in ihrer Freizeit in Kopenhagen Restaurants und Bars besuchten und dabei in Kontakt mit Männern kamen. Als Beispiel sei hier die Frau aufgeführt, die Kemp als „case 27“ bezeichnete. Sie wurde laut Kemp während einer längeren Phase von Arbeitslosigkeit zum ersten Mal von der Polizei wegen Prostitution verwarnt. Inzwischen verdiene sie ihren Lebensunterhalt auf diese Weise und sei damit zufrieden. Kemp beurteilte „case 27“ als Psychopathie.⁷⁴⁰ Kemp brachte dieser Frau in seiner Untersuchung keine moralischen Vorwürfe entgegen und verurteilte sie nicht als „faul“, sondern er versah sie mit der psychiatrischen Diagnose „psychopathic constitution“. Wer also nicht in die gesellschaftlichen Vorstellungen von Normalität passte, wurde in der Studie von Kemp als psychisch gestört eingestuft. Dass dieses Urteil insbesondere Personen aus den „couches inférieurs de la société“ traf, machte Kemp im *Advisory Committee* explizit, indem er erklärte, dass diese überdurchschnittlich oft „tares mentales légères“ aufwiesen.⁷⁴¹ Somit stellte Kemp eine als wissenschaftlich betrachtete Diagnose auf, statt moralische Urteile zu fällen und reklamierte damit für das „Problem“ der Prostitution eine medizinisch-psychiatrische Zuständigkeit.

Gerade in Dänemark konnte eine Diagnose wie diejenige von „case 27“ weitreichende Konsequenzen für die Betroffenen haben. 1934 trat in Dänemark ein Gesetz in Kraft, das ermöglichte, Personen, die als „mentally retarded“ betrachtet wurden, und die aufgrund dessen nicht in der Lage seien, eigene Kinder selbst aufzuziehen, zu sterilisieren.⁷⁴² Total wurden zwischen 1935 und 1945 2700 Menschen aufgrund dieses Gesetzes sterilisiert, wovon mit 1825 über zwei Drittel der Betroffenen Frauen waren.⁷⁴³

⁷³⁹ Kemp 1936, S. 174f.

⁷⁴⁰ Kemp 1936, S. 145-147.

⁷⁴¹ LNA: AdC PV 1936/4, S. 7.

⁷⁴² Hansen / Bent Sigurd: Something Rotten in the State of Denmark. Eugenics and the Ascent of the Welfare State, in: Gunnar Broberg / Nils Roll-Hansen (Hg.): Eugenics and the Welfare State. Sterilization Policy in Denmark, Sweden, Norway, and Finland, East Lansing (Mich) 1996, S. 9-76, S. 39f.

⁷⁴³ Hansen / Bent Sigurd 1996, S. 61.

5.2.1.2 Datensatz aus der Schweiz

Ebenfalls eine hohe Rate von Prostituierten mit tiefem „mentalem Niveau“ hatte die Schweiz in der Antécédents-Enquete aufzuweisen. Im Folgenden untersuche ich die Datensätze, die dem Völkerbund aus der Schweiz geliefert wurden, um diese Angaben zu erklären.

Die 41 Fragebogen aus der Schweiz erhielt der Völkerbund vom *International Bureau*. Das *International Bureau* hatte die Fragebogen vom *Schweizerischen Nationalcomité gegen den Mädchenhandel* erhalten, das diese an mehrere deutschschweizer Institutionen zum Ausfüllen geschickt hatte.⁷⁴⁴ Zehn von den Fragebogen füllte Emmy Freund aus der Nacherziehungsstation der dermatologischen Klinik Zürich⁷⁴⁵ aus, acht Fragebogen die Sittenpolizei der Stadt Zürich, drei das Schweizerische Katholische Fürsorgeheim „Alpenblick“ in Hergiswil,⁷⁴⁶ zehn füllte E. Bäumle, die Basler Polizeiassistentin, aus und zehn Elisabeth Bähler, die Vorsteherin der Rettungsanstalt Brunnadern in Bern.⁷⁴⁷

Von den Schweizer Bogen sind also 18 von Polizeistellen ausgefüllt worden und 23 in Institutionen, in welchen die Frauen über längere Zeit beobachtet werden konnten. Da in der Antécédents-Enquete gerade die längere Beobachtungsdauer als Kriterium für die Qualität der Schweizer Ergebnisse angeführt wurde, ist dieser Befund wichtig, um die Einschätzung des Völkerbundssekretariats zu relativieren.

⁷⁴⁴ Vgl.: LNA: 11B/11622/R4688 (Section Files 1933-1946) Dossier Rescue homes and rehabilitation institutions/Enquiry, General/Correspondance avec M. F. Sempkins.

⁷⁴⁵ Zur dermatologischen Klinik Zürich vgl.: Frank Oliver Nestle / Reinhard Dummer (Hg.): 85 Jahre Universitätsklinik für Dermatologie und Venerologie Zürich (1916-2001). Eine Bilanz der letzten 10 Jahre anlässlich des 60. Geburtstages von Herrn Professor Dr. G. Burg, Darmstadt 2001.

⁷⁴⁶ Beim Fürsorgeheim „Alpenblick“ handelte es sich um ein Heim für ledige Mütter, die dort ihre Kinder gebären konnten. Das Heim war 1920 vom Schweizerischen Katholischen Fürsorgeverein für Frauen, Mädchen und Kinder gegründet worden. Albert Wild: Handbuch der sozialen Arbeit in der Schweiz, Zürich 1933, S. 11; LNA: 11B/11622/R4688 (Section Files 1933-1946) Dossier Rescue homes and rehabilitation institutions/Enquiry, General/Correspondance avec M. F. Sempkins: Anstalten für sittlich gefährdete Mädchen, uneheliche Kinder, etc., undatiert, S. 5.

⁷⁴⁷ Bähler war ehemalige Diakonisse und ausgebildete Krankenschwester. Sie leitete die Rettungsanstalt Brunnadern von 1923-1965. Willy Schäfer: In Brunnadern engagiert. Vom mittelalterlichen Kloster zum modernen Heim Brunnadere-Huus und zur Residenz ElfenuPark in Bern: mit Seitenblicken auf lokal- und sozialgeschichtliche Aspekte, Bern 2011, S. 81, 154. LNA: 11B/11622/R4688 (Section Files 1933-1946) Dossier Rescue homes and rehabilitation institutions/Enquiry, General/Correspondance avec M. F. Sempkins: Schreiben Landolts an Ekstrand vom 19.2.1936. Zur Tätigkeit von privaten Erziehungsheimen in der Schweiz und schwerpunktmässig zu derjenigen von Brunnadern vgl.: Jenzer 2014.

Weiter ist festzustellen, dass bezüglich des „mentalens Niveaus“ der Frauen auf dem Schweizer Fragebogen folgende Auswahl gegeben war: „besonders begabt“, „normal“, „mittelmässig“, „schwach“ und „lasterhaft“. In den ausgefüllten Fragebogen wurde am häufigsten die Kategorie „mittelmässig“ als auf die entsprechende Frau zutreffend angegeben. Eine Erklärung für diese Auswahl liefern Grundlagen zur Sozialforschung, die darauf hinweisen, dass Antwortkategorien, die an mittlerer Stelle stehen, besonders beliebt sind und nicht notwendigerweise aussagen, dass die befragte Person dieser Bewertung zustimmt.⁷⁴⁸ Beim ursprünglichen Fragebogen des Völkerbunds waren, möglicherweise um den beschriebenen Effekt zu vermeiden, vier Antwortkategorien vorgesehen, wovon die beiden letzten („border-line“ und „certifiable“) ein unterdurchschnittliches „mentales Niveau“ meinten. Das Völkerbundssekretariat rechnete bei der Auswertung der Fragebogen aus der Schweiz sowohl die als „schwach“ als auch die als „mittelmässig“ Bezeichneten dem unterdurchschnittlichen „mentalens Niveau“ zu.

Dieses Auswertungsverfahren führte zu verzerrten Resultaten. Im Deutschen meint mittelmässig nicht zwangsläufig unterdurchschnittlich. Der hohe Prozentsatz von Prostituierten mit tiefem „mentalem Niveau“ ist also darauf zurückzuführen, dass die für das Ausfüllen der Fragebogen zuständigen Personen, nicht dasselbe meinten wie diejenigen, welche die Fragebogen auswerteten. Der Datensatz der Schweiz wies also tatsächlich kein so tiefes „mentales Niveau“ für die darin enthaltenen befragten Frauen aus, wie das in der Antécédents-Enquete dargestellt wurde.

Unabhängig von den Ergebnissen der Schweizer Fragebogen in der Antécédents-Enquete ist festzuhalten, dass die Schweizer Psychiatrie auf internationaler Ebene bei der Propagierung von eugenischen Konzepten und Massnahmen gegenüber sogenannten Geisteskranken eine Vorreiterrolle einnahm. Auf gesetzlicher Ebene konnte gesamtschweizerisch allerdings einzig ein Eheverbot für „Geisteskranken“ eingeführt werden, nicht wie in Dänemark die Zwangssterilisation. Zwangssterilisationen auf eugenischer Basis erlaubte einzig der Kanton Waadt gesetzlich.⁷⁴⁹ Zur Disziplinierung und Kontrolle von Menschen, die sich nicht den gesellschaftlichen Normen unterwarfen, hatten die Behörden in der Schweiz die Möglichkeit, den betreffenden Personen die Vormundschaft zu entziehen oder sie in eine Anstalt einzuweisen.⁷⁵⁰

⁷⁴⁸ Vgl. beispielsweise: Rolf Porst: Fragebogen. Ein Arbeitsbuch, Wiesbaden 2011, S. 81f.

⁷⁴⁹ Hans Jakob Ritter: Psychiatrie und Eugenik. Zur Ausprägung eugenischer Denk- und Handlungsmuster in der schweizerischen Psychiatrie, 1850-1950, Zürich 2009, S. 145f, 234.

⁷⁵⁰ Vgl. beispielsweise: Markus Ries / Valentin Beck (Hg.): Hinter Mauern. Fürsorge und Gewalt in kirchlich geführten Erziehungsanstalten im Kanton Luzern, Zürich 2013; Tanja Rietmann: "Liederlich" und "arbeits-

5.2.1.3 Datensatz aus den USA

Der Datensatz aus den USA wies ebenfalls einen hohen Prozentsatz an Frauen mit unterdurchschnittlichem „mentalem Niveau“ auf. Die Daten stammten aus dem *House of Detention for Women* in New York. Sie waren von Katharine Lenroot, der Leiterin des *Children Bureau* des US-Arbeitsdepartements, an das Völkerbundssekretariat übermittelt worden.⁷⁵¹ Für die Datenerhebung war die Leiterin des *House of Detention for Women*, Ruth E. Collins (1891-1973),⁷⁵² verantwortlich.⁷⁵³ Die Sozialarbeiterin Collins war 1932 als erste Leiterin dieser Institution eingesetzt worden.⁷⁵⁴ Das *House of Detention for Women* gehörte bei ihrem Amtsantritt zu den modernsten Frauengefängnissen in den USA. Das zwölfstöckige Gebäude war in verschiedene Abteilungen unterteilt und enthielt Klassenzimmer, einen Spitalbereich und einen Bereich für Freizeitaktivitäten. Beim Unterhalt der Institution sollten die Frauen Hausarbeiten wie Waschen und Kochen lernen.⁷⁵⁵ Die ganze Institution war darauf ausgerichtet, die Frauen zu „useful citizens“ zu machen.⁷⁵⁶ Die Erhebung der Daten für die Antécédents-Enquete wurde von einer „research psychologist“, die im *House of Detention for*

scheu". Die administrative Anstaltsversorgung im Kanton Bern (1884-1981), Zürich 2013; Gisela Hauss / Béatrice Ziegler et al. (Hg.): Eingriffe ins Leben. Fürsorge und Eugenik in zwei Schweizer Städten (1920-1950), Zürich 2012; Geneviève Heller: Ceci n'est pas une prison. La maison d'éducation de Vennes: histoire d'une institution pour garçons délinquants en Suisse romande (1805-1846-1987), Lausanne 2012; Sabine Lippuner: Bessern und Verwahren. Die Praxis der administrativen Versorgung von "Liederlichen" und "Arbeits scheuen" in der thurgauischen Zwangsarbeitsanstalt Kalchrain (19. und frühes 20. Jahrhundert), Frauenfeld 2005. Zum Freiheitsentzug in der Schweiz vgl.: Regula Ludi / Urs Germann et al.: Entzogene Freiheit. Freiheitsstrafe und Freiheitsentzug, in: *Traverse*, 21. Jg. 2014, H. 1, S. 27-32.

⁷⁵¹ LNA: 11B/18248/R4696 (Section Files 1933-1946) Dossier Rescue homes and rehabilitation institutions/Methods of rehabilitation/Enquiry/Countries/Etats Unis: Schreiben Lenroots an den Völkerbund vom 4.11.1936; Schreiben des US-Konsulats in Genf an Völkerbundssekretariat vom 3.9.1936.

⁷⁵² Für Collins Lebensdaten vgl.: New York Architecture: Jefferson Market Library: <http://www.nyc-architecture.com/GV/GV028JeffersonMarketLibrary.htm> [19.10.2014].

⁷⁵³ LNA: 11B/18248/R4696 (Section Files 1933-1946) Dossier Rescue homes and rehabilitation institutions/Methods of rehabilitation/Enquiry/Countries/Etats Unis: Schreiben Collins an Lenroot vom 16.10.1936.

⁷⁵⁴ Nach ihrem Universitätsabschluss wurde Collins zunächst Fabrikinspektorin in New York, war danach in diversen Institutionen im Bereich Kinder-, Familien- und Gefangenenwohlfahrt tätig, bis sie zur Direktorin der „Social Service Division“ des US-Justizdepartements wurde. Vgl.: Julia Blanshard: Modern Skyscraper Prison Will Be "School" for Women, in: *The Meriden Daily Journal*, 9.1.1932, S. 5.

⁷⁵⁵ LNA: 11B/18248/R4696 (Section Files 1933-1946) Dossier Rescue homes and rehabilitation institutions/Methods of rehabilitation/Enquiry/Countries/Etats Unis: Schreiben Lenroots an den Völkerbund vom 4.11.1936.

⁷⁵⁶ Blanshard 1932.

Women angestellt war, durchgeführt.⁷⁵⁷ Es handelte sich um Eleanore M. Grushlaw.⁷⁵⁸ In ihrem Begleitschreiben zu den Fragebogen schrieb sie, dass sie insbesondere diejenigen "Fälle" ausgesucht hatte, welche die komplettesten Informationen enthielten. Generell sei zu sagen, dass es sich vorwiegend um „schwarze“, finanziell nicht erfolgreiche Prostituierte handle. Der Intelligenzquotient der Auswahl sei leicht über dem Durchschnitt aller untersuchten "Fälle", was wohl mit der Auswahl nach Vollständigkeit der Dossiers zu erklären sei.⁷⁵⁹

Betrachtet man die Angaben Grushlaws zum „mental level“ der einzelnen befragten Frauen, so stellt man zunächst fest, dass von den fünfzig beschriebenen Frauen 23 als unterdurchschnittlich bewertet wurden. Diese Bewertung erfolgte aufgrund eines Intelligenztests, indem mit dem Stanford-Binet-Test der Intelligenzquotient und das „mentale Alter“⁷⁶⁰ der Frauen bestimmt wurde. Dem Test entsprechend⁷⁶¹ unterschieden die US-Daten zwischen fünf Kategorien: „superior general intelligence“ wurde denjenigen zugeschrieben, die einen Intelligenzquotienten über 110 aufwiesen, „average in general intelligence“ denjenigen, die einen Intelligenzquotienten zwischen 90 und 110 aufwiesen, „dull normal in general intelligence“, denjenigen, die einen Intelligenzquotienten zwischen 80 und 90 aufwiesen, „borderline in general intelligence“ denjenigen, die einen Intelligenzquotienten zwischen 70 und 80 aufwiesen und als „feebleminded (high grade moron)“ wurden diejenigen Frauen bezeichnet, die einen Intelligenzquotienten unter 70 aufwiesen.⁷⁶² Damit standen wie bei den Schweizer Da-

⁷⁵⁷ LNA: 11B/18248/R4696 (Section Files 1933-1946) Dossier Rescue homes and rehabilitation institutions/Methods of rehabilitation/Enquiry/Countries/Etats Unis: Schreiben Collins an Lenroot vom 16.10.1936.

⁷⁵⁸ LNA: 11B/18248/R4696 (Section Files 1933-1946) Dossier Rescue homes and rehabilitation institutions/Methods of rehabilitation/Enquiry/Countries/Outline Sketches of 50 Native Born Prostitutes by Eleanore M. Grushlaw.

⁷⁵⁹ LNA: 11B/18248/R4696 (Section Files 1933-1946) Dossier Rescue homes and rehabilitation institutions/Methods of rehabilitation/Enquiry/Countries/Outline Sketches of 50 Native born Prostitutes by Eleanore M. Grushlaw: "The Convicted Prostitute" o.D.

⁷⁶⁰ Das „mentale Alter“ wurde mit dem Stanford-Binet-Test erfasst, indem aufgrund einer Skala die Beantwortung bestimmter Fragen dem Entwicklungsstand eines Kindes in einem bestimmten Alter zugewiesen wurde. Für die Kategorisierung der Frauen in die fünf Kategorien war jedoch der ermittelte Intelligenzquotient ausschlaggebend. Vgl. zum „mentalen Alter“: Lewis M. Terman: *The Measurement of Intelligence. An Explanation of and a Complete Guide for the Use of the Stanford Revision and Extension of the Binet-Simon Intelligence Scale*, Cambridge (Mass.) 1916, S. 138.

⁷⁶¹ Zu den Kategorien im Stanford-Binet-Test vgl.: Terman 1916, S. 79.

⁷⁶² LNA: 11B/18248/R4696 (Section Files 1933-1946) Dossier Rescue homes and rehabilitation institutions/Methods of rehabilitation/Enquiry/Countries/Outline Sketches of 50 Native born Prostitutes by Eleanore M. Grushlaw. Die englischen Bezeichnungen wurden für die französische Version der Antécédents-Enquete

ten fünf Kategorien zur Auswahl. Eine Tendenz auf die mittlere Kategorie war hier allerdings nicht vorhanden, weil die Auswahl nicht direkt von der Erhebungsperson angegeben wurde, sondern via Intelligenztest ermittelt wurde.⁷⁶³

Betrachtet man die untersuchten Daten genauer, ergibt sich eine Auffälligkeit, die erklärungsbedürftig ist. Bei der Verteilung der „Rasse“-Angehörigen auf die „mental Niveaus“ sind grosse Ungleichheiten festzustellen. 41% der Afroamerikanerinnen werden als „feeble-minded“ klassifiziert und nur 5% der „Weissen“. Als über ein unterdurchschnittliches „mentales Niveau“ verfügend werden 78% der Afroamerikanerinnen und 58% der „Weissen“ bezeichnet.⁷⁶⁴

Zieht man in Betracht, dass der Stanford-Binet-Test bildungsabhängige Resultate hervorbrachte, ist es naheliegend die Daten auf die schulische Ausbildung der erfassten Frauen zu prüfen. Bei den Afroamerikanerinnen ergibt sich folgendes Bild: Je tiefer ihr „mentales Niveau“ eingeschätzt wurde, umso mehr von ihnen hatten eine Schule in den Südstaaten besucht. Die als „average“ eingestuften Afroamerikanerinnen gingen alle in den Nordstaaten zur Schule, von den als „dull-normal“ eingeschätzten Afroamerikanerinnen die eine Hälfte in den Süd- und die andere Hälfte in den Nordstaaten, die Mehrheit der als „Borderline“ oder „Feebleminded“ eingestuften ging ausschliesslich in den Südstaaten zur Schule. Diese Verteilung ist damit zu erklären, dass in den Südstaaten der USA bis 1954 separate Schulen für AfroamerikanerInnen geführt wurden, die in der Regel einen markant tieferen Standard boten, als die Schulen für „Weisse“.⁷⁶⁵ Gleichzeitig zogen seit dem Ersten Weltkrieg wegen der Rassendiskriminierungen im Süden viele AfroamerikanerInnen aus den Südstaaten in den Norden der USA. Bis in die 1970er Jahre zogen rund sechs Millionen AfroamerikanerInnen aus den Süd-

folgendermassen übersetzt: „intelligence supérieure“, „intelligence normale“, „intelligence peu éveillée“, „cas-limites“ und „simples d’esprit“. Antécédents-Enquete, S. 99.

⁷⁶³ Neun der fünfzig Frauen wurden der mittleren Kategorie zugerechnet. Zu den Zahlen vgl.: Antécédents-Enquete, S. 98.

⁷⁶⁴ Bei diesen und den folgenden anteilmässigen Auswertungen handelt es sich um meine Berechnungen, die ich aufgrund der Angaben auf den Antwortblättern zu den einzelnen befragten und getesteten Frauen aus dem House of Detention erstellt habe. Die einzelnen Antwortblätter finden sich in folgendem Dossier: LNA: 11B/18248/R4696 (Section Files 1933-1946) Dossier Rescue homes and rehabilitation institutions/Methods of rehabilitation/Enquiry/Countries/Outline Sketches of 50 Native born Prostitutes by Eleanore M. Grushlaw.

⁷⁶⁵ So wurden beispielsweise in Schulen in South Carolina im Schuljahr 1916-1917 pro Kopf für „Weisse“ 14.70 US-Dollar ausgegeben und für AfroamerikanerInnen 1.68 US-Dollar. Das markant tiefere Niveau an Schulen für AfroamerikanerInnen als an Schulen für „Weisse“ in den Südstaaten hatte Auswirkungen auf die Resultate in Intelligenztests. Vgl.: Graham Richards: Race, Racism and Psychology. Towards a Reflexive History, London 1997, S. 83f.

staaten in die Grossstädte des Nordens. Dadurch veränderte sich die Bevölkerungszusammensetzung sowohl in den Südstaaten als auch in den Grossstädten des Nordens deutlich.⁷⁶⁶ Die sogenannte grosse Migration⁷⁶⁷ der afroamerikanischen Bevölkerung von den Südstaaten in den Norden drückte sich in den Angaben zum Geburtsort der Eltern der für die Antécédents-Enquete untersuchten afroamerikanischen Frauen aus. Nur gerade von einer der getesteten afroamerikanischen Frauen waren beide Eltern in einem nördlichen US-Bundesstaat zur Welt gekommen.⁷⁶⁸

Zur allgemeinen Situation in den USA ist zu bemerken, dass dort eugenische Ideen seit den 1880er-Jahren zunehmend Verbreitung erfuhren. Um die Jahrhundertwende führten die ersten Bundesstaaten Gesetze zur Einschränkung der Heirat und zur Zwangssterilisation ein, so dass Mitte der 1930er Jahre 41 Bundesstaaten Personen die Heirat verboten, die als „mentally ill“ galten. 1940 hatten 30 Staaten Gesetze, welche die Sterilisation von PatientInnen in „state hospitals“ erlaubten.⁷⁶⁹ Blieben in den frühen 1920er-Jahren Sterilisationen auf einige tausend Personen pro Jahr beschränkt, wurden in den USA nach 1927 jährlich über 10‘000 Personen sterilisiert. Ab den 1930er Jahren betrafen diese Sterilisationen zu einem überwiegenden Teil junge Frauen.⁷⁷⁰ Die historische Forschung geht davon aus, dass die Sterilisation insbesondere angesichts der staatlichen finanziellen Engpässe während der Wirtschaftskrise als billige Lösung betrachtet wurde, um Personen, die als „mentally ill“ betrachtet wurden, nicht in Institutionen von der Gesellschaft abschirmen zu müssen.⁷⁷¹ Diese Politik wurde nach dem Zweiten Weltkrieg weiterverfolgt, als insbesondere Afroamerikanerinnen damit unter Druck gesetzt wurden, dass ihnen gedroht wurde, ihnen die Sozialleistungen zu entziehen, falls sie nicht in

⁷⁶⁶ Isabel Wilkerson: *The Warmth of Other Suns. The Epic Story of America's Great Migration*, New York 2010, S. 9.

⁷⁶⁷ Diese Migrationsbewegung der afroamerikanischen Bevölkerung wird in der Forschungsliteratur als „Great Migration“ oder „Great Black Migration“ bezeichnet. Vgl. dazu: Steven A. Reich (Hg.): *Encyclopedia of the Great Black Migration*, Westport (Conn) 2006; James N. Gregory: *The Southern Diaspora. How the Great Migrations of Black and White Southerners Transformed America*, Chapel Hill 2005; Nicholas Lemann: *The Promised Land. The Great Black Migration and How It Changed America*, New York 1991.

⁷⁶⁸ LNA: 11B/18248/R4696 (Section Files 1933-1946) Dossier Rescue homes and rehabilitation institutions/Methods of rehabilitation/Enquiry/Countries/Outline Sketches of 50 Native born Prostitutes by Eleanore M. Grushlaw.

⁷⁶⁹ Ian Robert Dowbiggin: *Keeping America Sane. Psychiatry and Eugenics in the United States and Canada, 1880-1940*, Ithaca (NY) 1997, S. 76-78, 100.

⁷⁷⁰ Philip Reilly: *The Surgical Solution. A History of Involuntary Sterilization in the United States*, Baltimore (Md) 1991, S. 94-97.

⁷⁷¹ Reilly 1991, S. 101f.

eine Sterilisation einwilligten.⁷⁷² In der Zwischenkriegszeit, als die Daten für die Antécédents-Enquete erhoben wurden, waren Afroamerikanerinnen in den Südstaaten indes vorerst weniger von Sterilisationsprogrammen betroffen als im Norden der USA, weil die Rassensegregation dazu führte, dass sich die „weisse“ Bevölkerung weniger Sorgen um ihre „racial purity“ machte.⁷⁷³

5.2.2 Fazit

Die Antécédents-Enquete erklärte die eben näher untersuchten Daten für besonders valide, weil diese Daten von ExpertInnen erhoben worden seien, beziehungsweise längere Beobachtungszeiten als Grundlage dienten. Diese Annahme ist nach der Sichtung der Datensätze, auf welchen die Zahlen der Antécédents-Enquete basierten, allerdings teilweise nicht nachvollziehbar: Im Fall der Schweiz, in dem die besonders langen Beobachtungszeiten als Validitätskriterium im Zentrum standen, war erstens diese längere Beobachtungszeit nur für die Hälfte der Daten gegeben und zweitens waren die hohen Werte auf einen Übersetzungsfehler zurückzuführen.

Bei den Datensätzen der USA und Dänemark ist hingegen nachvollziehbar, dass diese von der Antécédents-Enquete als besonders glaubwürdig beschrieben wurden, weil sie mit wissenschaftlichen Methoden von ExpertInnen erhoben wurden. So wurde beispielsweise die Studie von Kemp in einer Fachzeitschrift als besonders objektiv gelobt, weil sie ohne moralische Vorurteile an das Thema Prostitution herangetreten sei.⁷⁷⁴

Das Vorgehen der damaligen ExpertInnen wies allerdings blinde Flecken auf. Für die Bestimmung des „mental level“ der befragten Frauen bedienten sich die ExpertInnen der Durchführung von Intelligenztests. Da die verwendeten Tests bildungsabhängig waren, führten sie zu einer tieferen Einstufung von Frauen mit schlechter Schulbildung. In den US-Daten zeigte sich diese Benachteiligung besonders deutlich am überdurchschnittlich hohen Anteil von Afroamerikanerinnen in der Gruppe mit tiefem Intelligenzquotienten. Diese Afroamerikanerinnen hatten fast alle zumindest einen Teil ihrer Schulzeit in nach „Rasse“ getrennten Schulen

⁷⁷² Johanna Schoen: Choice & Coercion. Birth Control, Sterilization, and Abortion in Public Health and Welfare, Chapel Hill 2005, S. 75-76, 79, 84-98, 246.

⁷⁷³ Andrea Patterson: Germs and Jim Crow. The Impact of Microbiology on Public Health Policies in Progressive Era American South, in: *Journal of the History of Biology*, 42. Jg. 2009, H. 3, S. 529-559, S. 550.

⁷⁷⁴ W.L.T.: Prostitution: An Investigation of Its Causes, Especially with Regard to Hereditary Factors. Book Review, in: *The American Journal of Psychiatry*, 94. Jg. 1937, H. 1, S. 232-234.

der Südstaaten verbracht, die eine markant schlechtere Qualität aufwiesen als vergleichbare Schulen für „weisse“ Kinder.

Die Häufigkeit von Diagnosen psychischer Erkrankungen durch psychiatrische ExpertInnen deutet zudem darauf hin, dass in Ländern, in welchen psychiatrische Erklärungen verbreitet waren, mehr Personen als psychisch krank eingestuft wurden. In den drei Staaten, deren Datensätze ich hier genauer untersucht habe, war die Psychiatrie in der Zwischenkriegszeit eine aufstrebende Wissenschaft mit WissenschaftlerInnen, die den Anspruch hatten, ihre Erkenntnisse über die Landesgrenzen hinaus bekannt zu machen.⁷⁷⁵ Das deutet darauf hin, dass die Etablierung der Kategorie „mental deficiency“ dazu führte, dass mehr Menschen dieser Kategorie zugerechnet wurden. Dies geschah auch dann, wenn es andere mögliche Erklärungen für ihr Verhalten gegeben hätte wie etwa ein tieferes Bildungsniveau oder einen alternativen Lebensentwurf.

Insgesamt zeigt sich in der Antécédents-Enquete eine positive Wertung psychiatrischer Betrachtungsweisen. Diese Betrachtungsweisen hatten durch ihre Verknüpfung mit dem ExpertInnenstatus ihrer ExponentInnen eine besondere Attraktivität für den Völkerbund, da sie diskursiv mit Wissenschaftlichkeit und Unvoreingenommenheit verknüpft werden konnten. Angesichts des abnehmenden politischen Gewichts des Völkerbunds spielten in den 1930er-Jahren explizit ausserhalb der Politik stehende Tätigkeitsfelder für den Völkerbund eine wichtige Rolle, um seine Legitimität zu erhalten.

An dieser Stelle sei allerdings festgehalten, dass die Sympathie des *Advisory Committee* und der *Social Section* gegenüber psychiatrischen Erklärungen nicht mit der Unterstützung von eugenischen Massnahmen einherging. Die *Social Section* ignorierte eugenische Vorstösse wiederholt.⁷⁷⁶ Im *Advisory Committee* selbst sprachen sich einzig Kemp und der uruguayische Delegierte Benavides 1936 für eugenische Massnahmen wie Heiratszertifikate und Sterilisation aus.⁷⁷⁷ Diese Vorstösse wurden jedoch vom italienischen Delegierten Ugo Conti stark kritisiert⁷⁷⁸ und in der Schlussbetrachtung der Relèvement-Enquete wurden auf Vorstoss des

⁷⁷⁵ Zu Dänemark: Hansen / Bent Sigurd 1996; zu den USA: Dowbiggin 1997; zur Schweiz: Vincent Barras: Psychiatrie, in: Historisches Lexikon der Schweiz (HLS), Version vom 18.9.2013, URL: <http://www.hls-dhs-dss.ch/textes/d/D8285.php>.

⁷⁷⁶ Vgl. LNA: 12/7260/R642 (Section Files 1919-27) Dossier International Eugenics; vgl. LNA: 12/54135/R701 (Section Files 1919-27) Dossier Correspondence with Mr. J. G. Tsimourides.

⁷⁷⁷ LNA: AdC PV 1936/4, S. 5f, 9, 11.

⁷⁷⁸ LNA: AdC PV 1936/6, S. 3.

belgischen Delegierten Maus Passagen bezüglich Sterilisationen und Malthusianismus⁷⁷⁹ gestrichen.⁷⁸⁰

⁷⁷⁹ Der englische Pfarrer Thomas Robert Malthus entwickelte die These, dass die Weltbevölkerung zu schnell wachse, so dass sie nicht mehr ernährt werden könne. Ab dem 19. Jahrhundert wurde der Begriff Malthusianismus auch synonym verwendet mit dem Begriff Geburtenregelung. Vgl.: Ursula Gaillard: Malthusianismus, in: Historisches Lexikon der Schweiz (HLS), Version vom 14.10.2013, URL: <http://www.hls-dhs-dss.ch/textes/d/D17430.php>.

⁷⁸⁰ LNA: AdC PV 1938/7, S. 9.

5.3 Ökonomische Rahmenbedingungen als Erklärung für Prostitution sowie Frauen- und Kinderhandel

Der zweite Argumentationsstrang, der sich in der Antécédents-Enquete in Unterkapitel 5.1 als prominent herausstellte, sind die ökonomischen Ursachen als Erklärungen für Prostitution. Hier untersuche ich deshalb deren Stellenwert im *Advisory Committee*. Ich fokussiere im Folgenden auf ökonomische Gründe im engen Sinne, das heisst auf Gründe, die mit Erwerbsarbeit verknüpft sind, wie tiefe Löhne, schlechte Arbeitsbedingungen und Arbeitslosigkeit. Andere soziale Rahmenbedingungen, die eng mit der ökonomischen Lage der involvierten Personen zusammenhängen können, aber nicht notwendigerweise einen ökonomischen Hintergrund hatten wie etwa Migration, untersuche ich hier nicht näher, obwohl sie im *Advisory Committee* ebenfalls diskutiert und diskursiv mit ökonomischen Ursachen verknüpft wurden.⁷⁸¹

5.3.1 Tiefe Löhne, schlechte Arbeitsbedingungen und materielle Not als Erklärungen für Prostitution sowie Frauen- und Kinderhandel

Im *Advisory Committee* wurden tiefe Löhne von Frauen erstmals in Zusammenhang mit Frauen- und Kinderhandel gebracht, als die Völkerbundenenquete über Frauen- und Kinderhandel in Europa und Amerika von 1927 diskutiert wurde. Isidore Maus, Mitglied der ExpertInnenkommission der Enquete und belgischer Delegierter im *Advisory Committee*, hatte in der ExpertInnenkommission verlangt, dass in den Empfehlungen der Enquete darauf aufmerksam gemacht werde, dass tiefe Löhne dazu führten, dass Frauen sich prostituierten. Mit dieser Feststellung erklärten sich die restlichen Mitglieder der ExpertInnenkommission jedoch nicht einverstanden.⁷⁸² Während der anschliessenden Diskussion der Enquete im *Advisory Committee* 1927 brachte die Vertreterin der *Association catholique*, Suzanne de Montenach, den Standpunkt von Maus nochmals ein.⁷⁸³ Der spanische Delegierte Pedro Sangro y Ros de Ola-

⁷⁸¹ Migration war in den 1920er-Jahren ein ständiges Traktandum im *Advisory Committee* und wurde in Zusammenarbeit mit dem *Bureau International du Travail* (BIT) erarbeitet. Vgl.: LNA: AdC PV 1922-1926. Zum Zusammenhang zwischen materieller Not und Migration vgl.: LNA: AdC PV 1926, S. 10.

⁷⁸² Zur Diskussion in der ExpertInnenkommission vgl.: Chaumont 2009, S. 120f.

⁷⁸³ LNA: AdC PV 1927, S. 16.

no (1878-1959),⁷⁸⁴ der Vertreter des *Bureau International du Travail* (BIT) und die Vertreterin der internationalen Frauenorganisationen Avril de Sainte-Croix unterstützten den Vorstoss von de Montenach.⁷⁸⁵ Skeptischer zeigte sich der britische Delegierte Harris, der sich bereits als Mitglied der ExpertInnenkommission gegen den Vorstoss von Maus gewandt hatte. Er meinte, diese Untersuchung eröffne eine Diskussion über ein zu weites Feld, das ausserhalb der Kompetenzen des *Advisory Committee* liege.⁷⁸⁶ Harris stritt zudem ab, dass die Enquete eindeutige Belege für den Zusammenhang zwischen tiefen Löhnen und Prostitution gefunden habe.⁷⁸⁷ Die Resolution von de Montenach wurde schliesslich doch in den Bericht des *Advisory Committee* an den Völkerbundsrat aufgenommen. Sie hielt fest, dass die tiefen Löhne in einigen Branchen einen Zusammenhang mit der Prostitution aufwiesen und dass das Sekretariat auf die nächstjährige *Advisory Committee*-Tagung hin gemeinsam mit dem BIT abklären solle, inwiefern diese Frage weiter untersucht werden solle.⁷⁸⁸

Weil es der Völkerbundsrat ablehnte, die Frage weiter zu untersuchen, wurde die Resolution nicht umgesetzt.⁷⁸⁹ Avril de Sainte-Croix, die explizit im Namen der Mehrheit der nationalen Frauenorganisationen sprach,⁷⁹⁰ und Maus äusserten ihr Bedauern über dieses Vorgehen, da der Zusammenhang zwischen tiefen Löhnen und Prostitution erkennbar sei.⁷⁹¹ Der Vertreter des BIT gab im *Advisory Committee* zu bedenken, dass die Fragen bezüglich der tiefen Löhne, der Massenentlassungen und der Arbeitslosigkeit an der *Internationalen Arbeitskonferenz*

⁷⁸⁴ Der Rechtsprofessor und Christdemokrat Sangro y Ros de Olano vertrat Spanien im *Advisory Committee*. Neben den katholischen und juristischen Netzwerken nahm er als Vertreter des spanischen Nationalkomitees an mehreren Kongressen des *International Bureau* teil. Vgl.: V. Herrero Mediavilla / L. Aguayo Nayle: *Archivo biográfico de España, Portugal e Iberoamérica*, München 1986, S. 392; National Vigilance Association / International Bureau for the Suppression of Traffic in Women and Children: *Seventh International Congress for the Suppression of the Traffic in Women and Children. Held in London, from Tuesday, June 28th, to Friday, July 1st, 1927, in the Caxton Hall, London o. J., S. XIV*; IB Kongress 1924, S. 9; International Bureau for the Suppression of Traffic in Women and Children: *Preparatory Conference held on Thursday and Friday October 11th and 12th, 1923, London o. J., S. 4*.

⁷⁸⁵ LNA: AdC PV 1927, S. 16f.

⁷⁸⁶ LNA: AdC PV 1927, S. 17; Chaumont 2009, S. 121.

⁷⁸⁷ LNA: AdC PV 1927, S. 37.

⁷⁸⁸ LNA: AdC PV 1927, S. 219.

⁷⁸⁹ LNA: AdC PV 1928, S. 67.

⁷⁹⁰ LNA: AdC PV 1928, S. 113-122.

⁷⁹¹ LNA: AdC PV 1928, S. 7f.

diskutiert werden könnten.⁷⁹² Damit wurde das Thema Frauenlöhne vorerst nicht mehr vom *Advisory Committee* aufgegriffen.⁷⁹³

Bei der Behandlung der Antécédents-Enquete im *Advisory Committee* 1936 bis 1938 waren die tiefen Löhne erneut ein Thema. So betonte der französische Experte André J. Cavaillon (1887-1967),⁷⁹⁴ dass es schwierig sei, die Prostitution zu bekämpfen, weil in der Prostitution die höchsten Löhne bezahlt würden.⁷⁹⁵ Diesem Befund schloss sich der belgische Delegierte Maus an.⁷⁹⁶ Die französische Delegierte Éliane Brault (1895-1982)⁷⁹⁷ deklarierte 1938 als offizielle französische Position, dass die tiefen Löhne von Frauen ein gravierendes Problem darstellten bezüglich des „relèvement“ von Prostituierten.⁷⁹⁸ Die Betrachtungsweise, dass die „Hebung“ schwierig sei, solange die Prostituierten höhere Löhne erzielten als andere berufstätige Frauen, wurde im Bericht des *Advisory Committee* an den Völkerbundsrat und in der Relèvement-Enquete erwähnt.⁷⁹⁹ Auch das Argument, dass schlechte Arbeitsbedingungen ein Grund seien, sich stattdessen zu prostituieren, wurde in der Relèvement-Enquete genannt.⁸⁰⁰ Tiefe Löhne und schlechte Arbeitsbedingungen trafen insbesondere Dienstbotinnen. Das *Advisory Committee* stellte einen Zusammenhang zwischen den schlechten Arbeitsbedingungen von Dienstbotinnen und deren Prädisposition zur Prostitution her und diskutierte diesen im Zusammenhang mit der Antécédents-Enquete.⁸⁰¹ Avril de Sainte-Croix vertrat beispielsweise

⁷⁹² LNA: AdC PV 1928, S. 7f.

⁷⁹³ Das einzige Traktandum, welches das *Advisory Committee* weiterhin beschäftigte und am Rande die Möglichkeit bot, Frauenlöhne zu thematisieren, allerdings offenbar weltweit nur wenige 1000 Frauen betraf, war die Frage nach den Arbeitsbedingungen von Frauen, die als Künstlerinnen in „Music Halls“ oder bei Wanderzirkussen arbeiteten. Vgl.: LNA: AdC PV 1929, 1930, 1931, 1932.

⁷⁹⁴ Der Venerologe Cavaillon arbeitete im französischen Gesundheitsministerium und setzte sich für eine Reform der Reglementierung ein. Vgl.: N. Canaperia / C. S. Nicol: Obituary. André J. Cavaillon, 1887-1967, in: *The British Journal of Venereal Diseases*, 44. Jg. 1968, H. 1, S. 93.

⁷⁹⁵ LNA: AdC PV 1936/3, S. 13.

⁷⁹⁶ LNA: AdC PV 1936/5, S. 13.

⁷⁹⁷ Vgl. zu Brault: Éric Nadaud: Éliane Brault, un parcours au féminin, radical, antifasciste, progressiste, maçonnique et féministe (1895-1982), in: *Histoire@Politique. Politique, culture, société*, 2009, Nr. 9, S. 98.

⁷⁹⁸ LNA: AdC PV 1938/3, S. 1.

⁷⁹⁹ LNA: AdC Rap 1939, S. 17; Société des Nations: Commission consultative des questions sociales: Enquête sur les mesures de relèvement des prostituées. 3e et 4e parties, Méthodes de relèvement des prostituées adultes, conclusions et recommandations, Genf 1939, S. 127. C.83.M.43.1939.IV, S. 137, 146, 151.

⁸⁰⁰ LNA: Société des Nations: Commission consultative des questions sociales: Enquête sur les mesures de relèvement des prostituées. 3e et 4e parties, Méthodes de relèvement des prostituées adultes, conclusions et recommandations, Genf 1939, S. 127. C.83.M.43.1939.IV, S. 144.

⁸⁰¹ LNA: AdC PV 1936/3, S. 6, 8.

die Position, dass insbesondere Dienstbotinnen später zu Prostituierten würden, weil sie unter schlechten Arbeitsbedingungen litten.⁸⁰² 1938 betonte die französische Delegierte Brault, dass Dienstbotinnen den grössten Teil der Prostituierten ausmachten, da diese schlecht bezahlt und ständig in moralischer Gefahr lebten,⁸⁰³ das heisst, dass sie sexuelle Übergriffe bei ihrer Arbeit befürchten mussten. Die polnische Delegierte Wanda Woytowicz-Grabinska ging sogar so weit zu deklarieren, dass der Beruf der Dienstbotin „nettement défavorable“ für das „relèvement“ ehemaliger Prostituiertes sei.⁸⁰⁴ Die *Amies de la jeune fille* setzten sich für die Verbesserung der Arbeitsbedingungen und eine Professionalisierung des Berufs von Dienstbotinnen ein. Dazu boten sie Kurse für eine Art Berufslehre für Dienstbotinnen an, wie ihre Vertreterin Andrée Kurz 1936 vor dem *Advisory Committee* erklärte.⁸⁰⁵

Die Kritik an den Arbeitsbedingungen von Dienstbotinnen teilten nicht alle Mitglieder des *Advisory Committee*. Die kanadische Delegierte Charlotte Whitton (1896-1975)⁸⁰⁶ meinte, den Dienstbotinnen erscheine ihr Lohn nicht als genug ertragreich für ihre Bedürfnisse und der schlechte Ruf der Arbeit führe zu Überdruß, so dass die Frauen ihre Stellen verlassen würden.⁸⁰⁷ Mehr als die ökonomischen Schwierigkeiten erscheint hier die als moralisch zweifelhaft beschriebene Ambition der Dienstbotinnen auf einen besseren Lohn als ausschlaggebenden Grund für Prostitution. Auch der japanische Delegierte Uzuhiko Usami (1893-?)⁸⁰⁸ war nicht einverstanden mit der Aussage, dass insbesondere Dienstbotinnen gefährdet seien, ein neues Einkommen in der Prostitution zu suchen. In Japan seien Dienstbotinnen Teil der Familie und deshalb nicht gefährdet. Er forderte, dass in der Relèvement-Enquete darauf hingewiesen werde, dass in jedem Land andere Gründe für die Prostitution zu finden seien.⁸⁰⁹

⁸⁰² LNA: AdC PV 1936/5, S. 17; AdC PV 1937/23, S. 1f.

⁸⁰³ LNA: AdC PV 1938/3, S. 2.

⁸⁰⁴ LNA: AdC PV 1938/3, S. 8.

⁸⁰⁵ LNA: AdC PV 1936/5, S. 4; vgl. zur Haushaltslehre im Kanton Waadt: Tamlin Schibler: *Fées du logis. L'enseignement ménager dans le Canton de Vaud de 1834 à 1984*, Lausanne 2008.

⁸⁰⁶ Whitton war Leiterin des *Canadian Council on Child Welfare* und Mitglied des ICW. In den 1950er-Jahren wurde sie für die Progressiv-konservative Partei Kanadas zur ersten „mayor“ von Ottawa gewählt. Vgl.: Dave Mullington: *Charlotte. The Last Suffragette*, Renfrew (Ont) 2010.

⁸⁰⁷ LNA: AdC PV 1936/5, S. 11. Ähnlich argumentierte Whitton 1938 nochmals, als sie festhielt, dass nicht die tiefen Löhne, sondern die Tatsache, dass Ungelernte als Dienstbotinnen arbeiteten, dazu führe, dass sich viele prostituierten. LNA: AdC PV 1938/9, S. 4.

⁸⁰⁸ Der Diplomat Usami arbeitete auf der japanischen Botschaft in Genf. Vgl.: o. A.: Usami, Uzuhiko, in: Stephan von Minden (Hg.): *Japanese Biographical Archive*, München 2000, S. 172-173.

⁸⁰⁹ LNA: AdC PV 1938/9, S. 8f.

Damit bediente er sich des Kulturrelativismus, um sich der Analyse und den Empfehlungen des Völkerbunds zu entziehen.

Diese Taktik war erfolgreich: In den Schlussfolgerungen der Relèvement-Enquete wurde festgehalten, dass es keine Methode gäbe, die universell anwendbar sei. Die erfolgreiche Anwendung der Relèvement-Methoden hänge vielmehr, neben der Veranlagung der einzelnen Frauen, auch von den klimatischen Bedingungen, der Religion, den Sitten und dem Nationalcharakter ab. So stünden beispielsweise die Frauen im Orient stärker unter dem Einfluss von Bräuchen als in Europa und Amerika.⁸¹⁰ Dementsprechend unpräzise war die Empfehlung bezüglich der Dienstbotinnen in der Relèvement-Enquete. Die Arbeit als Dienstbotin wurde nicht als Gefahr an sich dargestellt, aber es wurde festgehalten, dass es nicht immer die ideale Arbeit sei für ehemalige Prostituierte, weil viele von ihnen bereits vor der Prostitution Dienstbotinnen gewesen waren und deshalb davon ausgegangen werden müsse, dass sie nicht besonders geeignet für diesen Beruf seien.⁸¹¹

Die spanische Delegierte Matilde Huici (1890-1965)⁸¹² war der Meinung, dass neben den Dienstbotinnen auch Fabrikarbeiterinnen wegen der monotonen Arbeit zur Prostitution prädisponiert würden.⁸¹³ Wegen der materiellen Not seien zudem die Flüchtlinge des spanischen Bürgerkriegs besonders gefährdet.⁸¹⁴ Die Flüchtlingsproblematik war bereits früher im *Advisory Committee* erwähnt worden, namentlich anlässlich der türkischen Flüchtlinge in Griechenland 1923,⁸¹⁵ der russischen Flüchtlinge in Rumänien 1924,⁸¹⁶ der russischen Flüchtlinge in Polen 1926⁸¹⁷ und der Diskussionen des *Advisory Committee* über die weiblichen russischen Flüchtlinge in China, die von der Asienenquete thematisiert wurden.⁸¹⁸

⁸¹⁰ LNA: Société des Nations: Commission consultative des questions sociales: Enquête sur les mesures de relèvement des prostituées. 3e et 4e parties, Méthodes de relèvement des prostituées adultes, conclusions et recommandations, Genf 1939, S. 127. C.83.M.43.1939.IV, S. 143.

⁸¹¹ LNA: Société des Nations: Commission consultative des questions sociales: Enquête sur les mesures de relèvement des prostituées. 3e et 4e parties, Méthodes de relèvement des prostituées adultes, conclusions et recommandations, Genf 1939, S. 127. C.83.M.43.1939.IV, S. 150-152.

⁸¹² Die Juristin und Pädagogin Huici war Spezialistin für Jugendstraferichte und vertrat Spanien mehrmals im Völkerbund. Während des spanischen Bürgerkriegs musste sie wegen ihrer Parteizugehörigkeit als Sozialistin nach Chile fliehen. Vgl.: San Martín Montilla 2009.

⁸¹³ LNA: AdC PV 1938/3, S. 4.

⁸¹⁴ LNA: AdC PV 1938/3, S. 4.

⁸¹⁵ LNA: AdC PV 1923, S. 28f.

⁸¹⁶ LNA: AdC PV 1924, S. 39.

⁸¹⁷ LNA: AdC PV 1926, S. 9.

⁸¹⁸ Vgl. Teilkapitel 3.2.2

Die Diskussion um Arbeitsbedingungen und Löhne ging mit einer Problematisierung sozialer Ungleichheit einher. So forderte der dänische Experte Kemp 1936 nicht nur, dass die Arbeitsbedingungen von Frauen verbessert werden müssten, sondern auch, dass die soziale Ungleichheit verringert und die öffentliche Fürsorge ausgebaut werden müssten.⁸¹⁹ Auch die britische Delegierte Jessie Irene Wall verknüpfte 1936 die tiefen Löhne mit der Forderung nach staatlichen Unterstützungsmassnahmen. Insbesondere die tiefen Löhne und die zusätzlichen Kosten, die ein aussereheliches Kind der Mutter aufbürdeten, müssten als Faktoren, die zur Prostitution führten, berücksichtigt werden. Die staatliche Unterstützung müsse soweit ausgebaut werden, dass Armut nicht der Grund für Prostitution sei.⁸²⁰ Hein anerkannte ebenfalls, dass die soziale Ungleichheit einer der Hauptgründe für Prostitution sei.⁸²¹ Dieses Erkenntnis spiegelte sich in den Empfehlungen der Relèvement-Enquete wider. Die Enquete empfahl, die „services sociaux“ auszubauen. Insbesondere brauche es eine Arbeitslosen- und eine Krankenversicherung, eine Reglementierung der Arbeitsbedingungen in den Frauenberufen und Unterstützung für Witwen mit kleinen Kindern und für Mütter von unehelichen Kindern.⁸²² Sozialstaatliche Interventionen waren jedoch nur eine von mehreren empfohlenen Massnahmen.⁸²³

Das *Advisory Committee* diskutierte also Prostitution auch als Folge von tiefen Löhnen, schlechten Arbeitsbedingungen und materieller Not. Eine ganz klare Positionierung im Sinne einer Forderung nach höheren Frauenlöhnen oder besseren Arbeitsbedingungen fand jedoch nicht statt, da einerseits der Völkerbundsrat diese Bemühungen bremste und andererseits dem Zusammenhang auf Betreiben des japanischen Delegierten die Universalität abgesprochen wurde und die individuelle moralische Verantwortung von einigen Delegierten höher gewichtet wurde.

⁸¹⁹ LNA: AdC PV 1936/4, S. 1.

⁸²⁰ LNA: AdC PV 1936/4, S. 12f.

⁸²¹ LNA: AdC PV 1936/5, S. 9.

⁸²² LNA: Société des Nations: Commission consultative des questions sociales: Enquête sur les mesures de relèvement des prostituées. 3e et 4e parties, Méthodes de relèvement des prostituées adultes, conclusions et recommandations, Genf 1939, S. 127. C.83.M.43.1939.IV, S. 145.

⁸²³ Zum Gewicht sozialstaatlicher Massnahmen in der Relèvement-Enquete vgl.: Siegenthaler 2013.

5.3.2 Arbeitslosigkeit als Erklärung für Prostitution

Aufgrund der anhaltenden Wirtschaftskrise, regte Paulina Luisi (1875-1950)⁸²⁴ 1932 im *Advisory Committee* an, den Zusammenhang zwischen Arbeitslosigkeit und Prostitution zu untersuchen.⁸²⁵ Sie hielt fest, dass Arbeitslosigkeit dazu führe, dass viele Frauen zu Gelegenheitsprostituierten würden und somit in die Prostitution abglitten. Zudem würden Frauen zugunsten von arbeitslosen Männern entlassen, teilweise sogar mit der Begründung, Frauen könnten sich im Gegensatz zu Männern ihr Einkommen mit Prostitution verdienen.⁸²⁶ Die Forderung von Luisi wurde von der deutschen Delegierten Bäumer unterstützt,⁸²⁷ war im *Advisory Committee* aber umstritten. Die dänische Delegierte Hein stellte sich auf den Standpunkt, dass es in Zeiten der Arbeitslosigkeit wohl eher weniger Prostitution gäbe, weil die Freier nicht mehr genug Geld hätten, um sexuelle Dienstleistungen zu bezahlen.⁸²⁸ Schliesslich einigte sich das *Advisory Committee* darauf, den Bericht des *International Bureau* abzuwarten, das das Thema auf seinem Kongress in Stockholm Ende August 1932 traktandiert hatte.⁸²⁹

Für die folgende Tagung des *Advisory Committee* 1933 berücksichtigten die meisten der BesitzerInnen das Thema Arbeitslosigkeit und Prostitution in ihren Berichten. M. Lavielle von den *Ligues féminines catholique*, Andrée Kurz von den *Amies de la jeune fille* und Suzanne de Montenach von der *Association catholique* hatten je ihre nationalen Verbände befragt, wel-

⁸²⁴ Die Frauen- und Kinderärztin Luisi war die erste Uruguayerin gewesen, die an einer Universität studiert hatte. Als Mitbegründerin der sozialistischen Partei Uruguays war sie davon überzeugt, dass der wichtigste Grund für die Prostitution die schlechten Lebensumstände der Immigrantinnen in Uruguay war. Gleichzeitig zeigte sie sich offen für eugenische Ideen und befürwortete insbesondere den Schwangerschaftsabbruch. 1916 war sie Mitbegründerin des nationalen uruguayischen Frauenrats, der Untergruppe des ICW, dessen Ziel insbesondere die Einführung des Stimm- und Wahlrechts für Frauen war. Aufgrund der Kritik an der Konzentration des Frauenrats auf das Erreichen der politischen Rechte gründete Luisi 1919 die *Alianza uruguaya de Mujeres*, die der IWSA näher stand und die allgemeine Emanzipation der Frauen voran treiben wollte. Luisi war auf der internationalen Ebene der Frauenorganisationen tätig als Delegierte der IWSA, und als Repräsentantin der *Fédération Abolitioniste Internationale*, deren uruguayische und argentinische Sektionen sie gegründet hatte. Vgl.: Sapriza 1999; o. A.: Luisi (Paulina), in: *Archivo biográfico* 1986, S. 155-168, S. 166f.

⁸²⁵ LNA: AdC PV 1932/4, S. 18.

⁸²⁶ LNA: AdC PV 1932/4, S. 10. Zur Verdrängung insbesondere von verheirateten Frauen aus dem Arbeitsmarkt in der Schweiz während der Weltwirtschaftskrise in den 1930er-Jahren vgl.: Celine Schoeni: *Travail féminin: retour a l'ordre! L'offensive contre le travail des femmes durant la crise économique des années 1930*, Lausanne 2012.

⁸²⁷ LNA: AdC PV 1932/4, S. 18.

⁸²⁸ LNA: AdC PV 1932/4, S. 18, 19.

⁸²⁹ LNA: AdC PV 1932/4, S. 21.

chen Zusammenhang sie zwischen Arbeitslosigkeit und Prostitution sähen. Lavielle schwankte zwischen der Erklärung, dass die Frauen sich aus materieller Not öfter Prostituierten und dass die materielle Not dazu führe, dass Prostitution weniger nachgefragt und deshalb weniger praktiziert würde.⁸³⁰ Andrée Kurz fand, ein direkter Zusammenhang zwischen den beiden Phänomenen sei nicht nachzuweisen, insbesondere weil die Sitten seit dem Krieg lockerer geworden seien und dies eventuell den Ausschlag gegeben habe für die Zunahme der Prostitution und nicht die Arbeitslosigkeit. Allerdings sei Gelegenheitsprostitution wegen der Wirtschaftskrise häufiger geworden.⁸³¹ De Montenach kam zum Schluss „que la prostitution a augmenté avec le chômage“. Die von ihr befragten Nationalvereine unterstützten diese Aussage allerdings unterschiedlich klar.⁸³² Indes wurde das Thema aus Zeitgründen aus der Traktandenliste der *Advisory Committee*-Tagung von 1933 gestrichen.⁸³³ Dementsprechend finden sich die mündlichen Ausführungen, die Frederick Sempkins (1889-?),⁸³⁴ der Vertreter des *International Bureau*, dem Völkerbundssekretariat zum Thema versprochen hatte,⁸³⁵ nicht in den Protokollen des *Advisory Committee*.

Hingegen ist seine Position über den Kongressbericht des internationalen Kongresses des *International Bureau* von 1933 in Berlin erschliessbar. Dort kamen die Nationalkomitees überein, dass die Prostitution dank der Wirtschaftskrise abnehme:

*„The Congress is convinced that the economic depression has, in most countries, resulted in a diminution of commercialised prostitution because of man’s lack of money, but that the conditions engendered by prolonged unemployment create a dangerous situation in that it lowers the standard of self-respect and of sex behaviour.“*⁸³⁶

⁸³⁰ StAFR: Protection Jeune Fille 193: Dossier 12me Session: Rapport annuel pour 1932. Union internationale des Ligues féminines catholiques vom 30.1.1933. CTFE.573, S. 9f.

⁸³¹ StAFR: Protection Jeune Fille 193: Dossier 12me Session: Rapport annuel pour 1932. Fédération internationale des Amies de la jeune fille vom 22.2.1933. CTFE.580, S. 5.

⁸³² StAFR: Protection Jeune Fille 193: Dossier 12me Session: Rapport annuel pour 1932. Association catholique internationale des Œuvres de protection de la jeune fille vom 2.3.1933. CTFE.583, S. 4f.

⁸³³ LNA: AdC PV 1933/6, S. 1.

⁸³⁴ Frederick Arthur Ransom Sempkins war Sekretär des *International Bureau*. Sempkins nahm 1928 nach dem Tod seiner Vorgängerin Annie Baker zum ersten Mal an einer Tagung des *Advisory Committee* teil. Vgl.: LNA: AdC PV 1928.

⁸³⁵ LNA: 11B/40325/R3063 (Section Files 1928-1932) Dossier Influence of the economic depression on prostitution: Schreiben Sempkins an Radziwill vom 16.12.1933.

⁸³⁶ International Bureau: Resolutions Adopted by the Ninth International Congress for the Suppression of Traffic in Women and Children, held in Berlin, from June 13th to 16th, 1933. London 1933, S. 3. Als Vertreter des Völkerbundssekretariats hatte das Mitglied der *Social Section* Max Habicht am Kongress in Berlin teilgenom-

Die *Liges catholiques* legten im folgenden Jahr für die *Advisory Committee*-Tagung von 1934 einen Bericht vor, der die Ansicht des *International Bureau* über den Verfall der Moral durch die Wirtschaftskrise nicht ganz ablehnte, aber insbesondere zwei Studien präsentierte, die einen Zusammenhang zwischen der Wirtschaftskrise und der Anzahl der Prostituierten herstellte. Die Berichte zeigten, dass die Frauen, die sich neu in die Prostitutionsregister eingeschrieben hatten, vorher nicht in diesem Bereich tätig gewesen waren, sondern sich ihren Lebensunterhalt in Fabriken verdient hatten. Sie schrieben sich in die Prostitutionsregister ein, nachdem sie in diesen Fabriken die Stelle verloren hatten.⁸³⁷ Als Lavielle den Bericht im *Advisory Committee* vorstellte, zog sie eine ziemlich andere Bilanz ihrer Umfrage, als in den Berichten enthalten war: Erstens sei die Wirtschaftskrise nur einer von vielen Faktoren, wobei der moralische Niedergang und der Zerfall der Familien sehr viel wichtiger sei als ökonomische Faktoren. Zweitens sei die Prostitution in den reglementaristischen Ländern zurückgegangen, weil sich die Arbeiter wegen der Wirtschaftskrise weniger sexuelle Dienstleistungen kaufen könnten. Drittens werde die Arbeitslosigkeit von den Prostituierten oft als Vorwand gebraucht, um ihren Lebenswandel zu erklären.⁸³⁸ In der folgenden Diskussion zeigte sich, dass sich im *Advisory Committee* die Meinung durchgesetzt hatte, dass die Arbeitslosigkeit zwar ein Faktor sei, der Prostitution begünstige, der allerdings nicht überschätzt werden dürfe und dessen Einfluss schwer zu bestimmen sei.⁸³⁹

Dennoch verschwand die Position, dass es einen Zusammenhang zwischen Prostitution und Arbeitslosigkeit gäbe, nicht völlig aus dem *Advisory Committee*. So betonte die mexikanische Delegierte Palma Guillén y Sánchez (1898-1975)⁸⁴⁰ 1938, dass Prostituierte keine „êtres pervers“ seien, sondern einfach keine andere Arbeit hätten.⁸⁴¹

Die Betrachtungsweise der Prostitution als Markt, der von Angebot und Nachfrage beeinflusst wird, hatte zur Folge, dass die Arbeitslosigkeit (der Männer) als prostitutionsmindernder Fak-

men und die Position des *International Bureau* in seinem Bericht an das Völkerbundssekretariat ausführlich dargelegt. LNA: 11B/1522/R4671 (Section Files 1933-1946) Dossier Correspondence with individuals and Associations/Variou correspondences with the International Bureau for the Suppression of traffic in Women and Children/3: Bericht Habichts an Drummond vom 21.7.1933.

⁸³⁷ StAFR: Protection Jeune Fille 195: Dossier 13me Session: Rapport annuel pour 1933. Union internationale des Ligues féminines catholiques vom 5.2.1934. CTFE.609, S. 1-3.

⁸³⁸ LNA: AdC PV 1934, S. 17-19.

⁸³⁹ LNA: AdC PV 1934, S. 24, 28, 29.

⁸⁴⁰ Die Professorin Guillén y Sánchez war die erste Botschafterin Mexikos. Vgl.: Palma Guillén de Nicolau / Pedro Pablo Zegers B.: *Hijita querida. Cartas de Palma Guillén a Gabriela Mistral*, Santiago de Chile 2011.

⁸⁴¹ LNA: AdC PV 1938/3, S. 3.

tor wahrgenommen wurde, da damit die Nachfrage verkleinert wurde. Dass die Arbeitslosigkeit (der Frauen) das Angebot vergrösserte, konnte hingegen die Mehrheit der Delegierten nicht überzeugen. Diese Auffassung ist kongruent mit den Bildern der bürgerlichen Rollenteilung zwischen den Geschlechtern, die Männer als erwerbend und Frauen als Haushalt führend imaginierten.

In den Schlussbetrachtungen der Relèvement-Enquete wurde festgehalten, dass das Finden und Halten einer Arbeit eine der grössten Herausforderungen für das „relèvement“ von ehemaligen Prostituierten darstelle.⁸⁴² Damit wurde der Haltung Ausdruck verliehen, dass Arbeit ein wichtiger Faktor für das „relèvement“ von Prostituierten sei. Dazu gehörte die Idee, dass es wichtig sei, die Frauen an Arbeiten ausserhalb der Prostitution zu gewöhnen. Bei der Schlussbetrachtung der gesamten Relèvement-Enquete wurde explizit festgehalten:

*„L’objet principal de cette formation [dans une institution de relèvement] devra donc être d’accoutumer les femmes, du point de vue mental et physique, à l’effort qu’exige le travail industriel moderne; on leur permettra ainsi de s’adapter sans difficulté à n’importe quel genre de travail [...]“*⁸⁴³

Neben dem Erlernen gewisser Fähigkeiten und dem Wecken des Interesses daran, hob die Relèvement-Enquete hervor, dass es wichtig sei, die Frauen an regelmässige Arbeitszeiten und an die Anforderungen industrieller Arbeit zu gewöhnen. Somit erhielt das „relèvement“ eine erzieherische und disziplinierende Dimension.

5.3.3 Fazit

Bei der Analyse der ökonomischen Erklärungsansätze von Prostitution, namentlich von tiefen Löhnen und Arbeitslosigkeit, zeigte sich keine eindeutige Position des *Advisory Committee* für oder gegen diese Erklärungen. Vielmehr blieb die Frage, ob ökonomische Gründe für Prostitution verantwortlich seien davon abhängig, wie das Kräfteverhältnis im *Advisory Committee* war und ob der Völkerbundsrat mit der Einschätzung des *Advisory Committee* einverstanden war. Es ist auffällig, dass insbesondere sozialistische Delegierte wie Luisi, Hui-ci und Guillen sowie katholische Delegierte wie Maus und de Montenach sich für die ökonom-

⁸⁴² LNA: Société des Nations: Commission consultative des questions sociales: Enquête sur les mesures de relèvement des prostituées. 3e et 4e parties, Méthodes de relèvement des prostituées adultes, conclusions et recommandations, Genf 1939, S. 127. C.83.M.43.1939.IV, S. 152.

⁸⁴³ LNA: Société des Nations: Commission consultative des questions sociales: Enquête sur les mesures de relèvement des prostituées. 3e et 4e parties, Méthodes de relèvement des prostituées adultes, conclusions et recommandations, Genf 1939, S. 127. C.83.M.43.1939.IV, S. 151.

mischen Erklärungen stark machten. Die Unterstützung der Sozialistinnen für ökonomische Erklärungsansätze ist vor dem Hintergrund sozialistischer Gesellschaftsanalysen nach dem Gesichtspunkt von Klassenunterschieden erklärbar. Die Unterstützung von Maus und de Montenach scheint vor allem über die katholischen Netzwerke zu erfolgen, eine übergreifende Unterstützung katholischer Mitglieder für ökonomische Erklärungsansätze ist hingegen nicht auszumachen.

Insgesamt anerkannte das *Advisory Committee*, dass soziale Ungleichheit und damit auch ökonomische Schwierigkeiten eine Ursache von Prostitution sein kann. Ebenso empfahl das *Advisory Committee* Arbeit als Möglichkeit zum „relèvement“. Zu konkret bekämpfbaren Faktoren wie Arbeitslosigkeit oder tiefen Löhnen von Frauen, nahm das *Advisory Committee* jedoch nicht Stellung. Dies ist sowohl auf die fehlende Unterstützung von wichtigen Staaten wie Grossbritannien zurückzuführen als auch darauf, dass diese konkreten Massnahmen nicht mit der bürgerlichen Idealvorstellung von der Rollenverteilung zwischen Mann und Frau kongruent waren. Die Analyse der ökonomischen Ungleichheiten wurde also von den geschlechterspezifischen Rollenbildern eingeschränkt.

5.4 Erklärungen für Prostitution im *Advisory Committee*

Die Beschreibungen der Ursachen von Prostitution variierten zwischen ökonomischen, gesellschaftlichen Erklärungsansätzen, psychiatrischen und moralischen Erklärungsansätzen. Faktoren wie tiefe Löhne, schlechte Arbeitsbedingungen und Arbeitslosigkeit fanden ebenso Eingang in die Diskussion wie „mentales Niveau“ und moralische Verworfenheit. Diese Uneinheitlichkeit im *Advisory Committee* bildete sich besonders klar in der Antécédents- und in der Relèvement-Enquete als Ganzes ab.

Dies zeigt sich auf zwei Ebenen. Auf der semantischen Ebene fanden sich einerseits Begriffe, die Beobachtungen mittels wissenschaftlicher Konzepte, die vorwiegend aus der Psychiatrie und der Soziologie entlehnt waren, beschrieben. Diese Beschreibungen boten den Vorteil, dass sie als wissenschaftlich, und somit als objektiv, unparteiisch und universell galten. Andererseits fanden sich Begriffe, die ein moralisches Urteil über diese Beobachtungen implizierten. Die Trennung zwischen den beiden Arten von Begriffen wurde aber nicht scharf vollzogen, wie das besonders die Beschreibung der Beobachtungen zum „mentalen Niveau“ der Prostituierten in der Antécédents-Enquete zeigte. Dort wurden Begriffe wie „mentales Niveau“, „Intelligenz“ und „Charaktermerkmale“ zur Beschreibung desselben Gegenstands verwendet. Zu den „Charaktermerkmalen“ gehörten sowohl Beschreibungen wie „nervös“ oder „hysterisch“, die sich auf zeitgenössische psychiatrische Konzepte stützten, als auch Begriffe wie „faul“ und „lügnerisch“, die auf moralische Werte Bezug nahmen. Dasselbe zeigte sich bei der Beschreibung der familiären Herkunft von Prostituierten, bei welcher sowohl Armut als auch der „moralische Standard“ des Elternhauses als Faktoren bezeichnet wurden. Es wurden also nicht nur unterschiedliche Messmethoden, sondern auch unterschiedliche Konzepte verwendet. Dieser Befund verweist auf die methodologischen Schwierigkeiten einer Enquete, die nicht von einer einheitlichen Erhebungsgruppe erstellt wurde. Die Uneinheitlichkeit der Konzeptionen bot aber auch die Möglichkeit, für ganz unterschiedliche Ziele und Politiken anschlussfähig zu sein und garantierte damit eine breite politische Abstützung der Resultate.

Auf einer zweiten Ebene, derjenigen der Ursachenforschung der Enquete, zeigte sich diese Uneinheitlichkeit der Konzeptionen erneut. Hier fand ich einerseits die Bezeichnung von gesellschaftlicher und staatlicher Verantwortung, etwa wenn tiefe Löhne und schlechte Bildung als Faktoren aufgelistet wurden. Andererseits fand ich die Bezeichnung von individueller Verantwortung, wenn etwa Faulheit und mentale Beschränktheit als Faktoren aufgelistet wurden. Aus dieser Breite der Ursachenbezeichnung, ergab sich eine Breite der Handlungsoptio-

nen. Diese reichten von besseren sozialen Absicherungen über breite psychiatrische Abklärungen bis hin zur Stärkung der „moralischen Empfindungen“ der Prostituierten. Die Breite der Handlungsoptionen konnte zusätzlich gerechtfertigt werden, indem auf die Diversität der Kontexte, in welchen sie Anwendung finden sollten, verwiesen wurde.

Diese Breite umfasste unterschiedliche Konzeptionen von der Reichweite des angestrebten „relèvement“. So vertrat insbesondere der Experte Kemp die Haltung, die in den Schlussfolgerungen der Relèvement-Enquete Eingang fand,⁸⁴⁴ dass sich bei genügender sozialer Sicherung nur Frauen mit tiefem „mentalem Niveau“ prostituieren würden.⁸⁴⁵ Die psychiatrische Konzeption stellte diesen Frauen also eine psychiatrische Diagnose, die kaum eine Perspektive auf Verbesserung enthielt und deshalb die dauerhafte Versorgung dieser Frauen in geschlossenen psychiatrischen Einrichtungen als Lösung propagierte. Die moralische Konzeption der Ursachen von Prostitution führte zu anderen Schlüssen. In der moralischen Betrachtungsweise wurden die Frauen als moralisch Fehlgegangene betrachtet, die auf den „rechten Weg“ zurückgeführt werden konnten, unabhängig davon, wie hoffnungslos ihre Situation erschien. Diese Zuversicht wurde in der Relèvement-Enquete bei den Antworten von religiösen und insbesondere katholischen Institutionen besonders deutlich.

Die Breite der Positionen, die sich in der Relèvement-Enquete findet, war Ergebnis der Strategie des Völkerbunds, möglichst viele Positionen zu berücksichtigen und einzubeziehen. Dies liess eine breite Palette von Umsetzungsmöglichkeiten zu. Indes zeigt die Existenz der Relèvement-Enquete, dass Konsens darüber bestand, dass im Bereich des „relèvement“ Handlungsbedarf bestand. Dies erfolgte vor dem Hintergrund, dass die abolinistischen Empfehlungen die Frage in den Raum stellten, wie die öffentlichen Ordnung ohne Reglementierung aufrecht erhalten werden kann.

⁸⁴⁴ LNA: Société des Nations: Commission consultative des questions sociales: Enquête sur les mesures de relèvement des prostituées. 3e et 4e parties, Méthodes de relèvement des prostituées adultes, conclusions et recommandations, Genf 1939, S. 127. C.83.M.43.1939.IV, S. 144.

⁸⁴⁵ Vgl.: Kemp 1936.

6. Die Bekämpfung von Frauen- und Kinderhandel in der Schweiz

In diesem Kapitel zeige ich am Beispiel der Schweiz, wie sich die Politik des *Advisory Committee* in einem Staat konkret niederschlug und welche Entwicklungen die Diskussionen des *Advisory Committee* in der Schweiz in Gang brachten. Dies untersuche ich anhand der Rezeption durch die einzelnen AkteurInnen und anhand der Rezeption der Arbeit des *Advisory Committee* auf diskursiver Ebene.⁸⁴⁶

Drei Merkmale, die für die Beziehungen zwischen der Schweiz und dem *Advisory Committee* charakteristisch sind, machen die Schweiz zu einem interessanten Studienobjekt für den Einfluss des *Advisory Committee*. Erstens bekundete die Schweiz Interesse daran, Mitglied des *Advisory Committee* zu werden. Für die Untersuchung kann also davon ausgegangen werden, dass die Schweizer Behörden gegenüber dem *Advisory Committee* Kooperationsbereitschaft zeigten, um ihr Interesse begründen zu können. Zweitens hatten zwei der internationalen Freiwilligenorganisationen, die einen Beisitz im *Advisory Committee* hatten, ihren Sitz in der Schweiz, nämlich die *Amies de la jeune fille* und die *Association catholique*. Neben den beiden Organisationen gab es in der Schweiz eine längere Tradition von aktiven Freiwilligenorganisationen gegen Frauen- und Kinderhandel, wobei einerseits die *Fédération Abolitioniste Internationale*, die ihren Sitz in Genf hatte und andererseits das *Schweizerische Nationalcomité gegen den Mädchenhandel (Nationalcomité)*, der Schweizer Ableger des *International Bureau*, zu erwähnen sind. Für ein umfassendes Verständnis der Schweizer Bemühungen im Kampf gegen Frauen- und Kinderhandel muss also der Beitrag von Freiwilligenorganisationen berücksichtigt werden. Drittens hatte der Völkerbund seinen Sitz in der Schweizer Stadt Genf. Diese geographische Nähe erleichterte SchweizerInnen den Zugang zu Völkerbundsgremien und –funktionärInnen. Für die internationalen Freiwilligenorganisationen war es etwa aus finanziellen Gründen von Vorteil in der Schweiz ansässige Personen in Völkerbundsgremien zu schicken, da sie damit die von ihnen zu bezahlenden Reisekosten tiefer halten konnten. Gleichzeitig ermöglichte die physische Anwesenheit der VölkerbundfunktionärInnen in Genf einen erleichterten Zugang zu diesen Personen.

In diesem Kapitel gehe ich zunächst der Frage nach, wie die Schweiz auf gesetzlicher Ebene die Bekämpfung von Frauen- und Kinderhandel umsetzte. Anschliessend gehe ich auf die

⁸⁴⁶ Zur Rezeption von sozialpolitischen Ansätzen des *Advisory Committee* in der Schweiz vgl.: Siegenthaler 2013.

Beziehung der Schweizer Behörden und der internationalen und nationalen Freiwilligenorganisationen mit dem *Advisory Committee* ein. Schliesslich untersuche ich vertieft, wie Frauen- und Kinderhandel in der Schweiz dargestellt wurde und ob in diesen Darstellungen Einflüsse der Konzeptionen aus dem *Advisory Committee* zu erkennen sind.

Diese Rückbindung an nationale Gegebenheiten und Gesetzgebungen erlaubt es, die Arbeit des *Advisory Committee* von der internationalen Ebene, auf der vorwiegend Aushandlungsprozesse stattfanden, auf die nationale Ebene herunter zu brechen. Auf dieser nationalen Ebene zeigen sich die konkreten Auswirkungen der Arbeit des *Advisory Committee*.

6.1 Begründungen und politische Hintergründe des Bundesgesetzes gegen Frauen- und Kinderhandel von 1925

Im Folgenden stelle ich zunächst dar, welche gesetzlichen Grundlagen zur Bekämpfung von internationalem Frauen- und Kinderhandel in der Schweiz vorhanden waren und wie sich diese im Untersuchungszeitraum veränderten. Dabei lege ich besonderes Gewicht auf die diskursiven Begründungen von gesetzlichen Änderungen und davon ausgehend auf die politischen und gesellschaftlichen Hintergründe dieser Änderungen. Dies erlaubt es mir, darzustellen, weshalb die gesetzlichen Änderungen zum Zweck der Ratifizierung der internationalen Abkommen durch die Schweiz zustande kamen.

Die Schweiz hatte an die internationalen diplomatischen Konferenzen zur Bekämpfung von Frauen- und Kinderhandel von 1902, 1910 und 1921 Delegierte geschickt⁸⁴⁷ und hatte das erste Abkommen von 1904 ratifiziert. Dem Abkommen von 1910 war die Schweiz jedoch nicht beigetreten, mit der Begründung, dass man das neue Eidgenössische Strafgesetzbuch abwarten wolle, das diese Frage national klären werde.⁸⁴⁸ Anfang der 1920er-Jahre gab es keine gesetzliche Grundlage, um auf Bundesebene internationalen Frauen- und Kinderhandel zu bekämpfen. Der Umgang mit Prostitution an sich war kantonale geregelt, wobei ländliche Kantone teilweise keine gesetzlichen Regelungen zum Umgang mit Prostitution kannten.⁸⁴⁹

Vor diesem Hintergrund legte der Bundesrat Ende 1924 dem Parlament seine Botschaft zum Beitritt zu den Konventionen von 1910 und 1921 vor. Darin begründete er die „Notwendigkeit“ des Beitritts zu den Konventionen mit drei Argumenten, auf die ich im Folgenden näher eingehen werde.

Erstens sei die Ratifikation notwendig, weil Frauen- und Kinderhandel einzig durch ein gemeinsames Vorgehen aller „Kulturstaaten“ erreicht werden könne. Wenn die Schweiz sich nicht an der internationalen Zusammenarbeit beteilige, riskiere sie, diese gemeinsamen Be-

⁸⁴⁷ Neben den diplomatischen Konferenzen beschickte die Schweiz mehrere Konferenzen, die nicht offiziellen Charakter hatten. Vgl.: BAR: E21 1000/131 Dossier 13558-13568 Internationale Konferenzen für die Bekämpfung des Mädchen- und Kinderhandels.

⁸⁴⁸ BAR: E21 1000/131 24322, Bd.2519, Dossier Konferenz des Völkerbundes v. 30. Juni - 5. Juli 1921 betr. Bekämpfung des Frauen- und Kinderhandels in Genf 1921-1922: Bericht des EPD an das Völkerbundssekretariat vom 19.5.1921, S. 5.

⁸⁴⁹ BAR: E2001C 1000/1535 Dossier 649 Généralités (1930-1931): Rapport du Ministère public fédéral sur les réponses des gouvernements cantonaux au sujet des dispositions réprimant la prostitution en général o. D. [Die Quelle entstand aufgrund eines Zirkulars, das am 17.9.1929 an die Kantone verschickt wurde.]

mühungen zu schwächen.⁸⁵⁰ Mit diesem ersten Argument erklärte der Bundesrat zunächst, weshalb ein international koordiniertes Vorgehen notwendig sei. Gleichzeitig stellte er den Kampf gegen Frauen- und Kinderhandel als Verantwortung der „Kulturstaaten“ beziehungsweise der „pays civilisés“⁸⁵¹ dar. Diese Rhetorik hatte den Effekt, dass Gegner des Beitritts legitimieren mussten, weshalb die Schweiz trotz ihrem Anspruch ein „Kulturstaat“ zu sein, auf den Beitritt verzichten sollte. Diese Positionierung des Kampfs gegen den Frauen- und Kinderhandel gewissermassen als „mission civilisatrice“ findet sich auch in anderen Staaten.⁸⁵²

Zweitens machte der Bundesrat geltend, dass es im Interesse der Schweiz sei, die Konventionen zu ratifizieren, um nicht zum Zufluchtsort für „Mädchenhändler“ zu werden. Zwar komme es kaum zu Strafverfolgungen wegen „Mädchenhandels“, die Erfahrungen der „Schutzvereine“⁸⁵³ zeigten jedoch, dass der „Mädchenhandel“ auch in der Schweiz existiere.⁸⁵⁴ Diese Aussage lässt sich in die Ergebnisse der Umfrage der Bundesanwaltschaft zur Bekämpfung von Frauen- und Kinderhandel anlässlich der Völkerbundkonferenz von 1921 einreihen. Darin gaben die Kantone keine Fälle an, die zu strafrechtlicher Verfolgung führten, die *Amies de la jeune fille* und das *Nationalcomité* gaben der Bundesanwaltschaft hingegen eine Reihe von Verdachtsfällen an. In der Bundesratsbotschaft wird auf zwei Schriften von Exponenten des *Nationalcomité* verwiesen, um das Vorkommen von Frauen- und Kinderhandels in der Schweiz zu belegen, namentlich auf die Aufsätze zur „traite blanche“⁸⁵⁵ des Berner Rechtsprofessors und Nationalrats Carl Hilty (1833-1909)⁸⁵⁶ und auf die Broschüre „Mädchenhandel mit besonderer Beziehung zur Schweiz“⁸⁵⁷ des Schriftführers sowie späteren Prä-

⁸⁵⁰ *Bundesblatt* 1924, Bd.3/49, S. 1056f.

⁸⁵¹ *Feuille fédérale* 1924, Bd. 3/49, S. 1079.

⁸⁵² Levine 2004, S. 160; Guy 2000b, S. 74.

⁸⁵³ Mit den Schutzvereinen waren vor allem die *Amies de la jeune fille* und die *Association catholique* gemeint, die beide im *Advisory Committee* vertreten waren. Eigene Recherchen zu mutmasslichen Fällen von „Mädchenhandel“ betrieb das *Nationalcomité*. Vgl.: BAR: E2001B 1000/1508 Dossier 287 Conférence sur la traite des femmes et des enfants; Généralités (1920-1923).

⁸⁵⁴ *Bundesblatt* 1924, Bd.3/49, S. 1057.

⁸⁵⁵ Carl Hilty: *Traite blanche*, in: *Politisches Jahrbuch der Schweizerischen Eidgenossenschaft*, 15. Jg. 1901, S. 215-308; Carl Hilty: *Traite blanche II*, in: *Politisches Jahrbuch der Schweizerischen Eidgenossenschaft*, 19. Jg. 1905, S. 51-101.

⁸⁵⁶ Zu Hilty vgl.: Eva Petrig Schuler: Hilty, Carl, in: *Historisches Lexikon der Schweiz (HLS)*, Version vom 12.12.2013, URL: <http://www.hls-dhs-dss.ch/textes/d/D3987.php>.

⁸⁵⁷ Ninck 1912.

sidenten des *Nationalcomité* und Winterthurer Pfarrers Johannes Ninck.⁸⁵⁸ Hilty, der Ehrenpräsident des *Nationalcomité* war,⁸⁵⁹ forderte in seinem zweiten Aufsatz „Traite Blanche II“ von 1905, dass die Schweiz sich für ein internationales Strafrecht bezüglich Frauen- und Kinderhandel einsetzen solle.⁸⁶⁰ Johannes Ninck zeichnete in seiner 1912 vom *Nationalcomité* herausgegebenen Broschüre ein düsteres Bild der Lage in der Schweiz. Die Gefahr, die von „Mädchenhändlern“ ausgehe, sei in der Schweiz gross, was Ninck mit zahlreichen Beispielen von Frauen- und Kinderhandel aus der Schweiz und dem Ausland illustrierte.⁸⁶¹ Beiden Artikeln lagen keine systematisch erhobenen Daten zu Frauen- und Kinderhandel zugrunde und beide mischten Verdachtsfälle und strafrechtlich verfolgte Fälle von Frauen- und Kinderhandel. Bei beiden Artikeln handelte es sich um Dokumente aus der Vorkriegszeit.

Um das Ausmass des Frauen- und Kinderhandels in der Schweiz der Zwischenkriegszeit abzuwägen, sind die Dokumente aussagekräftiger, welche die Bundesbehörden sammelten, um dem Völkerbund 1921 über die Lage in der Schweiz Bericht zu erstatten. Dieser Bericht an das Völkerbundssekretariat hielt fest, dass der „Mädchenhandel“ dank dem im Krieg eingeführten Passsystem abgenommen habe und im Moment keine Fälle von Frauen- und Kinderhandel in der Schweiz bekannt seien.⁸⁶² Für das Jahr 1924, als der Bundesrat in seiner Botschaft die Dringlichkeit der Unterzeichnung des Abkommens gegen Frauen- und Kinderhandel unterstrich, meldete die Schweiz in ihrem jährlichen Bericht an das Völkerbundssekretariat keine Fälle von Frauen- und Kinderhandel.⁸⁶³ In den Berichten des Eidgenössischen Justiz- und Polizeidepartements (EJPD), in welchen die zuständige Eidgenössische Zentralstelle gegen Frauen- und Kinderhandel über ihre Tätigkeit berichtete, ist festgehalten, dass die Zentralstelle zwischen 1914 und 1924 im Durchschnitt in acht Fällen pro Jahr wegen Frauen- und Kinderhandels kontaktiert wurde. Abgesehen von einem Landesverweis 1918 sind aus diesen Fällen keine strafrechtlichen Verfolgungen resultiert. Nach der Einführung des Gesetzes gegen Frauen- und Kinderhandel 1925 erhöhten sich die Zahlen nicht und Hinweise auf straf-

⁸⁵⁸ *Bundesblatt* 1924, Bd.3/49, S. 1057. Zu Ninck gibt es keine Biographie. Sein Nachlass befindet sich in der Studienbibliothek Winterthur.

⁸⁵⁹ Ninck 1912, S. 5.

⁸⁶⁰ Hilty 1905, S. 92.

⁸⁶¹ Ninck 1912.

⁸⁶² BAR: E21 1000/131 24322, Bd.2519, Dossier Konferenz des Völkerbundes v. 30. Juni - 5. Juli 1921 betr. Bekämpfung des Frauen- und Kinderhandels in Genf 1921-1922: Bericht des Auswärtigen Amtes an Völkerbundssekretariat vom 19.5.1921, S. 12.

⁸⁶³ LNA: AdC PV 1926, S. 57.

rechtliche Verfolgungen fehlen.⁸⁶⁴ Es bleibt allerdings festzuhalten, dass der zuständige Bundesanwalt Franz Stämpfli diese Zahlen in Frage stellte. Er hielt fest, dass in der Schweiz Frauen- und Kinderhandel sehr wohl vorhanden sei, auch wenn er sich nicht dokumentieren lasse.⁸⁶⁵ Behördlich festgestellten und strafrechtlich verfolgten Frauen- und Kinderhandel gab es in der Schweiz also kaum oder gar nicht, als das Gesetz gegen Frauen- und Kinderhandel 1924/25 in die eidgenössischen Räte kam.

Drittens führte der Bundesrat an, sei die Ratifizierung notwendig, um weibliche Emigrantinnen zu schützen. Laut dem statistischen Jahrbuch der Schweiz emigrierten 1924 777 Frauen. Von 1919-1924 waren total 13'771 Einwohnerinnen aus der Schweiz ausgewandert.⁸⁶⁶ Bei einer Bevölkerung von knapp 4 Millionen, handelte es sich dabei um einen Prozentsatz im Promillebereich.

Die verfügbaren statistischen Daten zu Frauen- und Kinderhandel sowie Auswanderung legen also keine Dringlichkeit für die Problematisierung dieses Themas nahe. Es stellt sich deshalb die Frage, was der Grund war, dass die Schweiz derart dringend den internationalen Konventionen gegen Frauen- und Kinderhandel beitreten wollte und nicht weiterhin das Eidgenössische Strafgesetzbuch abwartete, wie sie dies vor dem Ersten Weltkrieg getan hatte. Im Bundesarchiv und im Völkerbundarchiv finden sich mehrere Aktenbestände, die sich mit dem Beitritt der Schweiz zu den Konventionen befassten und die einen Zusammenhang mit den Entwicklungen auf internationaler Ebene nahelegen. Insgesamt fanden in den Jahren 1921 bis 1925 drei Entwicklungen statt, welche die politische Dringlichkeit des Beitritts erhöhten.

Erstens erhielt das *Advisory Committee* auf das Jahr 1925 neue Kompetenzen im Bereich Kinderschutz, die durch die bisherigen Delegierten nicht vollständig abgedeckt werden konnten, was Handlungsspielraum für die Ernennung zusätzlicher staatlicher Delegierter eröffnete. Anfang 1925 bekundete die Schweiz ihr Interesse an einem Sitz in *Advisory Committee*. Sie begründete ihren Antrag damit, dass dem *Advisory Committee* neu die Kompetenzen der *Association internationale pour la protection de l'enfance* von Brüssel übertragen worden waren. Die Schweiz verfüge sowohl auf diplomatischer Ebene als auch auf dem Gebiet der

⁸⁶⁴ Berichte des Schweizerischen Bundesrats über seine Geschäftsführung 1914-1939. Zugänglich auf: <http://www.amtsdruckschriften.bar.admin.ch> [19.11.2013]. Die Gesuche an die Zentralstelle um internationale Rechtshilfe betrafen in der Zwischenkriegszeit vorwiegend die Verfolgung von unsittlichen Veröffentlichungen. Vgl.: BAR: E21 1000/131 Dossier 13603 Internationaler Rechtshilfeverkehr bei der Bekämpfung des Frauen- und Kinderhandels.

⁸⁶⁵ BAR: E2001B 1000/1508 Dossier 527 Généralités (1924-1925): Schreiben Stämpflis an EPD vom 26.8.1925, S. 2.

⁸⁶⁶ Eidgenössisches statistisches Bureau: Statistisches Jahrbuch der Schweiz, 1919-1924.

Freiwilligenorganisationen über einen beachtlichen Leistungsausweis zum Thema Kinderschutz und würde sich deshalb als Mitglied des *Advisory Committee* empfehlen.⁸⁶⁷ Die baldige Ratifikation der Konventionen wäre für eine Aufnahme der Schweiz ins *Advisory Committee* mehr als angebracht gewesen.

Der Völkerbundsrat beurteilte das Gesuch der Schweiz jedoch als problematisch, weil damit ein Präzedenzfall geschaffen werden könnte, auf dessen Basis es schwierig wäre, Gesuche von weiteren Staaten abzulehnen.⁸⁶⁸ Eine höhere Anzahl von Delegierten hätte höhere Kosten bedeutet, weshalb der Völkerbundsrat versuchte, die Komitees möglichst klein zu halten. Das Eidgenössische Politische Departement (EPD), das für auswärtige Angelegenheiten zuständig war, konnte dieser Argumentation wenig abgewinnen, insbesondere weil in der vorherigen Tagung des Völkerbundsrats vom Dezember 1924 Belgien als neues Mitglied des *Advisory Committee* aufgenommen wurde, ohne dass der Völkerbundsrat dies als problematisch erachtet hätte.⁸⁶⁹ Vor dem Hintergrund, dass die belgische *Association internationale pour la protection de l'enfance* nun in die Kompetenz des Völkerbunds übergegangen war, ist es allerdings nachvollziehbar, dass der Völkerbundsrat bei der Prüfung des belgischen und des schweizerischen Gesuchs nicht zum selben Resultat kam. Wahrscheinlich betrachtete der Völkerbundsrat den belgischen Sitz als Kompensation für die Übertragung der Kompetenzen an den Völkerbund.

Zweitens begann der Völkerbund 1924 seine Enquete zu Frauen- und Kinderhandel in Europa und Amerika, für welche er auch die Schweiz besuchte. Nach der ersten Tagung der ExpertenInnenkommission des Völkerbunds zu dieser Enquete, erhielt die Schweiz im April 1924 ein Schreiben des Generalsekretärs des Völkerbunds Eric Drummond (1876-1951),⁸⁷⁰ das die Schweiz dazu aufrief, einen Fragebogen zu Frauen- und Kinderhandel in der Schweiz auszu-

⁸⁶⁷ BAR: E2001B 1000/1508 Dossier 529 Représentation suisse dans la Commission consultative de la traite des femmes et des enfants et de la protection de l'enfance (1925): Note vom 20.2.1925.

⁸⁶⁸ BAR: E2001B 1000/1508 Dossier 529 Représentation suisse dans la Commission consultative de la traite des femmes et des enfants et de la protection de l'enfance (1925): Schreiben Drummonds an den Bundesrat vom 31.3.1925.

⁸⁶⁹ BAR: E2001B 1000/1508 Dossier 529 Représentation suisse dans la Commission consultative de la traite des femmes et des enfants et de la protection de l'enfance (1925): EPD an Bundesrat vom 30.3.1925, 4; League of Nations: Thirty-Second Session of the Council, in: *Official Journal*, 6. Jg. 1925, H. 2, S. 116-158, S. 135f.

⁸⁷⁰ Zu Drummond vgl.: James Barros: *Office Without Power. Secretary-General Sir Eric Drummond, 1919-1933*, Oxford, New York 1979.

füllen.⁸⁷¹ Bei der Beantwortung dieses Fragebogens fügte die zuständige Bundesanwaltschaft die Bemerkung an, dass die Vorbereitungen zur Ratifizierung der Frauen- und Kinderhandelsabkommen so weit fortgeschritten seien, dass sie im August dem Bundesrat vorgelegt werden könnten.⁸⁷² Im August 1924 erhielt der Bundesrat ein weiteres Schreiben von Drummond. Darin teilte dieser mit, dass der Präsident der ExpertInnenkommission, William Snow, sich entschieden habe, in der Schweiz Untersuchungen zu Frauen- und Kinderhandel zu machen. Drummond bat darum, dass sich die Schweizer Behörden Snow zur Verfügung hielten, um ihm Auskünfte zu erteilen.⁸⁷³ Dieses Schreiben stiess beim EPD auf ein gewisses Misstrauen, weshalb es Alfred de Meuron (1857-1928),⁸⁷⁴ der Schweizer Experte in der ExpertInnenkommission zur Enquete, der gleichzeitig Präsident des *Nationalcomité* war, um weitere Auskünfte bat.⁸⁷⁵ Dieser empfahl die Zusammenarbeit mit Snow und machte darauf aufmerksam, dass es wohl ratsam sei, mit der Untersuchung wenn möglich zuzuwarten, bis die Schweiz die Konventionen gegen Frauen- und Kinderhandel ratifiziert habe, weil die Schweiz dann über mehr Instrumente zur Bekämpfung von Frauen- und Kinderhandel verfügen würde.⁸⁷⁶ Der Bundesanwalt Stämpfli empfahl ebenfalls für die Zusammenarbeit mit Snow die Ratifizierung der Abkommen abzuwarten. Er begründete dies damit, dass ansonsten auf Bundesebene keine gesetzlichen Voraussetzungen vorhanden wären, und damit die Grundlage fehlte, um auf Bundesebene die Enquete zu unterstützen. Vielmehr müsste die Bundesanwaltschaft die einzelnen Kantone um Erlaubnis bitten, Frauen- und Kinderhandel auf ihrem Gebiet zu untersuchen, da die gesetzlichen Regelungen von Sittlichkeitsbelangen voll und ganz im Kompetenzbereich der Kantone lagen.⁸⁷⁷ Die anstehende Untersuchung der ExpertInnenkommission des

⁸⁷¹ BAR: E2001B 1000/1508 Dossier 528 Enquête du comité spécial de la traite des femmes et des enfants (1924): Schreiben Drummonds an Bundesrat vom 30.4.1924.

⁸⁷² BAR: E2001B 1000/1508 Dossier 528 Enquête du comité spécial de la traite des femmes et des enfants (1924): Schreiben der Bundesanwaltschaft an EPD vom 2.8.1924.

⁸⁷³ BAR: E2001B 1000/1508 Dossier 528 Enquête du comité spécial de la traite des femmes et des enfants (1924): Schreiben Drummonds an Bundesrat vom 26.2.1924.

⁸⁷⁴ Vgl.: Serge Paquier: Meuron, Alfred de, in: Historisches Lexikon der Schweiz (HLS), Version vom 5.5.2014, URL: <http://www.hls-dhs-dss.ch/textes/d/D13850.php>.

⁸⁷⁵ BAR: E2001B 1000/1508 Dossier 528 Enquête du comité spécial de la traite des femmes et des enfants (1924): Schreiben von Daniel Secrétan (Sekretär der Schweizer Völkerbunddelegation) an de Meuron vom 10.9.1924.

⁸⁷⁶ BAR: E2001B 1000/1508 Dossier 528 Enquête du comité spécial de la traite des femmes et des enfants (1924): Schreiben de Meurons an Secrétan vom 12.9.1924.

⁸⁷⁷ BAR: E2001B 1000/1508 Dossier 528 Enquête du comité spécial de la traite des femmes et des enfants (1924): Schreiben Bundesanwalt an EPD vom 20.10.1924.

Völkerbunds lieferte also der Schweiz einen guten Grund, um die Ratifikation der internationalen Abkommen gegen Frauen- und Kinderhandel voranzutreiben.

Snow wartete den Entscheid der Schweizer Behörden aber nicht ab. Bereits Mitte April und Mitte Oktober 1924 ermittelten die undercover-Mitarbeiter Samuel Auerbach (im April) und Paul Kinsie (im Oktober) in Genf, kurz nachdem die ersten beiden Tagungen der ExpertInnenkommission in Genf stattgefunden hatten.⁸⁷⁸ Ein zweites Mal ermittelte Paul Kinsie im Juli 1925 undercover in Genf, Lausanne und Bern⁸⁷⁹ während des Besuchs der ExpertInnenkommission in der Schweiz.⁸⁸⁰ Im ersten Entwurf der Enquete von 1927 waren denn auch im Kapitel zur Schweiz nicht nur offizielle Angaben sondern auch einige Ergebnisse der Recherchen der beiden Undercover-Mitarbeiter enthalten. Aufgrund eines Hinweises der *Amies de la jeune fille* erkundigte sich die Bundesanwaltschaft bei den Lausanner Behörden, ob die Angaben zu Lausanne korrekt seien.⁸⁸¹ Daraufhin protestierten die Lausanner Behörden, dass diese Informationen nicht von offizieller Seite stammten und dass es „absolument inadmissible“ sei, dass offizielle Berichte von nicht offiziellen Stellen geschrieben würden. Sie verlangten, dass das Völkerbundssekretariat bei künftigen Berichten auf offizielle Stellen zurückgreifen sollte.⁸⁸² Die entsprechende Stelle in der Enquete wurde daraufhin angepasst.⁸⁸³

Weder die Enquete noch der Beitrittswunsch der Schweiz zum *Advisory Committee* erklären die rasche Ratifikation hinreichend. Wichtiger scheint ein dritter Faktor gewesen zu sein, nämlich die Unterzeichnung der Konvention zur Bekämpfung von Frauen- und Kinderhandel an der Konferenz von 1921 in Genf. Die Bundesanwaltschaft erhielt 1922 den Auftrag, die Ratifikation der Abkommen gegen Frauen- und Kinderhandel vorzubereiten.⁸⁸⁴ Dies wurde damit begründet, dass die Unterzeichnung des Abkommens von 1921 durch Bundesrat Giu-

⁸⁷⁸ Chaumont 2009, S. 293, 64.

⁸⁷⁹ Chaumont 2009, S. 295.

⁸⁸⁰ BAR: E2001C 1000/1535 Dossier 121 Généralités (1926): Schreiben Snows an Bundesrat vom 11.8.1926.

⁸⁸¹ BAR: E21 1000/131 Dossier 24322 Konferenzen des Völkerbundes vom 30.6. bis 5.7. 1921 in Genf betr. Bekämpfung des Frauen- und Kinderhandels (Bd.2520): Schreiben des Bundesanwalts an Regierungsrat der Justiz- und Polizeidirektion Waadt vom 13.6.1927.

⁸⁸² BAR: E2001C 1000/1535 Dossier 649 Généralités (1930-1931): Schreiben des Bundesanwalts an EPD vom 17.8.1927.

⁸⁸³ Vgl.: League of Nations: Report of the Special Body of Experts on Traffic in Women and Children. Part Two, Geneva 1927. C.52(2)M.52(1).1927.IV, S. 162.

⁸⁸⁴ BAR: E2001B 1000/1508 Dossier 527 Généralités (1924-1925): Instruktionen an die Schweizer Delegation in der Völkerbundsversammlung von 1924 vom 13.8.1924, S. 1.

sepe Motta (1871-1940)⁸⁸⁵ die Schweiz dazu verpflichtete, innerhalb nützlicher Frist die Schweizerische Gesetzgebung soweit anzupassen, dass die Konvention ratifiziert werden könne. Da damit gerechnet werden musste, dass auf das Inkrafttreten des Eidgenössischen Strafgesetzbuchs bis zu zehn Jahre gewartet werden müsse, schlug der Bundesanwalt das Erlassen eines Ausführungsgesetzes vor.⁸⁸⁶ Offenbar wirkte hier der internationale Druck, wie aus der folgenden Aussage des Bundesanwalts zu schliessen ist:

*„Die Schweiz war bestrebt, bei den humanitären Aufgaben der Völkergemeinschaft an erster Stelle mitzuarbeiten. Es würde deshalb nicht verstanden werden, wenn sie in der Bekämpfung des internationalen Mädchenhandels zurückstände. Wie mir persönlich bekannt ist, legt das Völkerbundssekretariat grosses Gewicht auf die Ratifikation durch die Schweiz.“*⁸⁸⁷

Der Bundesanwalt Stämpfli hatte 1921 als technischer Delegierter der Schweiz an der Völkerbundskonferenz gegen Frauen- und Kinderhandel teilgenommen und daraufhin die Unterzeichnung und auch die Ratifikation der Konvention von 1921 empfohlen. Er begründete dies damit, dass, angesichts der aktiven Rolle der Schweizer Delegierten an der Konferenz, eine andere Haltung vom Völkerbund nicht verstanden werden würde und somit die Position der Schweiz geschwächt würde.⁸⁸⁸ Am 3. Oktober 1921 unterzeichnete Motta nach Rücksprache mit dem Bundespräsidenten Edmund Schulthess (1868-1944)⁸⁸⁹ die Konvention von 1921 unter Vorbehalt der Ratifikation durch die Bundesversammlung.⁸⁹⁰

⁸⁸⁵ Vgl. zu Motta: Mauro Cerutti: Motta, Giuseppe, in: Historisches Lexikon der Schweiz (HLS), Version vom 5.5.2014, URL: <http://www.hls-dhs-dss.ch/textes/d/D3524.php>.

⁸⁸⁶ BAR: E21 1000/131 Dossier 24322 Konferenzen des Völkerbundes vom 30.6. bis 5.7. 1921 in Genf betr. Bekämpfung des Frauen- und Kinderhandels (Bd.2518): Bericht der Schweizerischen Bundesanwaltschaft an den Chef des EJPD vom 20.7.1922, S. 21f.

⁸⁸⁷ BAR: E21 1000/131 Dossier 24322 Konferenzen des Völkerbundes vom 30.6. bis 5.7. 1921 in Genf betr. Bekämpfung des Frauen- und Kinderhandels (Bd.2518): Bericht der Schweizerischen Bundesanwaltschaft an den Chef des EJPD vom 20.7.1922, S. 22.

⁸⁸⁸ BAR: E21 1000/131 Dossier 24322 Konferenzen des Völkerbundes vom 30.6. bis 5.7.1921 in Genf betr. Bekämpfung des Frauen- und Kinderhandels (1921-1932) (Bd.2517): Bemerkungen von Bundesanwalt Stämpfli zum englischen Entwurf zu einem internationalen Uebereinkommen betreffend Bekämpfung des Frauen- und Kinderhandels vom 17.8.1921.

⁸⁸⁹ Vgl. zu Schulthess: Andreas Steigmeier: Schulthess, Edmund, in: Historisches Lexikon der Schweiz (HLS), Version vom 5.5.2014, URL: <http://www.hls-dhs-dss.ch/textes/d/D3791.php>.

⁸⁹⁰ BAR: E21 1000/131 Dossier 24322 Konferenzen des Völkerbundes vom 30.6. bis 5.7.1921 in Genf betr. Bekämpfung des Frauen- und Kinderhandels (1921-1932) (Bd.2517): Auszug aus Protokoll der Sitzung des Schweizerischen Bundesrates vom 3.10.1921.

Dass die Bundesratsbotschaft 1924 dem Parlament vorgelegt wurde, ist dementsprechend weniger als kurzfristige Reaktion auf die Anfrage der ExpertInnenkommission zu deuten. Dies umso weniger als das entsprechende Gesetz erst nach Ablauf der Referendumsfrist auf den 1. Februar 1926 in Kraft trat.⁸⁹¹ Vielmehr wurde 1922 klar, dass das Inkrafttreten des Eidgenössischen Strafgesetzbuches sich so weit verzögern würde, dass es sinnvoll war, vordringlichere Gesetze vor dem Inkrafttreten des Eidgenössischen Strafgesetzbuches separat zu erlassen, wie es beispielsweise auch mit dem Gesetz zum bedingten Strafvollzug geschah.⁸⁹² Das Gesetz zur Bekämpfung des Frauen- und Kinderhandels wurde also als vordringlich eingestuft, was angesichts der Entwicklungen im internationalen Umfeld nicht erstaunt.

Die gesetzliche Lage änderte sich in der Zwischenkriegszeit nicht mehr. Das Bundesgesetz von 1925 wurde in den 1930er-Jahren unverändert ins Eidgenössische Strafgesetzbuch übernommen,⁸⁹³ welches 1942 in Kraft trat.

⁸⁹¹ BAR: E2001C 1000/1535 Dossier 121 La Suisse et les conventions internationales du 4.5.1910 et 30.9.1923 (1926): Bundesratsprotokoll vom 8.1.1926.

⁸⁹² Vgl. Bericht des Schweizerischen Bundesrates an die Bundesversammlung über seinen Geschäftsführung im Jahre 1922. [<http://www.amtsdruckschriften.bar.admin.ch/viewOrigDoc.do?id=50000261&page=1>], S. 312, 22.

⁸⁹³ Zur Debatte der Bundesversammlung über die entsprechenden Artikel vgl.: Nationalratsdebatte: Schweizerisches Strafgesetzbuch. Frühjahrssession, 14.3.1929, in: *Amtliches Bulletin der Bundesversammlung*, 1929, I, S. 180-206; Ständeratsdebatte: Schweizerisches Strafgesetzbuch. Frühjahrssession, 5.3.1930, in: *Amtliches Bulletin der Bundesversammlung*, 1930, I, S. 89-103.

6.2 Schweizer Beziehungen zum *Advisory Committee*

Im Folgenden untersuche ich die Beziehung der Bundesbehörden und der Schweizer Freiwilligenorganisationen mit dem *Advisory Committee*. Dabei berücksichtige ich einerseits die Beamten und Diplomaten der Bundesverwaltung unter dem Sammelbegriff offizielle Schweiz. Andererseits beziehe ich die Mitglieder von internationalen und nationalen Freiwilligenorganisationen in die Analyse ein, die einen Bezug zum *Advisory Committee* hatten, sei dies als Mitglieder des *Advisory Committee* oder als Mitgliedorganisationen einer internationalen Freiwilligenorganisation, die im *Advisory Committee* vertreten war. Dabei zeige ich gegenseitige Einflüsse und Transfers vom *Advisory Committee* in die Schweiz und umgekehrt.

6.2.1 Die offizielle Schweiz und das *Advisory Committee*

Bis 1937 hatte die offizielle Schweiz keinen Sitz im *Advisory Committee*. Als Signatarstaat der internationalen Konventionen gegen Frauen- und Kinderhandel und als Völkerbundsmitglied stand die Schweiz vertreten durch das EPD in Kontakt mit dem Völkerbundssekretariat bezüglich Frauen- und Kinderhandel. Innerhalb der Bundesverwaltung war die Bundesanwaltschaft, bei der die Eidgenössische Zentralstelle gegen Frauen- und Kinderhandel angesiedelt war, für das Dossier zuständig. Zwischen 1922 und 1936 erteilte die Schweiz zu mehreren Umfragen des Völkerbunds Auskunft. Dabei ging es darum, zu Vorentwürfen von neuen Empfehlungen und Konventionen Stellung zu nehmen.⁸⁹⁴ So verschickte das Völkerbundssekretariat sämtliche Resolutionen des *Advisory Committee*, wenn diese vom Völkerbundsrat angenommen worden waren, an die Mitgliedstaaten.⁸⁹⁵ Zusätzlich hatte die Schweiz die Pflicht, dem Völkerbundssekretariat jährlich über Fälle von Frauen- und Kinderhandel zu berichten.⁸⁹⁶ Der Bundesanwalt beklagte sich über diese Pflicht beim Bundesrat mit den Wor-

⁸⁹⁴ Vgl.: BAR: E2001B 1000/1508 Dossier 290 *Activité de la Commission consultative de la traite des femmes et des enfants (1922-1923)*; BAR: E2001C 1000/1535 Dossier 1093 *Répression des agissements des souteneurs (1932-1934)*; BAR: E2001C 1000/1535 Dossier 1094 *Autorités centrales en vue de la suppression de l'embauchage des femmes et des filles (1932-1934)*; BAR: E2001C 1000/1535 Dossier 1600 *Abolition des maisons de tolérance (1928-1935)*; BAR: E2001C 1000/1535 Dossier 1601 *Mesures de relèvement des prostituées (1935-1936)*; BAR: E2001D 1000/1554 Dossier 385 *Mesures de relèvement des prostitués (1937/39)*.

⁸⁹⁵ Vgl. beispielsweise: BAR: E2001C 1000/1535 Dossier 121 *Généralités (1926)*: Schreiben Drummonds an Bundesrat vom 6.7.1926; BAR: E2001C 1000/1535 Dossier 649 *Généralités (1930-1931)*: Schreiben Avenols an das EPD vom 1.8.1929.

⁸⁹⁶ Vgl.: BAR: E2001C 1000/1535 Dossier 123 *Rapports annuels (1926)*; BAR: E2001C 1000/1535 Dossier 650 *Rapports annuels pour 1928+1929 (1930/1931)*; BAR: E2001C 1000/1535 Dossier 651 *Rapport annuel 1930*

ten, dass „die Grenzen des Erträglichen“ überschritten seien. Für einen Bundesstaat sei die Beantwortung der Fragen wegen den unterschiedlichen kantonalen Zuständigkeiten kaum tragbar.⁸⁹⁷

Bei den Korrespondenzen zwischen den Schweizer Behörden und dem Völkerbundssekretariat hatte Jean-Daniel de Montenach (1892-1958)⁸⁹⁸ eine wichtige Scharnierfunktion inne. Der Sohn der Präsidentin der *Association catholique*, Suzanne de Montenach, und des katholisch-konservativen Freiburger Ständerats, Georges de Montenach (1862-1925),⁸⁹⁹ arbeitete auf dem Völkerbundssekretariat. In dieser Funktion setzte er sich einerseits für Schweizer Interessen ein, indem er sich etwa informell bei mehreren VölkerbundsfunctionärInnen für den Sitz der Schweiz im *Advisory Committee* einsetzte.⁹⁰⁰ Andererseits nutzte er seine Beziehungen zur Schweiz auch für den Völkerbund, indem er beispielsweise 1928 den zuständigen Diplomaten Camille Gorgé (1893-1978)⁹⁰¹, mit dem de Montenach bekannt war, in einem ausführlichen Brief dazu drängte, die vom Völkerbundssekretariat an die Schweiz geschickten Fragebogen zum Umgang mit Künstlerinnen, die im Ausland Anstellungen antraten, zur Abschaffung der reglementierten Prostitution und den Jahresbericht von 1927 einzureichen.⁹⁰²

Im Bereich der internationalen Konventionen folgte die Schweiz dem *Advisory Committee* auch nach 1925. Die Schweiz gehörte 1933 zu den ersten Staaten, welche die neue internationale Konvention, die Frauenhandel mit volljährigen Frauen bedingungslos unter Strafe stellte,

(1930/1931); BAR: E2001C 1000/1535 Dossier 1592 Rapports annuels (1932-1934); BAR: E2001C 1000/1535 Dossier 1598 Rapports annuels sur la traite des femmes et des enfants et sur les publications obscènes (1932-1936).

⁸⁹⁷ BAR: E21 1000/131 24322 Konferenzen des Völkerbundes vom 30.6. bis 5.7. 1921 in Genf betr. Bekämpfung des Frauen- und Kinderhandels (Bd.2520), Dossier: Internationales Uebereinkommen zur Unterdrückung des Frauen- und Kinderhandels v. 30. Sept. 1921: Vollzug, Dokumente des Völkerbundes 1927-1932: Schreiben des Bundesanwalts an den Bundesrat vom 19.8.1930.

⁸⁹⁸ Vgl. zu Jean-Daniel de Montenach: Romain Jurot: Montenach, Jean-Daniel de, in: Historisches Lexikon der Schweiz (HLS), Version vom 2.12.2013, URL: <http://www.hls-dhs-dss.ch/textes/d/D48538.php>.

⁸⁹⁹ Vgl. zu Georges de Montenach: Marianne Rolle: Montenach, Georges de, in: Historisches Lexikon der Schweiz (HLS), Version vom 5.5.2014, URL: <http://www.hls-dhs-dss.ch/textes/d/D3936.php>.

⁹⁰⁰ BAR: E2001B 1000/1508 Dossier 529 Représentation suisse dans la Commission consultative de la traite des femmes et des enfants et de la protection de l'enfance (1925): Schreiben de Montenachs an EPD vom 14.3.1925.

⁹⁰¹ Vgl. zu Gorgé: Marc Perrenoud: Gorgé, Camille, in: Historisches Lexikon der Schweiz (HLS), Version vom 2.12.2013, URL: <http://www.hls-dhs-dss.ch/textes/d/D14848.php>.

⁹⁰² BAR: E2001C 1000/1535 Dossier 649 Généralités (1930-1931): Schreiben de Montenachs an Gorgé vom 6.11.1928. In diesem Schreiben spricht de Montenach Gorgé mit „mon cher Gorgé“ an.

unterzeichneten und ratifizierten. Weil das Schweizer Gesetz von 1925 der Konvention von 1933 bereits genügte, konnte diese ohne gesetzliche Anpassungen umgesetzt werden.⁹⁰³

Die Zusammenarbeit mit dem *Advisory Committee* änderte sich, als die Schweiz 1937 darin einen Sitz erhielt. 1937 wurde das *Advisory Committee* grundlegend umstrukturiert. Aus dem *Traffic in Women and Children Committee* und dem *Child Welfare Committee* wurde das *Advisory Committee on Social Questions*, das aus staatlichen Delegierten von maximal 25 Staaten bestand. Beisitzende Organisationen gab es keine mehr, internationale Freiwilligenorganisationen hatten aber die Möglichkeit, einen korrespondierenden Status zu erhalten. Bei dieser Erweiterung der staatlichen Delegierten im *Advisory Committee* bekam die Schweiz neu einen Sitz zugesprochen.⁹⁰⁴

Bei den Verhandlungen um diesen Sitz spielte wiederum Jean-Daniel de Montenach eine wichtige Rolle. Er hatte dem EPD den Hinweis gegeben, dass es nun möglich wäre, einen Sitz im umgestalteten *Advisory Committee* zu erhalten.⁹⁰⁵ Das EPD fragte beim EJPD nach, ob eine Vertretung im *Advisory Committee* erwünscht sei, worauf der zuständige Bundesrat Johannes Baumann (1874-1953)⁹⁰⁶ schrieb:

*„Nach Anhörung der beiden an der Frage interessierten Abteilungen unseres Departementes, nämlich der Justizabteilung und der Bundesanwaltschaft, erachten wir besondere Schritte für eine Bewerbung nicht als notwendig. Wenn dagegen der Schweiz ein Sitz zugeteilt oder sie angefragt würde, ob sie eine Wahl annähme, so sollten wir nicht ablehnen.“*⁹⁰⁷

Diese wenig enthusiastische Äusserung von Baumann wurde von de Montenach folgendermassen weiterkommuniziert: De Montenach sandte an den Generalsekretär des Völkerbundssekretariat und an die betroffene *Social Section* ein Memorandum, in dem er darauf hinwies, dass die Schweiz keinen neuen Vorstoss zum Erlangen eines Sitzes im *Advisory Committee* machen werde. Das sei aber so zu interpretieren, dass Bern sich bezüglich des Sitzes auf die

⁹⁰³ Vgl.: BAR: E2001C 1000/1535 Dossier 1096 Ratification par la Suisse de la Convention internationale relative à la répression de la traite des femmes majeures du 11.10.1933 (1932-1934).

⁹⁰⁴ BAR: E2001D 1000/1554 Dossier 376 Constitution et composition de la Commission consultative des questions sociales (1936-1939): Communiqué au Conseil C.60.1937.IV vom 21.1.1937.

⁹⁰⁵ BAR: E2001D 1000/1554 Dossier 376 Constitution et composition de la Commission consultative des questions sociales (1936-1939): Schreiben Gorgés an de Montenach vom 12.1.1937.

⁹⁰⁶ Vgl. zu Baumann: Thomas Fuchs: Baumann, Johannes, in: Historisches Lexikon der Schweiz (HLS), Version vom 5.5.2014, URL: <http://www.hls-dhs-dss.ch/textes/d/D4139.php>.

⁹⁰⁷ BAR: E2001D 1000/1554 Dossier 376 Constitution et composition de la Commission consultative des questions sociales (1936-1939): Schreiben Baumanns an EPD vom 11.1.1937.

„courtoisie“ des Völkerbundsrats verlasse. Zudem habe die zuständige eidgenössische Stelle bereits einen eventuellen Delegierten bestimmt.⁹⁰⁸ Diese Darstellung liess den Eindruck entstehen, dass von Schweizer Seite sehr viel mehr Interesse bestünde, als aus den Dokumenten des EJPD und des Bundesrats ersichtlich ist. Zwar hatte Baumann durchaus Camille Gorgé als allfälligen Delegierten im *Advisory Committee* bezeichnet, allerdings wohl nur, weil das EPD ihn gleichzeitig mit der Frage, ob er eine Vertretung der Schweiz für sinnvoll erachte, auch nach möglichen Delegierten gefragt hatte.⁹⁰⁹ Das Vorgehen de Montenachs war von Erfolg gekrönt. Im Völkerbundsrat wurden die neuen Mitglieder des *Advisory Committee* unter anderem deshalb vorgeschlagen, weil sich diese Staaten für einen Sitz interessiert hätten.⁹¹⁰ Ohne das offiziöse Memorandum von de Montenach wäre dieser Wunsch der Schweiz wohl kaum deutlich genug zum Völkerbundsrat durchgedrungen.

1937 nahm also erstmals ein staatlicher Delegierter der Schweiz an einer Tagung des *Advisory Committee* teil. Der erste Bericht des EPD über die Teilnahme der Schweiz an einer Tagung des *Advisory Committee*, erweckt den Eindruck, dass der Schweizer Delegierte Gorgé sich sehr für die Beschränkung der Kompetenzen des *Advisory Committee* einsetzte. Es war beispielsweise ihm zu verdanken, dass im Bericht des *Advisory Committee* an den Völkerbundsrat festgehalten war, dass das *Advisory Committee* nicht für Schulbildung zuständig sei. Als weiteres Beispiel sei erwähnt, dass Gorgé die Eröffnung eines Völkerbundbüros gegen Frauen- und Kinderhandel im Fernen Osten skeptisch beurteilte. Es stelle sich die Frage, ob nicht nur die davon profitierenden Staaten dieses Büro finanzieren sollten. Die grundsätzliche Skepsis gegenüber dem Ausbau der Aufgaben des *Advisory Committee* hing wohl auch mit der Kompetenzverteilung bezüglich sozialer Fragen innerhalb der Schweiz zusammen. Bundesrat Motta bemerkte 1937, dass für soziale Fragen die Kantone zuständig seien und es dementsprechend schwierig sei, die Anliegen der ganzen Schweiz im *Advisory Committee* zu vertreten. Dennoch schrieb er dem Engagement der Schweiz im *Advisory Committee* eine grosse Wichtigkeit zu.⁹¹¹ Die aktive Rolle Gorgés 1937 kann auch als Flucht nach vorne interpretiert

⁹⁰⁸ BAR: E2001D 1000/1554 Dossier 376 Constitution et composition de la Commission consultative des questions sociales (1936-1939): Memorandum de Montenach an Generalsekretär und *Social Section* vom 14.1.1937.

⁹⁰⁹ BAR: E2001D 1000/1554 Dossier 376 Constitution et composition de la Commission consultative des questions sociales (1936-1939): Schreiben EPD an EJPD vom 8.1.1937.

⁹¹⁰ BAR: E2001D 1000/1554 Dossier 376 Constitution et composition de la Commission consultative des questions sociales (1936-1939): Communiqué au Conseil C.60.1937.IV vom 21.1.1937, S. 1.

⁹¹¹ BAR: E2001D 1000/1554 Dossier 376 Constitution et composition de la Commission consultative des questions sociales (1936-1939): Bericht Mottas an Justizdepartement vom 15.6.1937.

werden. Gorgé war als einziger staatlicher Delegierter ohne technische Delegierte erschienen, weshalb das EJPD mit Hochdruck die Advokatin und Sekretärin der Berner Armendirektion, Marie Böschenstein⁹¹², als technische Delegierte engagieren musste.⁹¹³ Böschenstein wirkte gleichzeitig als Bindeglied zur kantonbernischen Armendirektion, welche während der *Advisory Committee*-Tagung am 29. April 1937 einen Ausflug des *Advisory Committee* in zwei bernische Anstalten für Knaben, nämlich in das Erziehungsheim Schloss Erlach und in die Jugendanstalt Tessenberg, ermöglichte,⁹¹⁴ die damals zu den innovativsten Anstalten der Schweiz gehörten.⁹¹⁵

An der Tagung des *Advisory Committee* von 1938 wurde Walter Rickenbach, der Sekretär der *Schweizerischen Gemeinnützigen Gesellschaft* als technischer Delegierter der Schweiz entsandt.⁹¹⁶ Die Wahl von Rickenbach als technischen Delegierten der Schweiz hatte Auswirkungen auf die Rezeption der *Advisory Committee*-Themen in der Schweiz. Die Bekämpfung von Frauen- und Kinderhandel wurde in den Berichten an den Bundesrat nicht vordringlich erwähnt, hingegen fanden Kinderschutzfragen und die Völkerbundenquete zur „Hebung“ von Prostituierten grosse Beachtung.⁹¹⁷ Zudem schlugen die Delegierten vor, die Informationen

⁹¹² Die Advokatin und Fürsprecherin Böschenstein war nach ihrer Heirat mit dem Namen Marie Humbert-Böschenstein von 1953 bis 1964 Zentralpräsidentin des Schweizerischen Gemeinnützigen Frauenvereins. Vgl. dazu: Caroline Bühler: Die Geschichte des Schweizerischen Gemeinnützigen Frauenvereins SGF. Vereinstätigkeit, Selbstverständnis und das Verhältnis zu Frauenbewegung, Politik und Staat von 1888 bis 1996. Lizentiatsarbeit, Universität Bern 1997, S. 99-136.

⁹¹³ BAR: E4260C 1969/145 Dossier 3 Commission consultative des questions sociales 1936-1942: Schreiben der Polizeiabteilung an den Vorsteher des EJPD vom 8.5.1937.

⁹¹⁴ BAR: E2001D 1000/1554 Dossier 378 Sessions de la Commission, 1ère session (1937-1938): Schreiben Gorgés an Seematter vom 7.5.1939. Vgl.: BAR: E2001D 1000/1554 Dossier 377 Frais de transport des délégués à la Commission des questions sociales (1937).

⁹¹⁵ Das 1933 neu erstellte Erziehungsheim Schloss Erlach wurde mehrmals von offizieller Seite besucht. So stattete 1944 Bundesrat Philipp Etter einen Besuch ab. Vgl.: Emanuel Tardent: Von der Rettungsanstalt zum Schulheim Schloss Erlach. 125 Jahre Schulheim Schloss Erlach, 1874-1999, Erlach 1999, insbes. S. 42. Vgl. zu Tessenberg: Polizei- und Militärdirektion des Kantons Bern: Jugendheim Prêles, Portrait, Geschichte: http://www.pom.be.ch/pom/de/index/freiheitsentzug-betreuung/jugendheime/jugendheim_preles/portrait/geschichte.html [6.8.2014].

⁹¹⁶ BAR: E2001D 1000/1554 Dossier 379 2ème session du 21 avril 1938 (1936-1938): Schreiben Baumanns an EPD vom 22.3.1938.

⁹¹⁷ BAR: E2001D 1000/1554 Dossier 378 Sessions de la Commission, 1ère session (1937-1938): Bericht des Delegierten an EJPD und Bundespräsident vom 31.5.1938; BAR: E2001D 1000/1554 Dossier 380 3ème session de la Commission consultative des questions sociales (1938-1940): Bericht des Delegierten an EJPD und Bun-

aus dem Völkerbund nicht nur an staatliche Stellen heranzutragen, sondern via *Landeskongress für soziale Arbeit (Landeskongress)* auch an private Organisationen. Da das Sekretariat der *Landeskongress* von der *Schweizerischen Gemeinnützigen Gesellschaft*, das heisst von Rickenbach, geführt wurde, bot sich die Verbreitung auf diesem Weg an.⁹¹⁸ Dieser Vorschlag stiess im EPD auf Sympathie, weil sich damit das Kompetenzproblem zwischen Bund und Kantonen lösen liess. Mit dem Einbezug der nationalen privaten Organisationen sah das EPD die Möglichkeit, trotz mangelnder gesetzlicher Grundlage auf Bundesebene dem Völkerbund nationale Daten zu liefern.⁹¹⁹ So wurde etwa via Rickenbach Johannes Ninck, der damalige Präsident des *Nationalcomité*, für eine Stellungnahme zur Relèvement-Enquete angefragt.⁹²⁰ Rickenbach fiel also eine Schlüsselstellung zu, die wahrscheinlich ein Grund dafür war, dass er 1939, als der bisherige bevollmächtigte Delegierte Gorgé wegen seiner Berufung als Schweizer Gesandter nach Tokio sein Mandat abgab, als neuer Delegierter bezeichnet wurde.⁹²¹ Da die Tagung des *Advisory Committee* von 1940 wegen des Kriegsausbruchs auf unbestimmte Zeit vertagt wurde, kam es jedoch nicht dazu, dass Rickenbach sein Mandat ausgeübt hätte.⁹²²

In der Zusammenarbeit der Schweizer Behörden mit dem Völkerbund bezüglich des *Advisory Committee* zeigen sich also die Schwierigkeiten, welche die Zusammenarbeit mit einer internationalen Organisation für den mit geringen Kompetenzen und Mitteln ausgestatteten Bundesstaat Schweiz mit sich brachten. Das Ergebnis bestätigt Forschungsergebnisse, die zeigen, dass in der Schweiz der Zwischenkriegszeit private Organisationen staatliche Aufgaben in den Bereichen der internationalen Zusammenarbeit übernahmen,⁹²³ aber auch in anderen Berei-

desrat über die dritte Session vom 5.2.1940. [Die Berichterstattung hatte sich erheblich verzögert weil der 35-jährige Berichterstatter Rickenbach seit September 1939 im Aktivdienst stand.]

⁹¹⁸ BAR: E2001D 1000/1554 Dossier 378 Sessions de la Commission, 1ère session (1937-1938): Bericht des Delegierten an EJPD und Bundespräsident vom 31.5.1938, S. 33.

⁹¹⁹ BAR: E2001D 1000/1554 Dossier 380 3ème session de la Commission consultative des questions sociales (1938-1940): Schreiben des EPD an EJPD vom 19.8.1938.

⁹²⁰ BAR: E2001D 1000/1554 Dossier 385 Mesures de relèvement des prostitués (1937/39): Stellungnahme Nincks an Rickenbach zu Handen des EPD vom 21.5.1939.

⁹²¹ BAR: E2001D 1000/1554 Dossier 376 Constitution et composition de la Commission consultative des questions sociales (1936-1939): Schreiben Mottas an EJPD vom 30.11.1939; Schreiben des EJPD an Rickenbach vom 6.12.1939.

⁹²² Vgl.: BAR: E2001D 1000/1554 Dossier 765 4me Session de la Commission consultative des questions sociales (1940/42).

⁹²³ Vgl.: Herren / Zala 2002.

chen wie etwa im sozialstaatlichen.⁹²⁴ Da private Organisationen mit Sitz in der Schweiz bereits vor der offiziellen Schweiz mehrere Sitze im *Advisory Committee* besetzten, untersucht das folgende Teilkapitel die Rolle dieser internationalen Freiwilligenorganisationen in Bezug auf das *Advisory Committee* und auf die Bundesbehörden in Bern.

6.2.2 Internationale Freiwilligenorganisationen mit Sitz in der Schweiz im *Advisory Committee*

Im *Advisory Committee* waren zwei internationale Freiwilligenorganisationen mit Sitz in der Schweiz vertreten, nämlich die *Fédération internationale des Amies de la jeune fille* mit Sitz in Neuenburg und die *Association catholique internationale des Oeuvres de protection de la jeune fille* mit Sitz in Freiburg. Das bedeutete, dass von 1922 bis 1936 zwei Schweizerinnen an den jährlichen Tagungen des *Advisory Committee* teilnahmen. Bevor ich auf die Position dieser Schweizerinnen zwischen dem *Advisory Committee* und den Schweizer Behörden eingehe, skizziere ich hier kurz die Tätigkeiten der beiden Organisationen.

Die Organisation der *Amies de la jeune fille* wurde 1877 in Genf anlässlich eines Kongresses der *Fédération abolitionniste internationale* gegründet, die sich für die Abschaffung der reglementierten Prostitution einsetzte. Am Rand dieses Kongresses fand sich eine Gruppe von rund 20 Frauen aus verschiedenen Ländern zusammen, die eine Organisation zur „Rettung der Frau durch Frauen“⁹²⁵ gründete. Ihr Anliegen war es, junge Frauen zu schützen, die im Ausland eine Stelle antreten wollten.⁹²⁶

Die praktische Arbeit der *Amies de la jeune fille* gestaltete sich folgendermassen: Eine junge Frau aus Neuenburg möchte eine Stelle in Paris antreten. Will sie dies in Sicherheit tun, wendet sie sich an ein Mitglied der *Amies de la jeune fille*, an eine sogenannte „Freundin“ in Neuenburg. Diese Frau gibt ihr einige Adressen in Paris und Orte an, an welchen die junge Frau

⁹²⁴ Vgl.: Jenzer 2014; Matthieu Leimgruber / Martin Lengwiler: Transformationen des Sozialstaats im Zweiten Weltkrieg. Die Schweiz im internationalen Vergleich, in: Matthieu Leimgruber / Martin Lengwiler (Hg.): Umbruch an der "inneren Front". Krieg und Sozialpolitik in der Schweiz 1938-1948, Zürich 2008, S. 9-45. Zur Verbreitung des Korporatismus in der Schweiz der Zwischenkriegszeit vgl. auch: Olivier Meuwly: Korporativismus, in: Historisches Lexikon der Schweiz (HLS), Version vom 13.4.2014, URL: <http://www.hls-dhs-dss.ch/textes/d/D9931.php>; Quirin Weber: Korporatismus statt Sozialismus. Die Idee der berufsständischen Ordnung im schweizerischen Katholizismus während der Zwischenkriegszeit, Freiburg im Üechtland 1989.

⁹²⁵ o. A.: Internationaler Verein der Freundinnen junger Mädchen. Sein Ursprung, seine Beschaffenheit, seine Ausdehnung, Bern 1889, S. 2.

⁹²⁶ o. A.: Internationaler Verein der Freundinnen junger Mädchen. Sein Ursprung, seine Beschaffenheit, seine Ausdehnung, Bern 1889, S. 3.

auf der Reise umsteigen oder übernachten wird. Anschliessend schreibt sie an die Adressen, wann die junge Frau wo sein wird. So wird sichergestellt, dass die junge Frau dort betreut wird. Ist die junge Frau in Paris angekommen, hat sie dank der Adressen der Neuenburger „Freundin“ Vertrauenspersonen, die sie ansprechen kann, wenn es zu Schwierigkeiten kommt. Andererseits können sich die Eltern über den Verbleib ihrer Tochter via Neuenburger „Freundin“ erkundigen. Zudem bietet die Neuenburger „Freundin“ moralischen Beistand, indem sie mit der jungen Frau nach ihrer Ankunft in Paris weiterhin korrespondiert.⁹²⁷

Diese Grundidee bauten die *Amies de la jeune fille* mit weiteren Institutionen aus. Dazu gehörte zunächst die Bahnhofhilfe. An den Bahnhöfen wurden Frauen als Ansprechpersonen für junge reisende Frauen platziert. Diese Ansprechpersonen halfen weiter, wenn es darum ging, den korrespondierenden Zug, eine Übernachtungsgelegenheit oder ein Stellenvermittlungsbüro zu finden.⁹²⁸ Weiter betrieben die *Amies de la jeune fille* eigene Übernachtungsgelegenheiten, so genannte Homes, welche jungen Frauen günstige und moralisch unbedenkliche Übernachtungen ermöglichten.⁹²⁹ Schliesslich unterhielten die *Amies de la jeune fille* eigene Stellenvermittlungsbüros,⁹³⁰ wobei in der Regel Stellen als Dienstbotin vermittelt wurden. Die Büros überprüften zudem Stelleninserate auf ihre Seriosität.

Die Tätigkeit der *Amies de la jeune fille* wurzelte stark in einer protestantischen Ethik:⁹³¹ Durch die Hilfe für junge Frauen sollte die eigene Verwurzelung der „Freundin“ im Christentum verstärkt werden. Dieser starken protestantischen Verwurzelung gaben die *Amies de la jeune fille* zwar explizit in ihren Statuten Ausdruck, sie hatten aber dennoch den Anspruch allen jungen Frauen zu helfen, unabhängig von deren Religion oder Nationalität.⁹³²

⁹²⁷ Vgl.: o. A.: Internationaler Verein der Freundinnen junger Mädchen. Sein Ursprung, seine Beschaffenheit, seine Ausdehnung, Bern 1889.

⁹²⁸ Vgl. Bieri / Gerodetti 2007. Im Jahr 1914 half das Personal der Bahnhofhilfe rund 50.000 jungen Frauen. Für das Jahr 1924 weist der Bericht der *Amies de la jeune fille* an das *Advisory Committee* für die Schweiz rund 34.000 Auskünfte, für die Niederlande knapp 45.000 Auskünfte und allein für die Stadt München gut 28.000 Auskünfte aus. LNA: AdC PV 1925, S. 86.

⁹²⁹ 1914 besaßen die *Amies de la jeune fille* laut eigenen Angaben 518 Homes, die ca. 270.000 junge Frauen im Jahr beherbergten. LNA: AdC PV 1922, S. 34.

⁹³⁰ 1914 waren es laut den *Amies de la jeune fille* 118 Büros. LNA: AdC PV 1922, S. 34.

⁹³¹ Vgl. zu diesem Milieu in der Romandie: Käppeli 1990.

⁹³² o. A.: Internationaler Verein der Freundinnen junger Mädchen. Sein Ursprung, seine Beschaffenheit, seine Ausdehnung, Bern 1889, S. 18f, 5.

Mit Bezug auf diesen Anspruch der überreligiösen Hilfe erlaubten es die *Amies de la jeune fille* nicht, dass ein katholischer Zweigverein der *Amies* gegründet wurde.⁹³³ Als Reaktion darauf gründeten Suzanne und Georges de Montenachs sowie weitere Vertreter und Vertreterinnen aus der Freiburger Aristokratie 1897 in Freiburg die *Association catholique*.⁹³⁴ Diese Organisation konzentrierte sich wie die *Amies de la jeune fille* auf die Stellenvermittlung, die Bahnhofshilfe und das Anbieten von Übernachtungsmöglichkeiten sowie den moralischen Beistand. Zudem war es der *Association catholique* wichtig, dass die Mädchen ihren religiösen Pflichten nachkommen durften, das heisst, dass es den Dienstbotinnen erlaubt war, regelmässig die Messe zu besuchen.⁹³⁵

Als Beisitzerinnen im *Advisory Committee* hatten die beiden Organisationen die Pflicht, jährlich dem Völkerbund Bericht zu erstatten, was ihnen Gelegenheit gab, ihre Aktivitäten bekannt zu machen. In diesen Berichten an den Völkerbund befassten sich die beiden Organisationen unter anderem mit der Lage in der Schweiz. Durch ihre gute Verankerung in der Schweiz, zeigten sich die Berichte der *Association catholique* und der *Amies de la jeune fille* schweizbezogen. In den Berichten der *Association catholique* und der *Amies de la jeune fille* für das Jahr 1925 finden sich beispielsweise breite Ausführungen zur Einführung des Bundesgesetzes zur Bekämpfung von Frauen- und Kinderhandel. Die *Association catholique* ging in einem eigenen Absatz auf die Ratifikation der internationalen Abkommen durch die Schweiz ein und erwähnte die eigenen Lobbying-Bemühungen zum Erreichen der Ratifikation.⁹³⁶ Auch bei den *Amies de la jeune fille* war die Ratifikation Thema, allerdings wurde sie explizit als Arbeit des Schweizer Nationalverbandes dargestellt und nicht als eigenes Berichtsthema auf internationaler Ebene.⁹³⁷

Neben den jährlichen Berichten standen die Vertreterinnen der Organisationen dem *Advisory Committee* gelegentlich auch als inoffizielle Auskunftspersonen für Informationen zur Situation in der Schweiz zur Verfügung, wie die folgenden Beispiele zeigen.

1924 stellten die staatlichen Delegierten den Stand der Ratifikation der Konventionen gegen Frauen- und Kinderhandel in ihren Ländern dar. Damals hielt die Freiburgerin Adèle Thurler, die Sekretärin und Vertreterin der *Association catholique* im *Advisory Committee*, fest, dass

⁹³³ Huber 1997, S. 86f.

⁹³⁴ o. A.: *Association catholique internationale de services pour la jeunesse féminine. 100 ans: 1897-1997*, Genève 1997, S. 10.

⁹³⁵ Huber 1997, S. 83-121.

⁹³⁶ LNA: AdC PV 1925, S. 74.

⁹³⁷ LNA: AdC PV 1925, S. 87; AdC PV 1926, S. 92.

ihre Organisation gemeinsam mit den *Amies de la jeune fille* beim EJPD wegen der Ratifikation der Konventionen gegen Frauen- und Kinderhandel vorstellig geworden seien.⁹³⁸ Damit stellte sie das Engagement ihrer internationalen Organisation auf nationaler Ebene in eine Reihe mit den Bemühungen der staatlichen Delegierten des *Advisory Committee*.

In derselben Tagung von 1924 wurden die Angaben zu Ausweisungen von Prostituierten aus Genf diskutiert. Da die Mitglieder des *Advisory Committee* die Angaben der Schweiz als ungenau empfanden, fragte der britische Delegierte Harris die Beisitzerin der *Amies de la jeune fille*, Eugénie Dutoit (1867-1933),⁹³⁹ weshalb die Zahlen für Genf besonders hoch seien. Daraufhin erhielt er von ihr eine Erklärung zur Lage in Genf.⁹⁴⁰ Das *Advisory Committee* beauftragte anschliessend Dutoit damit, beim Kanton Genf genauere Erkundigungen einzuziehen, was diese tat. In einem Schreiben teilte sie anschliessend der Bundesanwaltschaft mit, dass in Zukunft von den Kantonen genauere Angaben zu verlangen seien.⁹⁴¹

Diese und weitere Beispiele zeigen, wie die beiden Organisationen, die Schweiz jeweils als Referenzrahmen für ihre Auskünfte nahmen und dementsprechend die dortige Situation in die Diskussionen einbrachten. Gleichzeitig holten die staatlichen Delegierten von ihnen schweizspezifische Informationen ein. Dieser Status ihrer Vertreterinnen als inoffizielle Auskunftspersonen zur Schweiz stärkte die Position der beiden Organisationen im *Advisory Committee*. Angesichts dieser Resultate stellt sich die Frage, ob die beiden Mädchenschutzorganisationen die Position des Völkerbunds in der Schweiz vermittelten, und worin ihre Vermittlerrolle bestand.

Am Beispiel des Schweizer Gesetzes gegen Frauen- und Kinderhandel von 1925 zeigt sich, dass die Völkerbunddiskussionen auch dank der Vermittlung der *Amies de la jeune fille* und der *Association catholique* einen Einfluss auf die Schweiz hatten. Die beiden Organisationen betrieben gemeinsam ein intensives Lobbying, um das Bundesgesetz von 1925 in einer möglichst strengen Form durchzubringen, was ihnen schliesslich gelang.⁹⁴² Die Diskussionen des

⁹³⁸ LNA: AdC PV 1924, S. 10.

⁹³⁹ Zu Dutoit vgl.: Regula Ludi: Dutoit, Eugénie, in: Historisches Lexikon der Schweiz (HLS), Version vom 20.6.2013, URL: <http://www.hls-dhs-dss.ch/textes/d/D9018.php>.

⁹⁴⁰ LNA: AdC PV 1924, S. 14.

⁹⁴¹ BAR: E21 1000/131 Dossier 24322 Konferenzen des Völkerbundes vom 30.6. bis 5.7. 1921 in Genf betr. Bekämpfung des Frauen- und Kinderhandels (Bd.2519): Schreiben E. Dutoits an die Bundesanwaltschaft vom 16.4.1924.

⁹⁴² Vgl.: Eugénie Dutoit: Rapport du Bureau national de l'Union suisse des Amies de la Jeune Fille, in: *Le Journal du Bien public*, 50. Jg. 1925, H. 6, S. 41-44, S. 41f; Eugénie Dutoit: Der Mädchenhandel vor der Bundesversammlung, in: *Aufgeschaut! Gott vertraut!*, 38. Jg. 1925, H. 8, S. 117. Das intensive Lobbying wurde in

Advisory Committee gaben den Mädchenschutzorganisationen ein zusätzliches gewichtiges Argument für die Dringlichkeit des neuen Gesetzes.

Der Lobbying-Erfolg in der Schweiz bot auch die Möglichkeit, dem *Advisory Committee* darzulegen, dass die internationalen Freiwilligenorganisationen die Aufgabe des *Advisory Committee*, dessen Arbeit bekannt zu machen, ernst nahmen. So berichteten zum Beispiel die *Amies de la jeune fille* dem *Advisory Committee* folgendermassen über ihre Aktivitäten in der Schweiz:

„*Les Amies de la Jeune Fille [sic] ont toujours considéré comme un de leurs devoirs les plus importants de mettre en garde le public et tout particulièrement les jeunes filles contre les dangers de la traite. Cette activité a été intensifiée depuis que la Commission consultative – dans sa troisième session – a exprimé le vœu que les associations bénévoles concourent à créer une opinion publique favorable à la lutte contre la traite.[...]: En 1924, l’Union suisse [des Amies de la Jeune Fille] a pris une part très active aux efforts faits pour engager le Gouvernement suisse à ratifier les Conventions internationales de la Traite de 1910 et de 1921.*“⁹⁴³

Das Zitat zeigt, dass die *Amies de la jeune fille* ihr Lobbying für das Bundesgesetz zur Bekämpfung von Frauen- und Kinderhandel als Teil ihrer Propaganda-Arbeit für das *Advisory Committee* verstanden. Ein weiterer Teil dieser Propaganda-Arbeit war die Berichterstattung über das *Advisory Committee* an die Mitglieder der *Amies de la jeune fille*, die ich im Folgenden genauer anschau.

Beide Organisationen, sowohl die *Amies de la jeune fille* als auch die *Association catholique* berichteten in ihren Zeitschriften regelmässig über die Tagungen des *Advisory Committee*, solange sie Mitglieder des Gremiums waren.

Die Darstellung der *Advisory Committee*-Tagungen durch die *Association catholique* fand im *Bulletin mensuel*⁹⁴⁴ statt. Dazu ist zu sagen, dass mehr die Rolle des Völkerbunds als Motivator für die Arbeit der *Association catholique* betont wurde, als die Rolle der internationalen Freiwilligenorganisationen bei der Verbreitung der Informationen aus dem *Advisory Commit-*

der Ratsdebatte erwähnt. Vgl.: Ständeratsdebatte: Frauen- und Kinderhandel und unzüchtige Veröffentlichungen. Bekämpfung. Frühjahrssession, 17.3.1925, in: *Amtliches Bulletin der Bundesversammlung*, 1925, I, S. 17-24, S. 18.

⁹⁴³ LNA: AdC PV 1925, S. 87.

⁹⁴⁴ Die Zeitschrift *Bulletin mensuel* der *Association catholique* erschien 1922 in einer Auflage von ca. 800 Stück. Sie enthielt Angaben zur Organisation, besinnliche Texte sowie Berichte. Vgl.: o. A.: *Communications du Secrétariat international*, in: *Bulletin mensuel*, 25. Jg. 1923, 3-4, S. 28-30, S. 30.

tee.⁹⁴⁵ Die Berichte sind generell formell gehalten und es wird nicht klar zu den einzelnen Themen Stellung bezogen. Dies mag damit zusammenhängen, dass mehrere Berichte direkt den Mitteilungen des Völkerbunds entnommen waren und deshalb keine Hinweise auf besondere Gewichtungen der *Association catholique* enthielten.⁹⁴⁶ Zudem enthielt die Zeitschrift in der Zwischenkriegszeit Berichte zu internationalen Kongressen, die Themen aufgriffen, welche im *Advisory Committee* diskutiert wurden. Viele davon betrafen katholische Veranstaltungen, wie beispielsweise die *Conférence catholique internationale du Travail social*, aber es wurde auch von nicht-katholischen Kongressen berichtet, wie der *Conférence permanente pour la protection des migrants* 1929 oder vom Kongress der *Fédération abolitionniste internationale* 1927.⁹⁴⁷

Die *Amies de la jeune fille* berichteten in ihrer Zeitschrift, dem *Journal du Bien public*⁹⁴⁸, ebenfalls regelmässig über die Arbeit des *Advisory Committee*. Dabei wurden die vom *Advisory Committee* behandelten Themen kurz aufgegriffen und dargestellt, wobei für die *Amies de la jeune fille* wichtige Aspekte besonders hervorgehoben wurden. So wurde etwa beim Thema „relèvement“ die Funktion von Sozialarbeiterinnen besonders betont.⁹⁴⁹ Bei diesen Darstellungen fällt auf, dass das *Journal du Bien public* der Frage der Reglementierung von Prostitution besondere Beachtung schenkte. Die ursächliche Verknüpfung von Frauen- und Kinderhandel mit der Existenz von staatlich reglementierter Prostitution wurde regelmässig erwähnt. Die Arbeit des *Advisory Committee* und insbesondere die Enqueten zu Frauen- und Kinderhandel sowie die internationale Konvention von 1933 wurden als Bestätigung dieser Verknüpfung und der damit verbundenen Kritik an der Reglementierung der Prostitution gedeutet.⁹⁵⁰ Eine weitere Auffälligkeit ist das Gewicht, das die Funktion der internationalen

⁹⁴⁵ Vgl. beispielsweise: o. A.: III^e session de la Commission consultative permanente de la Traite des femmes et des enfants, in: *Bulletin mensuel*, 26. Jg. 1924, 5-6, S. 58-59.

⁹⁴⁶ Vgl. beispielsweise: o. A.: Le Comité de la Traite des femmes et des enfants à la S.D.N. Avril 1933, in: *Bulletin mensuel*, 35. Jg. 1933, 5-9, S. 30-33; o. A.: La session du Comité de la traite à la S.D.N. 2-9 mai 1935, in: *Bulletin mensuel*, 37. Jg. 1935, 4-5-6, S. 56-57.

⁹⁴⁷ Vgl.: *Bulletin mensuel* 1921-1939.

⁹⁴⁸ Das *Journal du Bien Public*, war gleichzeitig die Publikation des Schweizer Verbands der *Amies de la jeune fille*. Es erschien wie das *Bulletin mensuel* monatlich und enthielt besinnliche Texte, Informationen der einzelnen Nationalverbände und weitere Berichte. Vgl.: o. A.: Rapport financier du Comité national suisse des Amies de la jeune fille pour 1921, in: *Bulletin mensuel*, 47. Jg. 1922, H. 7, S. 50-51, S. 51.

⁹⁴⁹ Andrée Kurz: Comité contre la traite des femmes et des enfants, in: *Le Journal du Bien public*, 61. Jg. 1936, H. 5, S. 39-40, S. 39.

⁹⁵⁰ Vgl. beispielsweise: Andrée Kurz: Commission Consultative pour la Protection de l'Enfance et de la Jeunesse (Société des Nations), in: *Le Journal du Bien public*, 52. Jg. 1927, H. 5, S. 34-35; Madeleine Wavre: Huitième

Freiwilligenorganisationen in der Berichterstattung erhielt. Regelmässig wurde darauf hingewiesen, dass die Freiwilligenorganisationen die Informationen des Völkerbunds verbreiteten und dafür und für ihre Berichterstattung vom *Advisory Committee* verdankt würden.⁹⁵¹

Die Verknüpfung der abolitionistischen Haltung der *Amies de la jeune fille* mit diesem Auftrag der Informationsverbreitung zeigt der folgende Vorstoss der *Amies de la jeune fille* exemplarisch. Gemeinsam mit der *Association catholique* und weiteren Frauenorganisationen⁹⁵² schrieben sie 1931 einen offenen Brief an die Regierungen aller Staaten, in welchen die reglementierte Prostitution existierte, und forderten die Abschaffung der Reglementierung. Der Brief begründete seine Stellungnahme mit den positiven Erfahrungen, die diejenigen Staaten gemacht hätten, welche die Reglementierung abgeschafft hatten.⁹⁵³ Damit nahmen sie implizit auf die Enquete des Völkerbunds zum Zusammenhang zwischen Prostitutionsreglementierung und Frauen- und Kinderhandel von 1930⁹⁵⁴ Bezug, auch wenn im Brief selbst der Völkerbund nicht explizit erwähnt wurde. Der explizite Bezug findet sich im Begleittext in der Zeitschrift *Le Journal du Bien public*, in welcher der Brief abgedruckt wurde:

„*Le Conseil, l'Assemblée, le Comité contre la Traite des Femmes de la S[ociété] d[es] N[atations], bien que comptant dans leur sein des représentants de pays réglementaristes, prennent à chaque session une attitude plus nettement abolitionniste.*

session du Comité de la traite des femmes [sic] et des enfants à la Société des Nations, in: *Le Journal du Bien public*, 54. Jg. 1929, H. 5, S. 35-39; L. Rivier: La traite des femmes en Chine, in: *Le Journal du Bien public*, 58. Jg. 1933, H. 4, S. 27-29; Madeleine Wavre: Comité contre la traite des femmes. Société des Nations, 6-8 avril 1933, in: *Le Journal du Bien public*, 58. Jg. 1933, H. 6, S. 45-47.

⁹⁵¹ Vgl. beispielsweise: Andrée Kurz: Commission Consultative Permanente de la Traite des femmes et des enfants, in: *Le Journal du Bien public*, 49. Jg. 1924, H. 5, S. 36-38; Madeleine Wavre: Session du Comité de la Traite des Femmes et des Enfants, à la Société des Nations, in: *Le Journal du Bien public*, 57. Jg. 1932, H. 5, S. 37-39.

⁹⁵² Als unterzeichnende Organisationen waren in der folgenden Reihenfolge aufgeführt: *Amies de la jeune fille*, *Conseil International des Femmes* (ICW), *Alliance internationale pour le Suffrage et l'Action civique et politique des Femmes* (IWSA), *Alliance universelle des Unions chrétiennes de jeunes filles*, *Association catholique*, *Ligue des Femmes Juives*, *Union mondiale de la Femme pour la Concorde internationale*, *Ligue internationale de Femmes pour la Paix et la Liberté* (WILPF). o. A.: Un appel aux gouvernements, in: *Le Journal du Bien public*, 65. Jg. 1931, H. 5, S. 39-40, S. 40. Dass die dritte Mädchenschutzorganisation, die *Jewish Association*, nicht als Unterstützerin aufgeführt ist, interpretiere ich so, dass diese – im Gegensatz zu den *Amies de la jeune fille* und der *Association catholique* – nicht als Frauenorganisation betrachtet wurde und deshalb nicht als Vertreterin der Stimme „der Frauen“ wahrgenommen worden wäre.

⁹⁵³ o. A.: Un appel aux gouvernements, in: *Le Journal du Bien public*, 65. Jg. 1931, H. 5, S. 39-40.

⁹⁵⁴ League of Nations: Commission of Enquiry into Traffic in Women and Children in the East: Summary of the Report to the Council, Genf 1934. CTFE.606.

Le moment est donc favorable pour faire entendre aux gouvernements qui hésitent encore devant les mesures radicales à prendre, la voix des associations internationales de femmes.^{955c}

Diese Episode zeigt zunächst, dass die beiden Organisationen die Informationen aus dem Völkerbund verbreiteten. Weiter zeigt sie, dass ihre Position den beiden Organisationen erlaubte, jene politischen Inhalte zu betonen, die ihnen wichtig waren. Denn als vom Völkerbund unabhängige Organisationen mussten sie auf keine politischen Empfindlichkeiten Rücksicht nehmen. So entstanden Dynamiken, in welchen die beiden Organisationen nicht nur eine ausführende Funktion hatten, das heisst, dass sie nicht nur das Sprachrohr oder der Kanal waren, der die Informationen des Völkerbunds verteilte. Vielmehr hatten sie einen Spielraum, um die übermittelten Informationen in eine bestimmte Richtung zu lenken und damit ihre eigenen politischen Ziele zu verfolgen. Dass sich die Organisationen dieser Funktion durchaus bewusst waren, zeigt folgendes Zitat aus dem *Journal du Bien Public* von 1933:

*„C’est à l’opinion publique, aux femmes en particulier, à obtenir nationalement les réformes qui permettront à la Société des Nations d’avancer plus rapidement.“*⁹⁵⁶

Die Mitarbeit im *Advisory Committee* eröffnete den beiden Mädchenschutzorganisationen also neue Handlungsmöglichkeiten. Ihre Rolle als Übersetzerinnen übertrug ihnen eine Deutungsmacht, die sie für ihre Zwecke nutzen konnten.

Mit der Umstrukturierung des *Advisory Committee* 1937 verloren die beiden Organisationen ihren Sitz. Um ihren Einfluss zu bewahren, versuchte die *Association catholique* die Besetzung des Schweizer Sitzes zu beeinflussen, indem sie Bundesrat Motta mögliche Delegierte vorschlug.⁹⁵⁷ Dieses Schreiben führte allerdings einzig dazu, dass beim Beschluss des Bundesrates zur Schweizer Delegation ins *Advisory Committee* erwähnt wurde, dass der Delegierte Gorgé ein offenes Ohr für die Anliegen der *Association catholique* und der *Amies de la jeune fille* habe. Für die Ernennung von zusätzlichen technischen ExpertInnen blieb das Justizministerium zuständig,⁹⁵⁸ das die Vorschläge der Frauenorganisationen wahrscheinlich gar nie erhielt, jedenfalls findet sich dazu keine Korrespondenz im Bundesarchiv.

⁹⁵⁵ o. A.: Un appel aux gouvernements, in: *Le Journal du Bien public*, 65. Jg. 1931, H. 5, S. 39-40, S. 39.

⁹⁵⁶ Wavre 1933, S. 47.

⁹⁵⁷ BAR: E2001D 1000/1554 Dossier 376 Constitution et composition de la Commission consultative des questions sociales (1936-1939): Schreiben de Montenachs und Thürlers an Motta vom 26.1.1937.

⁹⁵⁸ BAR: E2001D 1000/1554 Dossier 376 Constitution et composition de la Commission consultative des questions sociales (1936-1939): Auszug Protokoll des Bundesrats vom 23.2.1937, S. 3.

Es ist wahrscheinlich, dass das EPD kein Interesse daran hatte, den bisherigen Beisitzerinnen Zugang zum *Advisory Committee* zu verschaffen, da es diese als hinderlich für die Arbeit des *Advisory Committee* betrachtete, ebenso wie die Wortmeldung von weiblichen Delegierten generell, wie folgendes Zitat aus dem Bericht von Gorgé über die Tagung von 1937 zeigt:

„*De l'avis des anciens délégués, les travaux de la dernière session auraient été plus fructueux que ceux des sessions précédentes grâce à la décision prise de supprimer les assesseurs [...]. Ces assesseurs, presque toujours de sexe féminin, s'étaient signalés, en effet, à l'attention de leurs collègues par une faconde qui influait nécessairement dans une large mesure sur la durée des débats. [...] les discussion ont pu être quelque peu écourtées, bien que des délégués se soient plaints assez ouvertement, cette année encore, de la verbosité de certaines femmes-déléguées.*“⁹⁵⁹

Gorgé sprach sich auch 1939, als die Frage aufgeworfen wurde, ob das *Advisory Committee* nicht wieder verstärkt mit den früheren beisitzenden Organisationen zusammenarbeiten sollte, dagegen aus, dass die korrespondierenden Organisationen wieder zu Beisitzerinnen würden.⁹⁶⁰

Insgesamt ist das Verhältnis zwischen den Schweizer Behörden und den Freiwilligenorganisationen also je nach Organisation unterschiedlich zu werten. Die Mädchenschutzorganisationen, deren Schweizer Sektionen zu den Schweizer Frauenverbänden gehörten,⁹⁶¹ hatten einen weit geringeren Status in der Bundesverwaltung als dies die *Schweizerische Gemeinnützige Gesellschaft* oder das *Nationalcomité* hatten, die beide den Behörden einzig männliche Ansprechpersonen boten. Die *Association catholique* und die *Amies de la jeune fille* berücksichtigten in ihren Berichten überproportional die Schweizer Position und in einigen Fällen, wie etwa bei der Völkerbundenquete zu Frauen- und Kinderhandel in Europa und Amerika, informierten sie die Schweizer Behörden frühzeitig über streitbare Darstellungen der Schweiz im *Advisory Committee*. Solange die Schweiz über keinen staatlichen Delegierten im *Advisory Committee* verfügte, hatten diese internationalen Freiwilligenorganisationen also eine wichti-

⁹⁵⁹ BAR: E2001D 1000/1554 Dossier 376 Constitution et composition de la Commission consultative des questions sociales (1936-1939): Bericht von Motta an Justizdepartement vom 15.6.1937.

⁹⁶⁰ LNA: Résumé des discussions et décisions de la commission durant al semaine du 19 au 24 juin 1939 CQS/49, S. 15.

⁹⁶¹ Die *Amies de la jeune fille* und die *Association catholique* beteiligten sich mit je einem eigenen Pavillon, die beide ein Home darstellten, an der Gestaltung der *Schweizerischen Ausstellung für Frauenarbeit 1928*. o. A.: 1. Schweizerische Ausstellung für Frauenarbeit Saffa in Bern, 26. August-30. September 1928. Offizieller Ausstellungs-Führer, Bern 1928, S. 239f.

ge Scharnierfunktion, die ihnen eine gewisse Autorität im *Advisory Committee* verlieh.⁹⁶² Diese Befunde gelten für beide Organisationen, wobei die *Amies de la jeune fille* in der Öffentlichkeit pointierter auftraten als die *Association catholique*. Diese Funktion führte aber nicht dazu, dass die Schweizer Behörden die Anliegen, Empfehlungen und Erfahrungen der beiden Organisationen im *Advisory Committee* nach 1936 einbezogen. Schliesslich dienten die *Amies de la jeune fille* und die *Association catholique* nicht nur in der Rolle als Informationsüberbringerinnen, sondern nutzten diese Rolle je nach Gelegenheit unterschiedlich. Zudem wurden auch sie von der Arbeit im *Advisory Committee* beeinflusst. Die *Amies de la jeune fille* hielten in ihrer Jubiläumsbroschüre von 1927 zur Arbeit im *Advisory Committee* folgendes fest:

„ C'[siéger à la Commission Consultative]est aussi un moyen de nous affirmer, et de prendre contact avec d'autres associations, en vue d'une plus grande coordination du travail. Nous n'hésitons pas à dire que, de la participation de notre œuvre aux travaux de la Société des Nations, a daté une ère nouvelle pour les Amies. Elles ont dû élargir leurs cadres et s'occuper, de près ou de loin, de bien des questions qui leur étaient nouvelles.“⁹⁶³

Der internationale Austausch förderte also die Beschäftigung mit neuen Themen und die Vernetzung. Umso empfindlicher muss sich der Verlust des Beisitzes 1937 bemerkbar gemacht haben.

⁹⁶² Fédération internationale des Amies de la jeune fille: 50 ans d'activité. 1877-1927, Neuenburg 1927, S. 12.

⁹⁶³ Fédération internationale des Amies de la jeune fille: 50 ans d'activité. 1877-1927, Neuenburg 1927, S. 11f.

6.3 Darstellung von Betroffenen von Frauen- und Kinderhandel in der Schweiz

Im Folgenden möchte ich nachzeichnen, welche Bilder von Frauen- und Kinderhandel bei den Schweizer Behörden und dem *Nationalcomité* vorhanden waren, und ob sich in diesen Bildern Einflüsse der Darstellungen des *Advisory Committee* nachzeichnen lassen. Dabei untersuche ich einerseits die Darstellungen in offiziellen Schweizer Dokumenten und andererseits in den Publikationen des *Nationalcomité*. Dies erlaubt mir, an die bisherigen Ergebnisse meiner Arbeit anzuknüpfen und den Einfluss des *Advisory Committee* auf diskursiver Ebene zu betrachten.

6.3.1 Darstellung von Frauen- und Kinderhandel in den offiziellen Schweizer Dokumenten

Um die Darstellung von Frauen- und Kinderhandel von Seiten der offiziellen Schweiz zu untersuchen, bediene ich mich der Positionsbezüge von Bundesrat und Parlament zum Bundesgesetz zur Bekämpfung von Frauen- und Kinderhandel von 1924/1925. In diesen Dokumenten zeigen sich Definitionen und Bilder von Frauen- und Kinderhandel, weil bei einem Gesetzgebungsprozess jeweils Abgrenzungen und Definitionen vorgenommen werden. Zum Schluss dieses Teilkapitels ziehe ich Quellen der Bundesanwaltschaft über vermutete Fälle von Frauen- und Kinderhandel bei, um den Blick darauf zu richten, was von den historischen AkteurInnen als möglichen Frauen- und Kinderhandel betrachtet wurde.

In der Botschaft des Bundesrates zum Gesetz gegen Frauen- und Kinderhandel von 1925 werden als Ursachen von Frauen- und Kinderhandel „Unerfahrenheit, Leichtsinns und materielle Not“ genannt.⁹⁶⁴ Die Betroffenen würden mit Stellenangeboten im Ausland angeworben, wobei explizit Stellen als „Gouvernanten, Lehrerinnen, Stützen der Hausfrau, Köchinnen, Kellnerinnen, Sängerinnen usw.“ genannt wurden.⁹⁶⁵ Die Schweiz habe viele Bürgerinnen, die im Ausland als „Lehrerinnen, Gouvernanten, Hotelangestellte usw.“ tätig seien und den Schutz

⁹⁶⁴ 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, in: *Bundesblatt*, 1924, 3/49, S. 1036-1076, S. 1037.

⁹⁶⁵ Botschaft des Bundesrates 1924, S. 1036.

der internationalen Abkommen benötigten.⁹⁶⁶ Im Inland gäbe es durch interkantonale Abkommen bereits einen gewissen Schutz bei der Vermittlung von Dienstbotinnen.⁹⁶⁷ Aus den Berufsbezeichnungen der potentiell betroffenen Frauen ergeben sich erste Hinweise darauf, welche Frauen die Schweizer Behörden als gefährdet ansahen. Der Vergleich mit der Wanderungsstatistik legt eine etwas andere Gewichtung der Berufe von Emigrantinnen nahe.⁹⁶⁸ Erklärungsbedürftig ist zunächst, dass Sängerinnen in der Botschaft explizit erwähnt werden, obwohl in der Auswanderungsstatistik von 1924 nur 1.8% der berufstätigen Auswandererinnen den „freien Künsten“ zugeordnet wurden. Damit befand sich der Bundesrat allerdings auf derselben Linie wie das *Advisory Committee*, welches Künstlerinnen auf Tourneen im Ausland ebenfalls als besonders gefährdet betrachtete.⁹⁶⁹ Industriearbeiterinnen, die immerhin 10,6% der Auswandererinnen ausmachten, und wovon der Grossteil in der Textilbranche arbeitete, erwähnte der Bundesrat in seiner Botschaft jedoch nicht. Als problematisch betrachtete er vielmehr die Arbeit im Dienstleistungssektor. Von dieser bundesrätlichen Betrachtungsweise lässt sich keine klare Zugehörigkeit der potentiell betroffenen Frauen zu einer sozialen Schicht ableiten. Bei den erwähnten Berufen in der Bundesratsbotschaft handelte es sich nicht um die typischen industriellen Berufe der Arbeiterinnen, wohl aber zu einem grossen Teil um Arbeiten, die Frauen aus ländlichen Unterschichten offen standen. Die ebenfalls erwähnten Lehrerinnen und Gouvernanten waren hingegen in der Regel Frauen aus bürgerlichen oder sogar adligen Verhältnissen, die in diesem Beruf eine der wenigen Möglichkeiten ergriffen, unabhängig von einer familiären Bindung zu einem Mann für ihren Lebensunterhalt zu sorgen.⁹⁷⁰ Insgesamt stützte die Aufzählung das Bild von der unerfahrenen, ledigen Frau ruraler Herkunft als potentiell Betroffene von Frauen- und Kinderhandel.

⁹⁶⁶ Botschaft des Bundesrates 1924, S. 1057.

⁹⁶⁷ Botschaft des Bundesrates 1924, S. 1037.

⁹⁶⁸ Die folgenden Zahlen zu den Auswandererinnen stammen aus: Eidgenössisches statistisches Bureau: Statistisches Jahrbuch der Schweiz, Bern 1924, S. 38.

⁹⁶⁹ LNA: AdC PV 1922, S. 16-18. Zur Besorgnis über Künstlerinnen im Ausland im Zusammenhang mit Frauen- und Kinderhandel vgl. auch: Knepper 2009.

⁹⁷⁰ Vgl.: Gunilla Budde: Als Erzieherinnen in Europa unterwegs. Gouvernanten, governesses und gouvernantes, in: *Europäische Geschichte Online (EGO)*, 2011, 62 Abschnitte, Abschnitt 11, URL: <http://www.ieg-ego.eu/buddeg-2011-de> [31.11.2014]; Irene Hardach-Pinke: Die Gouvernante. Geschichte eines Frauenberufs, Frankfurt am Main 1993, insbes. S. 141-145.

Diese Tendenz machte sich im Ständerat und im Nationalrat noch deutlicher bemerkbar. In beiden Räten wurde betont, dass insbesondere „de naïves campagnardes“⁹⁷¹ beziehungsweise „die ahnungslosen Frauen vom Lande“⁹⁷² gefährdet seien. In den Parlamentsdebatten wurde zudem die Geschlechtszugehörigkeit von potentiellen Opfern expliziert, weil festgelegt werden musste, für wen die Schutzbestimmungen in welchem Ausmasse gelten sollten. Der katholisch-konservative Nationalrat Emil Grünenfelder (1873-1971)⁹⁷³ postulierte unwidersprochen:

„Personen männlichen Geschlechts bedürfen des Schutzes dieses Gesetzes nur solange sie minderjährig sind, – das liegt schon in der Natur der Sache.“⁹⁷⁴

Damit stützte Grünenfelder das stereotype Geschlechterbild, dass Männer im Gegensatz zu Frauen nach Erreichen der Mündigkeit keines speziellen Schutzes bedürften. Wovor minderjährige männliche Personen geschützt werden müssten, führte der katholisch-konservative Freiburger Ständerat Georges de Montenach aus. Laut ihm gäbe es immer noch vereinzelt Knaben, die als kleine Kaminfeger angeheuert würden.⁹⁷⁵ De Montenach stellte hier unwidersprochen ein Problem in den Raum, das mit dem debattierten Gesetz kaum etwas zu tun hatte. Das Gesetz von 1925 bestrafte gemäss Artikel 1 Personen, die volljährige Frauen oder Minderjährige durch Entführung zu sexuellen Handlungen nötigen wollten.⁹⁷⁶ Bei Kaminfegerjungen ist allerdings weniger von sexueller Ausbeutung, als von der gewerblichen Ausbeutung ihrer Arbeitskraft auszugehen.⁹⁷⁷ Allerdings sind im Bild vom Kaminfegerjungen Parallelen zum Bild von Betroffenen von Frauen- und Kinderhandel zu erkennen. So handelte es sich bei diesen Jungen ebenfalls um „Unerfahrene“, die aus ruralen in urbane Gebiete ge-

⁹⁷¹ Ernest Béguin, Neuenburger FDP-Ständerat am 16.3.1925, in: Ständeratsdebatte: Frauen- und Kinderhandel und unzüchtige Veröffentlichungen. Frühjahrssession, 16.3.1925, in: *Amtliches Bulletin der Bundesversammlung*, 1925, I, S. 1-7, S. 1.

⁹⁷² Emil Grünenfelder, katholisch-konservativer St. Galler Nationalrat am 18.6.1925, in: Nationalratsdebatte: Frauen- und Kinderhandel und unzüchtige Veröffentlichungen. Bekämpfung. Sommersession, 18.6.1925, in: *Amtliches Bulletin der Bundesversammlung*, 1925, II, S. 520-530, S. 523.

⁹⁷³ Zu Grünenfelder vgl.: Wolfgang Göldi: Grünenfelder, Emil, in: Historisches Lexikon der Schweiz (HLS), Version vom 21.3.2014, URL: <http://www.hls-dhs-dss.ch/textes/d/D3982.php>.

⁹⁷⁴ Nationalratsdebatte 1925, S. 526.

⁹⁷⁵ Ständeratsdebatte 1925, S. 7.

⁹⁷⁶ *Bundesblatt* 1924, Bd.3/49, S. 1032.

⁹⁷⁷ Vgl.: Elisabeth Wenger / Ivo Zanoni: *I ragazzi del camino. Einer vergessenen Vergangenheit auf der Spur*, Basel 2007; Benito Mazzi: *Fam, füm, frecc. Il grande romanzo degli spazzacamini: Valle d'Aosta, Valle Orco, Val Cannobina, Val Vigezzo, Canton Ticino, Ivrea (TO) 2000.*

bracht wurden.⁹⁷⁸ Ansonsten, so de Montenach, sei der Kinderhandel vor allem unter den „milieux forains“, also unter der fahrenden Bevölkerung, verbreitet.⁹⁷⁹ In der Debatte um Kinderhandel lassen sich somit neben dem Thema Kinderarbeit auch Vorurteile gegen die fahrende Bevölkerung erkennen, die im folgenden Jahr mit der Gründung des sogenannten Hilfswerks „Kinder der Landstrasse“, das die Kinder von Fahrenden systematisch fremdplatzierte, zu einschneidenden Konsequenzen für diese Bevölkerungsgruppe führte.⁹⁸⁰

Für die Wahrnehmung von Frauen- und Kinderhandel durch die offizielle Schweiz sind schliesslich die Dossiers der Fälle von vermutetem Frauen- und Kinderhandel bei der Bundesanwaltschaft interessant. Bei den vermuteten Betroffenen handelte es sich um 16- bis 23-jährige Frauen, die in Berufen arbeiteten, die keine höhere Bildung erforderten (Zimmermädchen, Hilfsarbeiterin, Dienstmädchen etc.). In den wenigen Fällen, in welchen die Bundesanwaltschaft in der Zwischenkriegszeit wegen Frauen- und Kinderhandels ermittelte, kam es zu keiner Verurteilung. Vielmehr stellte es sich beispielsweise heraus, dass die vermutete Betroffene von einem abgewiesenen Verehrer als Opfer von Frauen- und Kinderhandel bezeichnet worden war oder die vermutete Betroffene ihren Eltern einen Brief mit Anspielungen auf Frauen- und Kinderhandel geschickt hatte, um deren Aufmerksamkeit zu erhalten.⁹⁸¹ Die Fälle sind deshalb auch als Zeugnis einer Aneignung der Bilder von Frauen- und Kinderhandel in der breiteren Bevölkerung zu lesen.

Insgesamt zeigt sich in den Darstellungen der offiziellen Schweiz das Stereotyp der von Frauen- und Kinderhandel betroffenen Person als junges, unerfahrenes Mädchen aus einem ruralen Gebiet, das in einer Stadt im Dienstleistungssektor arbeitet oder arbeiten möchte. Die Diskussionen knüpften einerseits an spezifisch schweizerische Phänomene wie die Kaminfegerjun-

⁹⁷⁸ Bei den Kaminfegerjungen handelte es sich um Knaben aus dem Tessin, deren Eltern gegen ein Entgelt die Knaben mit einem Kaminfegermeister nach Mailand zum Arbeiten schickten. Die ähnlich wie bei Frauen- und Kinderhandel gelagerte Dichotomie Stadt-Land ist eine mögliche Erklärung weshalb unter dem Aktenzeichen der Bundesanwaltschaft zu Frauen- und Kinderhandel im Bundesarchiv die Kaminfegerjungen aufgeführt sind. Vgl.: BAR: E21 13535-13550 Dossier Massnahmen der tessinischen Behörden gegen die Verdingung von Kindern ins Ausland (Kaminfegerjungen, etc.) 1873-1875.

⁹⁷⁹ Ständeratsdebatte 1925, S. 6.

⁹⁸⁰ Vgl. Thomas Huonker: *Fahrendes Volk, verfolgt und verfemt. Jenische Lebensläufe*, Zürich 1987.

⁹⁸¹ Vgl.: BAR: E21 1000/131 Dossier 13584-13602 (1869-1930) Frauen- und Kinderhandel, Einzelfälle; BAR: E2001C 1000/1535 Dossier 1089 Renaud, Irène. Drei von diesen Fällen wurden direkt vom Völkerbundssekretariat an die Eidgenössische Zentralstelle gemeldet. Vgl.: BAR: E2001C 1000/1535 Dossier 1087 Kessler, Alfred, Neuwelt; BAR: E2001C 1000/1535 Dossier 1088 Jakob, Martha; BAR: E2001C 1000/1535 Dossier 1090 Bolli, Hilda. Ein weiterer Fall gelangte zunächst an das EPD. Vgl.: BAR: E2001D 1000/1554 Dossier 368 Bielser, Mathilde, Basel (1937).

gen an, andererseits wurden aus den Völkerbunddiskussionen vorwiegend Aspekte übernommen, die von der Sittlichkeitsbewegung eingebracht worden waren, wie etwa die Gefährdung von Künstlerinnen.

6.3.2 Darstellungen von Frauen- und Kinderhandel im Schweizerischen Nationalcomité gegen den Mädchenhandel

Die Publikationen des *Nationalcomité* ziehe ich als Quellen bei, weil sie sich eignen, um den Einfluss des Völkerbunds auf das *Nationalcomité* zu untersuchen. Das *Nationalcomité* war als nationale Vereinigung des *International Bureau* und als Schweizer Dachverband, der unter anderem auch die nationalen Vereinigungen der *Amies de la jeune fille* und der *Association catholique* umfasste, gut über die Entwicklungen im Völkerbund informiert und profitierte dabei auch von personellen Doppelfunktionen. Der Präsident des *Nationalcomité* Alfred de Meuron war Mitglied der ExpertInnenkommission der Völkerbundenquete von 1927 und die Vizepräsidentin des *Nationalcomité* war zeitweise Suzanne de Montenach, welche die *Association catholique* regelmässig im *Advisory Committee* vertrat. Als Nationalverband des *International Bureau* war das *Nationalcomité* zudem an den eng mit den Diskussionen im *Advisory Committee* verknüpften Kongressen des *International Bureau* präsent. Zudem hatte das *Nationalcomité* bereits vor der Kompetenzübertragung der internationalen Abkommen gegen Frauen- und Kinderhandel an den Völkerbund eine Broschüre publiziert. Diese Broschüre von 1912 kann als Vergleichsbasis dienen, um Einflüsse des *Advisory Committee* zu untersuchen. In dieser ersten ausführlichen Publikation des *Nationalcomité* zu „Mädchenhandel“ lässt sich das Bild der Betroffenen von „Mädchenhandel“ aus den dargestellten Beispielen von versuchtem, vermutetem oder vollendetem „Mädchenhandel“ rekonstruieren. Betroffene werden als junge, hübsche Mädchen beschrieben, die oft naiv und unschuldig sind und aus ruralen Regionen kommen. Oft handle es sich um Dienstmädchen, teilweise auch um junge Arbeiterinnen oder um „höhere Töchter“. Als Ursachen gibt der Autor Ninck die Unerfahrenheit, das Streben nach einer besseren (nicht zugehenden) gesellschaftlichen Stellung, schlechte familiäre und materielle Verhältnisse sowie ausschweifende sexuelle Aktivitäten an.⁹⁸² Insgesamt zeichnet Ninck in der Broschüre von 1912 ein in moralischer Sprache gehaltenes Bild von jungen, naiven Mädchen als Betroffene von Frauen- und Kinderhandel.

In der Zwischenkriegszeit publizierte das *Nationalcomité* vier Broschüren zu Frauen- und Kinderhandel. Drei dieser Broschüren berichteten von den internationalen Bemühungen ge-

⁹⁸² Vgl.: Ninck 1912, insbes. S. 13-21.

gen Frauen- und Kinderhandel: Eine bezog sich auf den Kongress des *International Bureau* von 1927 in London,⁹⁸³ eine war eine Vulgarisierung der Völkerbundenquete zu Frauen- und Kinderhandel von 1927⁹⁸⁴ und bei der dritten handelte es sich um eine Vulgarisierung der Asienenquete von 1932.⁹⁸⁵ Die Schrift von 1927 nahm den Kongress von London zum Anlass, um erstens über den Kongress zu berichten und zweitens auf die Existenz und die Gefahren des Frauen- und Kinderhandels aufmerksam zu machen.⁹⁸⁶ Die Vulgarisierung der ersten Völkerbundenquete zu Frauen- und Kinderhandel in Europa und Amerika orientierte sich lose an der Vorlage. Sie griff einige Punkte heraus und stellte diese besonders ins Zentrum der Publikation, wie etwa die moralische Verfassung der Gesellschaft, die reglementierte Prostitution oder die härtere Bestrafung von Zuhältern, aber auch die zu tiefen Frauenlöhne als Ursache von Frauen- und Kinderhandel.⁹⁸⁷ Ich vermute, dass diese Vulgarisierung auf einer bereits vorher erfolgten Vulgarisierung des belgischen Delegierten im *Advisory Committee* Isidore Maus beruhte.⁹⁸⁸ Bei der Vulgarisierung der Asienenquete handelte es sich um eine kaum gekürzte Version des nach „Rassen“ strukturierten ersten Teils der Asienenquete, die sprachlich und damit auch konzeptuell sehr eng an das Original angelehnt war.⁹⁸⁹

Die vierte Broschüre des *Nationalcomité* zog 1932 mit Blick auf die Broschüre von 1912 eine Art Bilanz, wie es um den Frauen- und Kinderhandel in der Schweiz inzwischen stehe. Darin vertrat Ninck die These, dass es „Mädchenhandel“ in der Schweiz inzwischen kaum mehr gäbe, da Bordelle nicht mehr staatlich erlaubt seien. Im Vergleich zu 1912 änderte sich sowohl die Darstellungsweise als auch die Sprache der Broschüre. Nur im letzten Teil wurden einige ins ältere Bild passende Beispiele von verführten Dienstmädchen und jungen Mädchen vom Lande angeführt. Die restliche Broschüre stellte bestimmte Berufsgruppen in einen Zusammenhang mit Frauen- und Kinderhandel beziehungsweise mit Prostitution. Darin verwendete Ninck eine viel weniger moralische Sprache als 1912: Statt auf die moralische Schwäche der Betroffenen hinzuweisen, wurden bei den aufgezählten weiblichen Berufssparten die ökonomischen Zwänge fast durchgehend als Grund für die prekäre Lage der Frauen genannt. So seien etwa Verkäuferinnen und Kellnerinnen oft auf einen Zusatzverdienst angewiesen, den

⁹⁸³ Ninck 1927.

⁹⁸⁴ Ninck 1930.

⁹⁸⁵ Ninck 1933; vgl. zur Asienenquete auch Kapitel 3.

⁹⁸⁶ Vgl.: Ninck 1927.

⁹⁸⁷ Vgl.: Ninck 1930.

⁹⁸⁸ Vgl.: Isidore Maus: *L'Enquête de la Société des Nations sur la traite des femmes et des enfants*, Bruxelles 1928.

⁹⁸⁹ Vgl.: Ninck 1933; Asienenquete, S. 21-96.

sie durch Prostitution erzielten.⁹⁹⁰ Ebenso seien die Arbeitsbedingungen von Dienstmädchen so prekär, dass diese Stellen weniger attraktiv seien als Prostitution.⁹⁹¹ Am deutlichsten zeigt sich diese Argumentation bei der Beschreibung von sogenannten „losen Verhältnissen“, also sexuellen Beziehungen beispielsweise zwischen Dienstmädchen und männlichen Familienmitgliedern. Bei diesen Beziehungen „spielen Geld und andere Rücksichten eine solche Rolle [...], dass von Freiheit für das Mädchen wenig übrig bleibt,“ so Ninck.⁹⁹² Die Betroffenen beschrieb Ninck schlicht als Mädchen, ohne zusätzliche Qualifizierungen als jung, naiv, putzsüchtig oder hübsch. Ich werte diese Änderungen in der Darstellungsweise und der Beschreibung der Betroffenen als Einfluss des Völkerbunddiskurses, mit dem sich Ninck nachweisbar bei der Vulgarisierung der Völkerbundenquete auseinandersetzte. Die Wissenschaftlichkeit der Terminologie des Völkerbunddiskurses nutzte Ninck, um die Glaubwürdigkeit seines Anliegen zu erhöhen.

Bei der fünften mir bekannten Broschüre des *Nationalcomité* aus der Zwischenkriegszeit handelt es sich um den Bericht von einer vom *Nationalcomité* 1934 in Bern organisierten Tagung zu Prostitution und deren Bekämpfung.⁹⁹³ Darin zeigte sich die Verschiebung des Fokus des *Nationalcomité* bereits im Titel, in dem es nicht mehr in erster Linie um „Mädchenhandel“, sondern um Prostitution ging. Zwar gab es weiterhin ein kleines Kapitel zu „Mädchenhandel“, das zwei Fälle von versuchtem „Mädchenhandel“ dokumentierte. Bei den Betroffenen handelte es sich um Fabrikarbeiterinnen.⁹⁹⁴ Detaillierte Angaben zu Prostituierten in der Schweiz bot ein Beitrag von Emil Landolt (1895-1995),⁹⁹⁵ dem damaligen Schriftführer des *Nationalcomité*. Landolt beschrieb darin die Resultate einer Umfrage, die er unter den Schweizer Behörden durchgeführt habe. Bei den Resultaten handelte es sich um diejenigen, die Landolt für die Antécédents-Enquete des Völkerbunds erhoben hatte. Die Ergebnisse Landolts stützten sich also vollkommen auf die Erhebungsmethode des Völkerbundfragebogens für die Antécédents-Enquete und lieferten die dementsprechend detaillierten Ergebnisse zu Bildung, familiärem Hintergrund und Beruf von Prostituierten.⁹⁹⁶

⁹⁹⁰ Ninck 1932, S. 19.

⁹⁹¹ Ninck 1932, S. 19f.

⁹⁹² Ninck 1932, S. 19.

⁹⁹³ Ninck 1936, S. 3.

⁹⁹⁴ Ninck 1936, S. 19-24.

⁹⁹⁵ Vgl. zu Landolt: Katja Hürlimann: Landolt, Emil, in: Historisches Lexikon der Schweiz (HLS), Version vom 5.5.2014, URL: <http://www.hls-dhs-dss.ch/textes/d/D13497.php>.

⁹⁹⁶ Vgl.: Ninck 1936, S. 16-19. Vgl. die Analyse der Daten in Abschnitt 5.2.1.2 der vorliegenden Arbeit. Der Völkerbund wird in dieser Broschüre an keiner Stelle erwähnt, obwohl der Chef der *Social Section* Eric Einar

Insgesamt zeigt sich an den Publikationen des *Nationalcomité*, dass der internationale Austausch ein fester Bestandteil der Beschäftigung des *Nationalcomité* mit Frauen- und Kinderhandel war. Dabei sind Einflüsse der Betrachtungsweisen aus dem *Advisory Committee* feststellbar, was bei den Diskussionen der offiziellen Schweiz zur Einführung des Gesetzes zur Bekämpfung von Frauen- und Kinderhandel nur in einigen Bereichen der Fall war.

Ekstrand als Gast an der Tagung teilnahm. Vgl.: LNA: 11B/1522/R4673 (Section Files 1933-1946) Correspondence with individuals and Associations/Correspondence with Comité national Suisse contre la traite des femmes et des enfants, Zurich.

6.4 Nationale Rezeption mit föderalen Hindernissen

Die Beziehung des *Advisory Committee* zur Schweiz ist zunächst eine Erfolgsgeschichte für den Völkerbund. Innerhalb von vier Jahren schuf die Schweiz die gesetzlichen Grundlagen, um die Konventionen zur Bekämpfung von Frauen- und Kinderhandel zu ratifizieren. Diese gesetzliche Grundlage ermöglichte es 1933 die neue internationale Konvention zur Bekämpfung des Frauenhandels zu unterzeichnen und zu ratifizieren. Diese Erfolge auf der Ebene der internationalen Konventionen kamen dank der starken Einbindung der Schweiz in die Völkerbundkonferenz zur Bekämpfung von Frauen- und Kinderhandel von 1921 unterstützt durch die Bemühungen der internationalen Freiwilligenorganisationen *Amies de la jeune fille* und *Association catholique* in der Schweiz.

Die beiden internationalen Freiwilligenorganisationen mit Sitz in der Schweiz dienten in dreifacher Weise als Übermittlerinnen von Informationen. Erstens hatten sie die Pflicht dem *Advisory Committee* über ihre Arbeit zu berichten, wobei ihre starke Verwurzelung in der Schweiz dazu führte, dass ihre Arbeit in der Schweiz in den Berichten besonderes Gewicht erhielt und sie teilweise als inoffizielle Auskunftspersonen zur Lage in der Schweiz herangezogen wurden. Zweitens berichteten sie den Schweizer Behörden fallweise über die Vorgänge im *Advisory Committee* und nutzten die Informationen aus dem *Advisory Committee*, um in der Schweiz zu lobbyieren. Drittens nutzten sie diese Informationen nicht nur gegenüber den Schweizer Behörden, sondern adressierten mehrere Staaten mit der auf die Ergebnisse des *Advisory Committee* abgestützten Empfehlung die Reglementierung der Prostitution abzuschaffen. Umgekehrt schenkten die Schweizer Behörden den beiden internationalen Freiwilligenorganisationen kaum mehr Beachtung, als diese nach 1937 nicht mehr im *Advisory Committee* vertreten waren, sondern stützten sich auf die Expertise der *Schweizerischen Gemeinnützigen Gesellschaft* und des *Nationalcomité*.

Für die Schweizer Behörden war der Einbezug von Freiwilligenorganisationen eine Lösung für die Kompetenzdefizite der Bundesbehörden bei der Zusammenarbeit mit dem *Advisory Committee*. Bereits vor der offiziellen Mitgliedschaft der Schweiz im *Advisory Committee* stiess die Bundesanwaltschaft bei der Beantwortung der Fragebogen des *Advisory Committee* an ihre Grenzen, weil die Umfragen zu kantonal geregelten Fragen sehr zeitaufwändig waren. Immerhin war mit dem Bundesgesetz von 1925 eine gesetzliche Grundlage vorhanden, um die Kompetenz der Bundesanwaltschaft bezüglich der Bekämpfung von Frauen- und Kinderhandel zu begründen. Nach dem Beitritt der Schweiz zum *Advisory Committee* 1937 stellte sich die Frage der Bundeskompetenzen verschärft, weil das *Advisory Committee* seine Agenda auf

soziale Fragen ausgeweitet hatte, wozu es in der Schweiz kaum zuständige nationale Stellen gab und auch in den Kantonen teilweise nicht staatliche, sondern private Stellen für deren Behandlung zuständig waren. Dementsprechend versprach der Einbezug von privaten Akteuren nicht nur die knappen Ressourcen der Verwaltung zu schonen, sondern auch eine Lösung für die Kompetenzdefizite auf nationaler Ebene.

Die Wahrnehmung von Betroffenen von Frauen- und Kinderhandel auf nationaler Ebene spiegelte einerseits die Ängste rund um Urbanisierung, Mobilität und Sittlichkeit. Andererseits ist besonders in den Schriften des *Nationalcomité* eine starke Rezeption der Herangehensweise des *Advisory Committee* feststellbar.

7. Schluss

In der vorliegenden Arbeit habe ich untersucht, welche Ordnungsvorstellungen die Politik des Völkerbunds bezüglich Frauen- und Kinderhandel lenkten. Im Zentrum meiner Untersuchung stand das *Advisory Committee on the Traffic in Women and Children*, ein sogenanntes technisches Gremium, das die Aufgabe hatte, den Völkerbundsrat zu Fragen bezüglich der internationalen Bekämpfung von Frauen- und Kinderhandel zu beraten. In diesem Gremium waren – abgesehen von den drei letzten Jahren nach der Restrukturierung des Gremiums 1937 – rund zehn staatliche Delegierte und fünf, später sechs, beisitzende Mitglieder von internationalen Freiwilligenorganisationen vertreten. Mich interessierte, welche diskursiven Spielräume dieses Gremium eröffnete und welche politische Reichweite die Tätigkeit des *Advisory Committee* hatte.

Einleitend habe ich in einem Zitat⁹⁹⁷ des *Advisory Committee* darauf aufmerksam gemacht, dass ein Aspekt der Bekämpfung von Frauen- und Kinderhandel das umfasste, was im Zitat als „circumscribing the evil“ bezeichnet wurde. Unter diesem Aspekt subsummiere ich die Tätigkeit des *Advisory Committee* weniger als neutralen Beschreiber, sondern viel mehr als Produzent von Wissen. Diese Wissensproduktion betrieb das *Advisory Committee* unter anderem durch das Erheben von Daten mittels sogenannter Enqueten. Drei dieser Enqueten standen im Fokus meiner Dissertation und dienten mir als Grundlage, um die Ordnungsvorstellungen, welche die Hierarchisierung des Wissens zu Frauen- und Kinderhandel prägten, herauszuarbeiten. Im Folgenden lege ich zunächst die Resultate zu diesen Ordnungsvorstellungen dar und gehe dabei gesondert auf das Bild ein, das die Enqueten von Betroffenen von Frauen- und Kinderhandel zeichneten.

Anschliessend präsentiere ich meine Resultate zur politischen Reichweite der untersuchten Enqueten. Zur Wissensproduktion des *Advisory Committee* gehörte die Zirkulation des produzierten Wissens. Die Zirkulation dieses Wissens hatte je nach Kontext, Zusammenspiel politischer und zivilgesellschaftlicher Kräfte und internationalen Hierarchien unterschiedliche Auswirkungen, die ich im zweiten Teil dieses Schlusskapitels aufzeige. Gesondert eingehen werde ich schliesslich auf meine Ergebnisse zur Rolle von internationalen Freiwilligenorganisationen.

⁹⁹⁷ „It holds that public order and the health of the community can only be assured by circumscribing the evil and subjecting it to strict control.“ In: League of Nations: Traffic in Women and Children Committee: Study of Laws and Regulations With a View to Protecting Public Order and Health in Countries Where the System of Licensed Houses Has Been Abolished, Geneva 1930, S. 3.

7.1 „Circumscribing the evil“ – Darstellungen in Enqueten

Wesentliche Tätigkeit des *Advisory Committee* war das Sammeln von Daten und produzieren von Wissen mittels Enqueten. Ich habe in der vorliegenden Dissertation drei Enqueten des *Advisory Committee* eingehend untersucht. Die grösste der untersuchten Enqueten, die Asienenquete, hatte zum Ziel, analog zur zuvor erfolgten Enquete in Amerika und Europa, festzustellen, in welchem Umfang Frauen- und Kinderhandel in Asien vorkam. Die Daten für diese Enquete erhob eine *Travelling Commission* vor Ort, indem sie von Behörden und Kontaktpersonen Informationen erhob. Die zweite untersuchte Enquete, die Frauenpolizeienquete, die den Einsatz von weiblichen Polizistinnen untersuchte, bezog ihre Daten durch vom Völkerbundssekretariat erstellte Fragebogen, die an staatliche Behörden verschickt wurden. Die dritte untersuchte Enquete, die Antécédents-Enquete zu den Vorgeschichten von Prostituierten, die einen Teil der Relèvement-Enquete bildete, erhob ihre Daten mit dem Versenden eines Fragebogens, den die angeschriebenen Behörden und Freiwilligenorganisationen für circa fünfzig Personen ausfüllten und an das Völkerbundssekretariat zur Auswertung zurücksendeten.

Meine Analyse der drei Enqueten hat ergeben, dass sich die Enqueten bei der Beschreibung ihres Gegenstands an Ordnungsvorstellungen orientierten, die dem historischen Kontext geschuldet waren: Die kolonialen Verhältnisse verbunden mit der Vorstellung einer grundlegenden Unterschiedlichkeit zwischen Kulturen und der Tendenz Ursachen von Problemen in biologischen Erklärungen zu finden, prägten die Fragestellungen und die Resultate der untersuchten Enqueten. Diese Ordnungsvorstellungen wirkten sich auch auf die Darstellung der Betroffenen von Frauen- und Kinderhandel aus, wie ich in einem separaten Unterkapitel anschliessend zeige.

Bestimmend für die Resultate der Arbeit des *Advisory Committee* war die vom Kolonialismus geprägte Weltordnung. Beispielsweise war wegen der Unübersichtlichkeit der Territorialbesitze der Kolonialmächte im asiatischen Raum fraglich, welchen staatlichen Behörden welche Verantwortung für die Bekämpfung von Frauen- und Kinderhandel zukam. War es in der chinesischen Verantwortung, wenn Chinesinnen über britische „treaty ports“, welche die chinesischen Behörden nicht kontrollieren konnten, nach Britisch-Malaya gelangten? Und war der Handel mit geflüchteten Russinnen von einer chinesischen Stadt in eine andere chinesische Stadt als internationales Phänomen zu beschreiben? Die Beschreibungen in der Asienenquete zeigten diverse Unsicherheiten bezüglich der Frage, was als *internationalen* Frauen- und Kinderhandel gewertet werden soll. Gleichzeitig waren die Erhebungen in hohem Masse von den

Hierarchisierungen und Strukturierungen der kolonialen Gesellschaften nach „Rasse“-Unterscheidungen geprägt, die sich in den der Enquete in grossen Teilen zugrundeliegenden Zensusdaten und damit auch in der Enquete selbst widerspiegelte.

Die dem Kolonialismus geschuldete Annahme von der grundlegenden kulturellen Verschiedenheit führte zu blinden Flecken in den Resultaten. So wurden Chinesinnen, anders als beispielsweise Russinnen, in der Asienenquete als Opfer der jahrtausendealten, als statisch dargestellten, chinesischen Kultur beschrieben. Diese klare Trennung zwischen „westlicher“ Kultur und „östlicher“ Kultur hatte wesentliche Auswirkungen auf die Rezeption der Asienenquete. Die westlich geprägten internationalen Freiwilligenorganisationen fanden in diesen Beschreibungen wenig Identifikationsmöglichkeiten und kümmerten sich wenig um diese Fragestellung. Im chinesischen Kontext konnten die Ergebnisse der Asienenqueten hingegen durchaus als Unterstützung bereits bestehender interner Kritik an gesellschaftlichen Ordnungsprinzipien verstanden werden.

In anderen Kontexten habe ich hingegen Konstellationen gefunden, in welchen der Kulturrelativismus aussereuropäischen Delegierten diskursive Spielräume eröffnete, um sich den Empfehlungen des *Advisory Committee* zu entziehen: Insbesondere japanische Delegierte erklärten wiederholt, dass die Kultur und die öffentliche Meinung in ihrem Land die Umsetzung von Empfehlungen des *Advisory Committee* nicht zulassen würde. Oder sie argumentierten, dass wegen den besonderen kulturellen Gegebenheiten in ihrem Land, diese Empfehlungen keine oder nicht die gewünschte Wirkung zeigen würden.

Die Reichweite der Analyse der Enqueten war zudem durch die verbreitete biologische Weltanschauung begrenzt, die Probleme, die heute vorwiegend mit sozialen Faktoren erklärt werden, mit biologischen Faktoren erklärte. Dies zeigen die folgenden Beispiele aus meiner Untersuchung. Die Kolonialmächte glaubten sich darauf angewiesen, ihren alleinstehenden Armeeingehörigen in den Kolonien sexuelle Dienstleistungen zur Verfügung zu stellen und so anderweitige sexuelle Betätigungen zu verhindern. Diese Logik ergab sich aus einer biologischen Betrachtungsweise von männlicher und weiblicher Sexualität, die sich auch bei der Enquete zu Frauenpolizei zeigte. Die Notwendigkeit von weiblichen Polizistinnen wurde damit begründet, dass Frauen natürlicherweise ein anders strukturiertes sexuelles Begehren hätten als Männer, und Frauen deshalb im Gegensatz zu Männern nicht durch sexuelle Dienstleistungen von Prostituierten korrumpierbar seien. Biologische Zuschreibungen ermöglichten zudem Argumentationen für den Einsatz von Polizistinnen bei Polizeikontakt von Frauen und Kindern generell. Biologische Herangehensweisen finden sich auch in der Erhebung der Antécédents-Enquete zum „mental level“ von Prostituierten. Zur Messung des „mental level“

wurden Intelligenztests verwendet, deren Resultate in Übereinstimmung mit den damaligen von biologischen Herangehensweisen geprägten Konzepten von Intelligenz als Beleg dafür betrachtet wurden, wie intelligent eine Person sei, beziehungsweise welches „mentale Niveau“ sie aufweise. Zusammenhänge zwischen „mental level“ und sozialen Faktoren fielen durch das Analyseraster. So fiel beispielsweise nicht auf, dass die Afroamerikanerinnen, welchen im US-Sample der Antécédents-Enquete ein unterdurchschnittliches „mental level“ zugeordnet wurde, in den Südstaaten der USA aufgewachsen waren, wo der afroamerikanischen Bevölkerung Bildungschancen weitgehend verwehrt blieben.

Wichtig ist, im Zusammenhang mit biologischen Herangehensweisen festzuhalten, dass ich nur klar ablehnende Stellungnahmen der *Social Section*, der zuständigen Völkerbundssektion, gegenüber eugenischen Ideen fand. Auch im *Advisory Committee* äusserten nur ganz vereinzelt Delegierte eugenische Vorschläge wie Heiratsbeschränkungen aufgrund der genetischen Veranlagungen und wurden dafür von anderen Delegierten vehement kritisiert, so dass diese Vorschläge immer weit davon entfernt waren, mehrheitsfähig zu werden.

Die biologische Weltsicht war aber nicht die einzige, die ich bei meinen Untersuchungen des *Advisory Committee* vorgefunden habe. Die Untersuchung der Antécédents-Enquete zeigte, dass im *Advisory Committee* verschiedene Erklärungsansätze für Prostitution und für Frauen- und Kinderhandel konkurrierten. Erstens fand ich psychiatrische Erklärungen, die von biologischen Auffassungen geprägt waren und Prostitution mit dem individuellen mentalen Zustand der Prostituierten erklärten. Zweitens fand ich soziologische Erklärungen, welche die Auswirkungen gesellschaftlicher Rahmenbedingungen für Prostitution verantwortlich machten. Schliesslich fand ich drittens religiös geprägte und moralische Erklärungen vor, welche die moralische Entscheidung des Individuums als Erklärung für Prostitution betrachteten. Die Beständigkeit der moralischen und der religiösen Erklärungen ist nicht zuletzt auf die religiöse Prägung vieler für die Antécédents- und die Relèvement-Enquete befragten Organisationen und Institutionen zurückzuführen. Die Breite der von der Enquete rezipierten Erklärungsansätze bot den Vorteil, dass ganz unterschiedliche AkteurInnen darin ein ihnen entsprechendes Konzept fanden und damit an der Politik des Völkerbunds beteiligt werden konnten.

Ich werte angesichts dieser Ergebnisse die Enqueten des Völkerbunds nicht, wie das neuere Forschungsarbeiten tun, als Instrument, um bewusst die Hebung und Erhaltung der Moral in der Gesellschaft herbeizuführen und imperialistische Konzepte zu verbreiten, sondern verorte die Wissensproduktion im historischen Kontext der Abhängigkeit und Durchdringung von moralisierenden und kolonialen Diskursen. Die These von Chaumont, dass es in den Enqueten zu bewussten Verzerrungen wissenschaftlicher Resultate kam, kann ich nicht bestätigen, aber

auch nicht die These von Fischer, dass die Enqueten eine Versachlichung der Diskussionen brachten. Beide Thesen gehen zu sehr auf die Rhetorik der offiziellen Quellen ein, die zur Erhaltung der Glaubwürdigkeit, die neutrale Wissenschaftlichkeit der Enqueten betonten. Vielmehr war den AkteurInnen bewusst, dass die Resultate in Abhängigkeit zum politischen Entstehungsumfeld standen und dass deshalb gewisse Einschränkungen bei den Resultaten in Kauf genommen werden mussten. Im Gegenzug war den AkteurInnen aber auch klar, dass die Veröffentlichung der Resultate weitreichende politische Wirkung entfalten konnte und deshalb die relevanten politischen AkteurInnen Gelegenheit haben mussten, die Resultate vor der Veröffentlichung zu redigieren, um die Kooperationsbereitschaft der Staaten zu erhalten.

7.1.1 Darstellung der Betroffenen in den Enqueten

Mit der Wissensproduktion der Enqueten ging auch das Definieren und Umreißen von Frauen- und Kinderhandel und den davon Betroffenen einher. Ich nahm die Änderung des Begriffs „white slavery“ zu „traffic in women and children“ an der Völkerbundkonferenz von 1921 zum Anlass, das Bild der Betroffenen von Frauen- und Kinderhandel zu untersuchen, indem ich das Bild von Geschlechts- und „Rasse“-Zugehörigkeit sowie von der ökonomischen Lage der Betroffenen analysierte.

Bezüglich der „Rasse“-Zugehörigkeit habe ich eine Abkehr von der alleinigen Konzentration auf „weisse“ Betroffene festgestellt und kann insofern bisherige Forschungsergebnisse bestätigen. Neu war eine Enquete wie die Asienenquete möglich, die sich zu einem grossen Teil mit „nicht-weissen“ Betroffenen von Frauen- und Kinderhandel befasste. Gleichzeitig blieb insbesondere in der internationalen Öffentlichkeit das stereotype Bild der „weissen Sklavin“ nach wie vor präsent. Dies zeigte sich beispielsweise an der überproportionalen Resonanz, welche die Lage der Russinnen in China in der westlichen Öffentlichkeit hervorrief.

Bezüglich der Kategorie Geschlecht konnte ich mit der vorliegenden Arbeit zeigen, dass mit der Verwendung des Begriffs Frauen- und Kinderhandel, nach wie vor weibliche Betroffene im Fokus des *Advisory Committee* standen. Dazu trug die Einschränkung des Begriffs Frauen- und Kinderhandel auf emigrierte weibliche Prostituierte bei, der Menschenhandel zu anderen Zwecken wie beispielsweise ausbeuterische Arbeitsverhältnisse nicht enthielt. Zudem wurde im neuen Begriff die Hilflosigkeit und Passivität der Betroffenen zwar nicht mehr mit dem Begriff Sklavin hergestellt, dafür trat neu der Begriff Kind hinzu. Die nach wie vor vorhandene Konnotation mit Hilflosigkeit und Passivität liess sich mit dem Stereotyp einer weiblichen Person viel eher vereinbaren als mit demjenigen einer männlichen Person und bekräftigte auf diese Weise stereotype Weiblichkeitsbilder. Das Bild der Betroffenen als weibliche, hilflose

Personen zeigte sich deutlich bei der Konzeption der Frauenpolizei, die mit der Begründung gefordert wurde, dass die Betroffenen aufgrund ihrer Verletzlichkeit von Frauen und nicht von Männern betreut werden sollten. Zu diesen verletzlichen und hilflosen Personen konnten auch Knaben zählen, da deren Männlichkeit durch diese Zuschreibungen nicht in Frage gestellt wurde.

Bezüglich der ökonomischen Lage der Betroffenen zeigte ich, dass diese Frage im *Advisory Committee* zwar zur Sprache kam, sie aber nicht von allen beteiligten AkteurInnen als relevant betrachtet wurde. Die Thematisierung erfolgte entweder auf Initiative sozialistischer AkteurInnen oder wurde durch die soziologischen Analysen angestoßen, welche die gesellschaftlichen Grundlagen und damit auch die ökonomischen Faktoren in den Blick nahmen. Grundsätzlich blieben Erklärungen, die sich auf das Individuum als Ursache von Prostitution sowie Frauen- und Kinderhandel konzentrierten, bedeutsam. Dabei wurden sowohl die psychische Disposition, als auch die moralische Verworfenheit als Erklärungen genannt. Mit der zunehmenden Wichtigkeit von soziologischen, psychiatrischen und kulturellen Erklärungen für Frauen- und Kinderhandel nahmen deterministische Erklärungen mehr Raum ein, welche die Verantwortung, aber auch die Entwicklungsmöglichkeiten des Individuums als geringer erachteten als ältere moralische Erklärungsansätze.

7.2 Reichweite und Einfluss der Enqueten und der Wissenszirkulation

Die Enqueten des *Advisory Committee* verbreitete das Völkerbundssekretariat unter den beteiligten Staaten und machte sie der interessierten Öffentlichkeit zugänglich. Diese Wissenszirkulation hatte Auswirkungen in den einzelnen Staaten und wurde von internationalen Freiwilligenorganisationen aufgegriffen, um politische Ziele zu verfolgen.

Die erste Enquete, die das Völkerbundssekretariat durchführte, war eine Erhebung zum Stand der nationalen Umsetzung der internationalen Konventionen gegen Frauen- und Kinderhandel. Sie diente an der Konferenz von 1921 dem Völkerbund dazu, seine Zuständigkeit für die Konventionen zur Bekämpfung von Frauen- und Kinderhandel zu bekräftigen und zu legitimieren. Der bisherige Depositarstaat der Konventionen, Frankreich, hatte seiner Aufgabe entsprechend Signaturen und Ratifikationen kommuniziert, nicht aber Informationen zum Stand der Umsetzung der Konventionen erhoben. Mit der Enquete übte der Völkerbund also eine bisher nicht vorhandene Funktion aus und schuf sich somit eine neue Aufgabe.

Diese neue Aufgabe führte das Völkerbundssekretariat fort, indem es jährlich Informationen zum aktuellen Stand der Umsetzung der Konventionen und der Empfehlungen des *Advisory Committee* einforderte, diese dem *Advisory Committee* vorlegte und veröffentlichte. Dieses Vorgehen bot neu die Möglichkeit, die Bemühungen der einzelnen Staaten direkt miteinander zu vergleichen. Diese Vergleichbarkeit und die Öffentlichkeit der Sitzungen des *Advisory Committee* setzten die Staaten unter Druck, sich vor dem *Advisory Committee* in einem guten Licht zu präsentieren und damit ihre politischen Handlungen zumindest oberflächlich den Empfehlungen des *Advisory Committee* anzupassen.

Als zusätzliches Instrument, um Druck auszuüben, dienten die beiden gross angelegten Enqueten zu Frauen- und Kinderhandel mit Recherchen vor Ort, wie die hier untersuchte Asienenquete, sowie die thematischen Enqueten, wie die in der vorliegenden Arbeit untersuchten Enqueten zu Frauenpolizei und Vorgeschichte von Prostituierten. Die gross angelegten Enqueten zu Frauen- und Kinderhandel erhöhten den Umsetzungsdruck insofern, als die besuchten Staaten bei diesen Enqueten mit einer grösseren Publizität und mit weniger Kontrolle über die Datenerhebung rechnen mussten. Beispielsweise alarmierte die Enquete zu Frauen- und Kinderhandel in Europa und Amerika die Schweizer Behörden. Ich habe Hinweise gefunden, die darauf hindeuten, dass das bereits geplante Verfahren zur Umsetzung und Ratifizierung der Konventionen gegen Frauen- und Kinderhandel in der Schweiz durch die Enquete eher beschleunigt wurde. Für die Schweiz stellte sich mit der Bewilligung der Recherchen zur En-

quete das Problem, dass es keine gesetzliche Grundlage gab, um den ExpertInnen des Völkerbunds zu erlauben, in den Kantonen vor Ort zu Frauen- und Kinderhandel zu recherchieren, da dies in kantonale und nicht in nationale Kompetenz fiel. Des Weiteren hatten die thematischen Enqueten den Effekt, dass in einigen staatlichen Verwaltungen erstmals überhaupt das entsprechende Thema diskutiert und in Erwägung gezogen wurde. Dazu habe ich bei der Untersuchung der Schweiz Quellen gefunden, die zeigen, dass sich teilweise die von den Bundesbehörden um Auskünfte angefragten kantonalen Behörden bisher keine Gedanken beispielsweise zum Einsatz von weiblichen Polizistinnen gemacht hatten. Zusätzlich führte das Sammeln der Informationen dazu, dass in der Schweiz mit ihrer föderalen Struktur die Enqueten des Völkerbunds den übergeordneten Bundesbehörden die Möglichkeit gaben, ihrerseits Informationen über Fragen zu erhalten, welche zu diesem Zeitpunkt nicht in ihrer Kompetenz lagen.

Die Resultate der thematischen Enqueten wurden per Zirkular unter den Völkerbundmitgliedstaaten verbreitet. Diese Wissenszirkulation fand nicht wertfrei statt, sondern damit gingen Empfehlungen des *Advisory Committee* einher, bestimmte Varianten zur Gestaltung staatlicher Regelungen vorzuziehen. Diese Empfehlungen hatten Gewicht, weil sie vom Völkerbund kamen und damit die Unterstützung der internationalen Gemeinschaft hatten. Dieses Gewichts waren sich die AkteurInnen auf internationaler und nationaler Ebene bewusst. So äusserte beispielsweise Japan gegenüber der zuständigen Leiterin der *Social Section* Rachel Crowdy den Wunsch, Untersuchungsgebiet der Asienenquete zu sein, um mit den Resultaten vor der japanischen Öffentlichkeit eine Hinwendung zu abolitionistischer Prostitutionspolitik rechtfertigen zu können.

Ein wesentliches Element, das die Umsetzung der Völkerbundempfehlungen beförderte, war, dass diese Empfehlungen diskursiv mit Fortschritt und Moderne verbunden waren. Staaten, welche die Völkerbundempfehlungen umsetzten, konnten also für sich in Anspruch nehmen, eine fortschrittliche Politik zu verfolgen. So ist das Bemühen einiger Staaten darum, als „moderner“ Staat zu erscheinen, deutlich erkennbar. Dies gilt insbesondere für Themen, welche die Stellung der Frau in der Gesellschaft betrafen, wie sich bei den Diskussionen zu Frauenpolizei zeigte: Staaten wie Argentinien bemühten sich darum, Frauen, die in entfernter Weise mit Polizeidienst in Verbindung gebracht werden konnten, als Polizistinnen zu bezeichnen, um vor dem *Advisory Committee* und damit vor der internationalen Staatengemeinschaft als „moderner“ Staat zu erscheinen. Als „moderner“ Staat zu erscheinen, war deshalb notwendig, weil dies zu einer besseren Position auf internationaler Ebene verhalf. Dies ermöglichte es den Staaten, ihren Machtanspruch im Innern zu legitimieren und gleichzeitig die eigene Sou-

veränität gegenüber imperialistischen Mächten zu legitimieren. Die Legitimierung gegenüber Kolonialmächten war nötig, weil kolonialistische unter anderem Interventionen dadurch gerechtfertigt wurden, dass der Kolonialismus den Kolonialiserten die Zivilisation bringe. Vor diesem Hintergrund ist erklärbar, weshalb beispielsweise Delegierte aus Britisch Indien, die der indischen Unabhängigkeitsbewegung nahe standen, daran interessiert waren, dass Indien in den Enqueten des *Advisory Committee* als Territorium, das dem Fortschritt zugewandt ist, dargestellt wurde. Denn nur mit dem Nachweis, dass Indien eine „zivilisierte“ Gesellschaft sei, konnten sie die Bestrebungen zur nationalen Unabhängigkeit Indiens auf internationaler Ebene rechtfertigen. Es standen also nicht alle Staaten unter dem gleich grossen Druck, die Empfehlungen des Völkerbunds umzusetzen, sondern hatten je nach Position im internationalen Machtgefüge mehr oder weniger Spielraum. Immerhin setzten die Enqueten mit ihrer öffentlichen Wirksamkeit auch die Kolonialmächte unter Druck, ihrem Anspruch, die Kolonisierten zu „zivilisieren“, gerecht zu werden. Denn die Existenz von Frauen- und Kinderhandel in Kolonien stellte die „Zivilisierungsbemühungen“ der Kolonialmächte in Frage.

Als verhandelbare Einschränkung der Reichweite der Enqueten hat sich in meiner Untersuchung das Mandat des Völkerbunds erwiesen, das sich nominal auf Gegenstände internationaler Zusammenarbeit beschränkte. Die Arbeit des *Advisory Committee* stützte sich auf den Artikel 23c der Völkerbundssatzung, die dem Völkerbund die Kompetenz gab, die internationalen Abkommen zur Bekämpfung von Frauen- und Kinderhandel zu beaufsichtigen. Dieses Mandat war auf die Abkommen und insbesondere auf grenzüberschreitenden, das heisst internationalen, Frauen- und Kinderhandel beschränkt. Die Definition von international erwies sich jedoch nicht als fix, sondern wurde je nach Interessenskonstellation im *Advisory Committee* verschieden ausgelegt. Staatliche Delegierte zogen wiederholt die Mandatsbeschränkung argumentativ dazu heran, Themen, die heikel für die Selbstrepräsentation der entsprechenden Nationalstaaten waren, aus den Diskussionen des *Advisory Committee* auszuklammern, indem sie darauf verwiesen, dass es sich dabei um nationale Belange handle. So wurde beispielsweise eine eingehendere Untersuchung des Zusammenhangs zwischen Prostitution und Frauenlöhnen mit diesem Hinweis abgelehnt. Gab es keine Bedenken vonseiten der staatlichen Delegierten, war es durchaus möglich, das Mandat des *Advisory Committee* sehr breit aufzufassen, so dass sich der Begriff „internationaler Frauen- und Kinderhandel“ als äusserst dehnbar erweisen konnte. Beispiele dafür sind die in der vorliegenden Arbeit untersuchten Themen Frauenpolizei und „relèvement“. Bei beiden Themen war der Bezug zu Frauen- und Kinderhandel nicht offensichtlich und es handelte sich eindeutig um Themen, deren Regelung in die nationale Kompetenz fiel.

Insgesamt kann ich mit meiner Arbeit zeigen, dass die Enqueten und die Empfehlungen des Völkerbunds einen Einfluss auf die nationale Politik hatten. Der Einfluss war aber von der Position der Staaten im internationalen Machtgefüge abhängig, beziehungsweise davon, wie sehr die Staaten darauf angewiesen waren, die mit dem Völkerbund diskursiv verbundenen Attribute Modernität und Fortschritt für sich in Anspruch zu nehmen. Gleichzeitig nutzten nationale AkteurInnen die Enqueten des Völkerbunds aktiv, um auf nationaler Ebene ihre politischen Ziele zu verfolgen oder verorteten sich so in den Diskursen, dass sie sich internationalen Empfehlungen entziehen konnten.

7.3 Die Rolle von Freiwilligenorganisationen

Meine Arbeit hat gezeigt, dass für die Wissenszirkulation und für die Wissensproduktion die internationalen Freiwilligenorganisationen eine wichtige Funktion innehatten. Ihr Einfluss auf die Wissenszirkulation hatte mit der legitimatorischen Funktion zu tun, die dem Bezug auf den Völkerbund in der Öffentlichkeit zukam. So konnte ich beispielsweise aufzeigen, dass die ExpertInnenkommission die Nutzung der Resultate der Asienenquete durch zivilgesellschaftliche Organisationen bei der Redaktion der Enquete bedachte. Ebenso konnte ich zeigen, wie auf Initiative der *Amies de la jeune fille* mehrere Freiwilligenorganisationen die Haltung des *Advisory Committee* zur Reglementierung von Prostitution bereits zu einem Zeitpunkt mit aller Deutlichkeit kommunizierten, als das Völkerbundssekretariat sich diesbezüglich noch vorsichtiger äusserte. Diese Resultate bestätigen die Ergebnisse von Legg, dass die internationalen Freiwilligenorganisationen die Ergebnisse der Völkerbundenqueten nutzten, um lokale Politiken in Frage zu stellen.

Neben dem Einfluss auf die Wissenszirkulation stellte ich fest, dass die internationalen Freiwilligenorganisationen über Einfluss auf die Wissensproduktion verfügten. Dies hatte sowohl mit den institutionellen Möglichkeiten zu tun, die ihnen im Rahmen des *Advisory Committee* eröffnet wurden, als auch mit dem Gewicht und der Vernetzung der einzelnen Organisationen. Institutionell hatten die internationalen Freiwilligenorganisationen die Aufgabe, das *Advisory Committee* über ihre Arbeit zu informieren. Die internationalen Freiwilligenorganisationen nutzten diese Funktion, um ihre Sicht der Dinge darzustellen und staatliche Informationen zu konterkarieren. In ihren Berichten über die Politik der einzelnen Staaten lassen sich auch Strategien der internationalen Freiwilligenorganisationen erkennen, um im entsprechenden Staat politische Ziele zu erreichen, wie beispielsweise die Berichte der Frauenorganisationen über Frauenpolizei gezeigt haben. Die Veröffentlichung der Berichte der internationalen Freiwilligenorganisationen im Rahmen des Völkerbunds gab diesen Berichten Gewicht und erzeugte Druck auf die jeweils kritisierten Staaten. So intervenierte etwa die Schweiz, als das Völkerbundssekretariat sich im Bericht über Frauenpolizei für die Schweiz allein auf die Informationen stützte, welche die Frauenrechtlerin Emilie Gourd über die Schweiz lieferte. Die Aussagen der Freiwilligenorganisationen, die vom Völkerbund bestätigt wurden oder sich auf Empfehlungen des Völkerbunds stützten, profitierten insofern von der hohen Glaubwürdigkeit des Völkerbunds, als diese ihren Aussagen zu mehr Gewicht auf der politischen Ebene verhalf, weil sie von der internationalen Gemeinschaft getragen wurden.

Meine Untersuchung der Protokolle des *Advisory Committee* hat ergeben, dass die jährlichen Tätigkeitsberichte der internationalen Freiwilligenorganisationen dort nicht auf grossen Widerhall stiessen. Dementsprechend war weniger diese berichtende Tätigkeit, als vielmehr der Einsitz im *Advisory Committee* für die internationalen Freiwilligenorganisationen wichtig, weil sie in den Sitzungen Einfluss auf Diskussionen nehmen konnten. Dementsprechend bedeutete die Änderung des Status der internationalen Freiwilligenorganisationen 1937 von beizitzenden zu korrespondierenden Mitgliedern eine Schwächung ihrer Position, auch wenn es einigen ehemaligen Mitgliedern wie Samuel Cohen von der *Jewish Association* und Ghénia Avril de Sainte-Croix von den internationalen Frauenorganisationen gelang, als Experte beziehungsweise als Expertin weiterhin ins *Advisory Committee* eingeladen zu werden.

Die finanziellen Engpässe des Völkerbunds boten privaten AkteurInnen eine weitere Einflussmöglichkeit, da sie dazu führten, dass der Völkerbund auf die Unterstützung von Freiwilligenorganisationen angewiesen war. So übernahmen VertreterInnen von Freiwilligenorganisationen teilweise Arbeiten des Völkerbundssekretariats wie ich das beispielsweise für Samuel Cohen von der *Jewish Association* bei der Relèvement-Enquete belegen konnte. Oder Private stellten Mittel für Untersuchungen bereit, wie bei der Finanzierung der Frauen- und Kinderhandel-Enqueten, die ohne das Geld des *Bureau of Social Hygiene*, das grössten Teils direkt aus dem privaten Vermögen von John D. Rockefeller Junior gespeist wurde, nicht realisierbar gewesen wären. Wie ich bei der Asienenquete zeigen konnte, sicherte die finanzielle Abhängigkeit des Völkerbunds diesen privaten AkteurInnen einen Einfluss auf die Konzipierung der Enqueten.

Ein weiteres Ergebnis meiner Arbeit ist, dass nicht alle internationalen Freiwilligenorganisationen dasselbe Gewicht innerhalb des *Advisory Committee* hatten. Ich habe in der vorliegenden Arbeit nachweisen können, dass das *International Bureau* am meisten Gewicht hatte. Dies zeigte sich zunächst daran, dass das *International Bureau* die einzige internationale Freiwilligenorganisation war, die offiziell an die Völkerbundkonferenz zur Bekämpfung von Frauen- und Kinderhandel in Genf von 1921 eingeladen wurde, obwohl sich auch andere Organisationen um eine Einladung bemüht hatten. Dies gab dem *International Bureau* die Möglichkeit, die Problemdefinition von Frauen- und Kinderhandel im Völkerbund von Beginn weg mitzugestalten. Weiter liess sich das Gewicht des *International Bureau* an seinen Verbindungen zu Mitgliedern des *Advisory Committee* erkennen. Viele der staatlichen Delegierten des *Advisory Committee* waren gleichzeitig als Privatpersonen in einem Nationalkomitee des *International Bureau* Mitglied und nahmen als RepräsentantInnen dieses Nationalkomitees regelmässig an den internationalen Kongressen des *International Bureau* teil. Die starke Ver-

tretung des *International Bureau* wirkte sich auf die Arbeit des *Advisory Committee* aus. Das *International Bureau* hatte einen entscheidenden Einfluss auf die Agenda des *Advisory Committee*, wie die folgenden Beispiele zeigten: 1924 wurde das Traktandum Frauenpolizei verschoben, um die Diskussionen des internationalen Kongresses des *International Bureau* abzuwarten. 1934 setzte sich im *Advisory Committee* die vom *International Bureau* vertretene Haltung durch, dass die krisenbedingte Arbeitslosigkeit keinen grossen Einfluss auf die Verbreitung von Frauen- und Kinderhandel habe. Im selben Jahr griff das *Advisory Committee* aufgrund der Diskussionen im *International Bureau* die Frage des „relèvement“ auf. Diese bestimmende Position des *International Bureau* wurde weiter gestärkt durch die Ressourcenknappheit des Völkerbundssekretariats und durch die gute Vernetzung des *International Bureau* mit dem britischen *Home Office*.

Meine Ergebnisse zu den internationalen Frauenorganisationen haben gezeigt, dass auch diese über ein breites Netzwerk innerhalb des *Advisory Committee* verfügten. Die weiblichen Delegierten und die Beisitzerinnen des *Advisory Committee* waren fast ausnahmslos Mitglieder der grossen konfessionell unabhängigen Frauenorganisationen, namentlich des ICW, der IWSA und der WILPF, die zusammen einen Beisitz innehatten. Die katholischen Frauen waren hingegen separat in der *Union internationale des Ligues féminines catholiques* organisiert und hatten als solche ab 1929 einen eigenen Beisitz im *Advisory Committee*. Die konfessionell unabhängigen Frauenorganisationen griffen die Themen des *Advisory Committee* an ihren Kongressen auf und versuchten ihrerseits Einfluss auf die Diskussionen im Völkerbund zu nehmen. Beispielsweise schrieben sie im Vorfeld der Konferenz von 1921 einen Brief an das Völkerbundssekretariat, in welchem sie forderten, dass keine Massnahmen beschlossen werden sollten, die ausschliesslich Frauen betreffen. Diese Forderung wurde in der Arbeit des *Advisory Committee* nicht aufgenommen, was mit der Prävalenz dualistischer Vorstellungen von biologischer Geschlechterdifferenz erklärbar ist. Ein Beispiel für den Einfluss der Frauenorganisationen ist das Thema Frauenpolizei, das von der dänischen Delegierten Estrid Hein, die im ICW aktiv war, eingebracht und von Ghénia Avril de Sainte-Croix, der Vertreterin der internationalen Frauenorganisationen im *Advisory Committee* eng begleitet wurde. Das Thema konnte zwar nicht dauerhaft auf die Agenda des *Advisory Committee* gesetzt werden, hatte aber dank der Enquete des Völkerbunds zur Folge, dass sich staatliche Behörden mit der Frage befassen mussten, ob der Einsatz von Frauenpolizeicorps eine Option wäre. Der Einfluss der Frauenorganisationen war aber weniger ausgeprägt als derjenige des *International Bureau*. Diese Schwäche ist teilweise auf den generell geringeren Respekt männlicher staatlicher Delegierter gegenüber Frauen zurückzuführen, der das geringere politische Gewicht von

Frauen auch in der internationalen Politik der Zwischenkriegszeit erklärt. Hinweise auf diese Haltung gegenüber Frauen fand ich in den Berichten des Schweizer Delegierten Camille Gorgé, der sich über die „verbosité“ der weiblichen Delegierten beklagte.

Bezüglich der Mädchenschutzorganisationen komme ich zu dem Ergebnis, dass ihr Beitrag zu den Diskussionen im *Advisory Committee* geringer war als derjenige des *International Bureau* und der internationalen Frauenorganisationen. Dies hing damit zusammen, dass diese Organisationen stärker national verankert waren und dementsprechend auf die Unterstützung des jeweiligen Staates angewiesen waren, um ihre Anliegen zu verfolgen. Bei der *Jewish Association* fiel diese Schwäche weniger ins Gewicht, weil sie enge Beziehungen zum *International Bureau* und zum britischen *Home Office* hatte und damit über mindestens zwei starke Verbündete im *Advisory Committee* verfügte. Die beiden in der Schweiz ansässigen Organisationen, die *Association catholique* und die *Amies de la jeune fille*, hatten hingegen keine Partner im *Advisory Committee* ausser der nicht stimmberechtigten Vertreterin der internationalen Frauenorganisationen, da die Schweiz, auf deren Delegierten sie am ehesten hätten Einfluss nehmen können, über keinen Sitz verfügte. Die Tatsache, dass bis 1937 kein offizieller Schweizer Delegierter im *Advisory Committee* war, ist für diese Organisationen aber nicht nur negativ zu werten: Es erhöhte die Wichtigkeit der beiden Organisationen im *Advisory Committee*, weil es sie in die Position versetzte, über die Situation in der Schweiz Auskunft zu geben. Die Schweizer Behörden nahmen diese Scharnierfunktion der beiden Organisationen aber kaum wahr, ausser wenn sich die Organisationen direkt mit Informationen aus dem *Advisory Committee* an die Schweizer Behörden richteten. Dementsprechend setzte sich der Schweizer Delegierte Ende der 1930er-Jahre auch nicht für einen Beisitz der beiden Organisationen im *Advisory Committee* ein, als diese auf einen korrespondierenden Status zurückgestuft wurden. Dies obwohl die wenig entwickelte Verwaltung des Schweizer Bundesstaates beim Thema Frauen- und Kinderhandel häufig auf die Arbeit von Freiwilligenorganisationen zurückgriff, um ihre Defizite zu kompensieren, was für die Zeit vor dem Zweiten Weltkrieg einem typischen Muster der Delegation von staatlichen Aufgaben an private Organisationen entsprach.

Insgesamt stelle ich fest, dass internationale Freiwilligenorganisationen eine wesentliche Rolle bei der Wissenszirkulation und bei der Wissensproduktion zu Frauen- und Kinderhandel spielten. Je nach Position hatten die Organisationen mehr oder weniger grossen Einfluss auf das Agenda-Setting des *Advisory Committee*. Für die Einschätzung ihrer Position ist ihre Vernetzung ausschlaggebend, die trotz ihrem internationalen Anspruch teilweise eng an bestimmte Staaten geknüpft war.

7.4 „Assuring public order“ als Ziel – Fazit und Ausblick

Die vorliegende Arbeit hat in drei Schwerpunkten die Arbeit des *Advisory Committee* analysiert. Dabei verwendete ich die drei Analysekatoren „Rasse“, Geschlecht und ökonomische Lage, die sich in den Quellen auch immer wieder überkreuzten. Die Analysekatoren waren von Bedeutung, um ein Verständnis für den Gegenstand der Arbeit des *Advisory Committee* zu entwickeln und um zu erkennen, welche Ordnungsstrategien das *Advisory Committee* anwandte, um sogenannten Frauen- und Kinderhandel zu erfassen.

Diese Erfassung und Ordnung war mit der Vorstellung von einer globalen Interdependenz verknüpft, was bedeutete, dass davon ausgegangen wurde, dass selbst ein lokal begrenztes Vorkommen von Frauen- und Kinderhandel Auswirkungen auf entfernte Gebiete haben konnte oder von diesen entfernten Gebieten ausgelöst werden konnte. Aufgrund dieser Vorstellung von globaler Interdependenz handelte es sich bei Frauen- und Kinderhandel um einen Gegenstand, der vom Völkerbund erfasst und geordnet werden musste, im Sinne der Ordnungserhaltung, des „assuring public order“, und damit auch der Friedenserhaltung. Weiteren friedenserhaltenden Charakter erhielt das *Advisory Committee* in den 1930er-Jahren, als wichtige Staaten aus dem Völkerbund austraten, aber in „technischen“ Bereichen, wie beispielsweise Japan im *Advisory Committee*, weiterhin vertreten waren. Das *Advisory Committee* und andere „technische“ Gremien ermöglichten es dem Völkerbund, diplomatische Gespräche mit Staaten zu arrangieren, die im „politischen“ Bereich des Völkerbunds nicht mitarbeiteten und stärkte somit die Legitimität des Völkerbunds als internationale Institution. Das *Advisory Committee* verhalf dem Völkerbund also durch seine Zusammensetzung und durch die von ihm untersuchte Thematik zu zusätzlicher Legitimität. Diese Legitimität wurde durch die teilweise grosse, positive Resonanz der Öffentlichkeit auf die Enqueten weiter gesteigert. Mit dieser Resonanz verbreitete sich die Ansicht, dass die Bekämpfung von Frauen- und Kinderhandel wichtig und richtig sei, dass also der Völkerbund mit der Bekämpfung von Frauen- und Kinderhandel eine wichtige Funktion erfülle, was zur Akzeptanz des Völkerbunds als Ganzem beitrug.

Mit der vorliegenden Arbeit habe ich gezeigt, welchen Einfluss eine internationale Organisation mit der Wissensproduktion und Wissenszirkulation auf nationalstaatlicher Ebene nehmen kann. Möglich wurde dieser Einfluss einer internationalen Organisation zu einem historischen Zeitpunkt, als mit der Existenz von Massenmedien diese Informationen in der Öffentlichkeit zirkulierten. Im Zusammenspiel mit den Medien und mit internationalen Freiwilligenorganisationen, die als Katalysator der vom *Advisory Committee* aufgegriffenen Themen funktio-

nierten, konnte Druck aufgebaut werden, um politische Forderungen umzusetzen. Das Verhältnis zwischen internationaler Organisation und staatlichen AkteurInnen betrachte ich aber nicht nur als Einflussnahme der internationalen Organisation auf nationalstaatlicher Ebene. Vielmehr nutzten staatliche AkteurInnen ebenso wie AkteurInnen der internationalen Freiwilligenorganisationen die Resultate der Enqueten des Völkerbunds, um die öffentliche Meinung in ihren Staaten zu beeinflussen. Diese wechselseitigen Einflüsse zwischen staatlicher, internationaler und nicht-staatlicher Ebene fanden in einem durch komplexe Hierarchien ausgezeichneten Feld statt, das sich an der „Zivilisiertheit“ ihrer Mitglieder orientierte. Meine Untersuchungen zur Schweiz haben einen Teil dieser komplizierten Beziehungen zwischen diesen drei Ebenen analysiert und gezeigt, dass es für eine Analyse der Machtbeziehungen wesentlich ist, dass die Beziehungen zwischen internationaler und nationaler Ebene als interdependent konzeptualisiert und mit weitreichenden Kenntnissen der nationalen Gegebenheiten vorgenommen werden.

Die Funktion der Öffentlichkeit und der zivilgesellschaftlichen Organisationen finden sich auch nach dem Zweiten Weltkrieg in der Nachfolgeorganisation des Völkerbunds, der UNO, wieder. Meine Arbeit hat gezeigt, welche diskursiven und politischen Spielräume Diskussionen auf internationaler Ebene eröffnen und wie gerade Themen wie Frauen- und Kinderhandel, die mit Kriminalität oder Gewalttätigkeit und der sozialen Lage von Frauen verknüpft sind, sich eignen, um Hierarchisierungen zwischen Staaten vorzunehmen. In diesem Sinne bietet die vorliegende Arbeit zahlreiche Anknüpfungspunkte, um den Einfluss und die Funktionsweise von internationalen Gremien weiter zu untersuchen.

8. Quellen- und Literaturverzeichnis

8.1 Quellen

8.1.1 Ungedruckte Quellen

Völkerbundarchiv (LNA), Genf

Section Files 1919-1927

12/43343/12524 R654-R655

- Dossier Draft convention on Traffic in Women and Children.
- Dossier Anti-Slavery and Aborigines Protection Society.

12/10786/10786 R643

- Dossier Conference on White Slave Traffic.

12/28694/R675-676

- Dossier Employment of women police/ Rapport présenté par Mme Avril de Sainte-Croix.
- Dossier Employment of women police/Files of replies from Governments as distributed to the Committee on Traffic in Women + Children.
- Dossier Employment of women police/Circular letter transmitting a resolution passed at the Second Session.
- Dossier regarding Great Britain.
- Dossier Employment of women police/Resolution adopted by the Council instructing the Secretary General to communicate to Governments Resolution 4 of the Advisory Committee with the request that they will communicate to the Secretariat such information relevant thereto.
- Dossier Circular letter transmitting a resolution passed at the Second Session.
- Dossiers zu folgenden Ländern: Ägypten, Argentinien, Australien, Belgien, Chile, China, Dänemark, Danzig, Deutschland, Dominikanische Republik, Ecuador, Estland, Frankreich, Finnland, Griechenland, Guatemala, Honduras, Indien, Irland, Island, Japan, Kuba, Lettland, Liberia, Litauen, Monaco, Neuseeland, die Niederlande, Norwegen, Österreich, Panama, Peru, Polen, Rumänien, Schweiz, Schweden, Siam, Südafrika, Tschechoslowakei, Ungarn, USA, Venezuela.

12/54135/R701

- Dossier Correspondence with Mr. J. G. Tsimourides.

12/7260/R642

- Dossier International Eugenics.

Section Files 1928-1932

11B/2789/R3041-R3042

- Dossier Women Police/Emploi des femmes dans la police/ Correspondance avec M. Ito.
- Dossier Women Police/Emploi des femmes dans la police/Documentation et délibérations de la 10^{ème} session de la Commission Consultative, Avril 1931.
- Dossier Women Police/Emploi des femmes dans la police/Correspondence with Mlle Emilie Gourd.
- Dossier Women Police/Emploi des femmes dans la police/ Correspondance avec Mme Curchod-Secrétan.
- Dossier Women Police/Emploi des femmes dans la police/Switzerland.
- Dossier Women Police/Reports by the Secretariat.
- Dossier Women Police/Circular Letter 9th June 1932.

11B/40325/R3063

- Dossier Influence of the economic depression on prostitution.

11 B/5580/R3044-R3045, R3047

- Dossier Extension.
- Dossier Composition.
- Dossier Composition of the Commission/Various Correspondences.
- Dossier Report of M. von Schmieden on the Tour.

11B/20028/R3055

- Dossier Second enquiry/Governmental Committee 1930-1933/Service of President.

Section Files 1933-1946

11B/425/R4660

- Dossier Correspondance avec le International Bureau
- Dossier Correspondence with Women's Social Progress Movement, Wellington, New-Zealand.
- Dossier Correspondence with Nationale Vrouwenraad van Nederland.
- Dossier France.
- Dossier Various correspondences with Direction de Police de la Municipalité de Lausanne.

11B/1582/R4674

- Dossier Women Police/Countries/Summary of information supplied by Governments.
- Dossier Women Police/Countries/Summary of information supplied by Governments/Report by the Secretariat.
- Dossier Women Police/Countries/Hungary.
- Dossier Women Police/Countries/Pays-Bas.
- Dossier Women Police/Countries/Pologne.
- Dossier Women Police/Countries/United Kingdom.

11B/11160/R4686

- Dossier Rescue homes and rehabilitation institutions/Countries.

11B/11622/R4688-R4689

- Dossier Rescue homes and rehabilitation institutions/Enquiry, General/Preparation of a report and draft questionnaire.
- Dossier Rescue homes and rehabilitation institutions/Enquiry, General/Correspondance avec M. F. Sempkins.
- Dossier Rescue homes and rehabilitation institutions/Enquiry, General/Délibérations de la 15ème Session du Comité de la traite des femmes et des enfants, Avril 1936.

11B/13457/R4691-R4692

- Dossier Situation of Russian Women Refugees in the Far East/ Enquiry by the Social Section/Letters addressed to certain Governments and Organisations.
- Dossier Situation des femmes d'origine russe en Extrême Orient/Délibérations de la 16me Assemblée 1935/Résultat.

11B/1522/R4671, R4673

- Dossier Correspondence with individuals and Associations/Various correspondences with the International Bureau for the Suppression of Traffic in Women and Children/3.
- Correspondence with individuals and associations/Correspondence with Comité national Suisse contre la traite des femmes et des enfants, Zurich.

11B/18248/R4696

- Dossier Rescue homes and rehabilitation institutions/Methods of rehabilitation/Enquiry/Countries/Etats Unis.
- Dossier Rescue homes and rehabilitation institutions/Methods of rehabilitatio/Enquiry/Countries/Etats Unis.
- Dossier Rescue homes and rehabilitation institutions/Methods of rehabilitation/Enquiry/Countries/Outline Sketches of 50 Native Born Prostitutes by Eleanore M. Grushlaw.

Section Files Personnel Office (1919-1946)

S902 Dossier Wall, Jessie Irene

Staff's Files (1919-1946)

- Sugimura, Mr. Yotaro.

Serial Documents (nach AdressatInnen und chronologisch)

- A.36.1923.IV Société des Nations – Commission consultative de la traite des femmes et des enfants: Rapports sur les travaux accomplis par la Commission consultative à la deuxième session tenue à Genève du 22 au 27 mars 1923 (**AdC Rap 1923**).
- C.227.M.166.1921 IV. League of Nations: International Conference on Traffic in Women and Children. General Report on the Work of the Conference. Genf, 5.8.1921.
- C.484.M.339.1921.IV Société des Nations: Actes de la Conférence international de la traite des femmes et des enfants (Séances du 30 juin au 5 juillet 1921), Genève.
- C.438(1).1922.IV Société des Nations – Commission consultative de la traite des femmes et des enfants: Rapport sur les travaux de la Commission lors de sa première session, tenue à Genève du 28 juin au 1er juillet 1922, approuvé par le Conseil le 17 juillet 1922. (**AdC Rap 1922**)
- C.445M.265.1922.IV: Société des Nations – Commission consultative de la traite des femmes et des enfants: Procès-verbal de la première session tenue à Genève du 28 juin au 1er juillet 1922. (**AdC PV 1922**)
- C.225M.129.1923.IV Société des Nations – Commission consultative de la traite des femmes et des enfants: Procès-verbal de la deuxième session tenue à Genève du 22 mars au 27 mars 1923. (**AdC PV 1923**)
- C.184.M.73.1924.IV League of Nations – Advisory Committee on Traffic in Women and Children: Report on the Work of the Third Session. (**AdC Rap 1924**)
- C.202.M.64.1924.IV Convention internationale pour la répression de la circulation et du trafic des publications obscènes, ouverte à la signature, à Genève, du 21 septembre 1923 au 31 mars 1924.
- C.217.M.71.1924.IV League of Nations – Advisory Committee on Traffic in Women and Children: Minutes of the third session held at Geneva, from April 7th to 11th, 1924. (**AdC PV 1924**)
- C.293.(1).1925.IV League of Nations – Advisory Committee on the Traffic in Women and Protection of Children: Report or the Fourth Session. (**AdC Rap 1925**)
- C.382.M.126.1925.IV Société des Nations – Commission consultative de la traite des femmes et de la protection de l'enfance: Procès-verbal de la quatrième session tenue à Genève, du 20 au 27 mai 1925. (**AdC PV 1925**)
- C.233.M.84.1926.IV Société des Nations – Commission consultative pour la protection de l'enfance et de la jeunesse – Comité de la traite des femmes et des enfants: Procès-verbal de la cinquième session tenue à Genève, du lundi 22 au jeudi 25 mars 1926. (**AdC PV 1926**)
- C.240.M.89.1926.IV League of Nations – Advisory Commission for the Protection and Welfare of Children and Young People – Traffic in Women and Children Committee: Report on the Work of the Fifth Session. (**AdC Rap 1926**)
- C.52.M.52.1927.IV Rapport du Comité spécial d'experts sur la question de la traite des femmes et des enfants. Première partie, Genève 1927. (**Enquete zu Frauen- und Kinderhandel in Europa und Amerika, 1. Teil**)
- C.52(2)M.52(1).1927.IV League of Nations: Report of the Special Body of Experts on Traffic in Women and Children. Part Two, Geneva 1927. (**Enquete zu Frauen- und Kinderhandel in Europa und Amerika, 2. Teil**)
- C.221.M.60.1927.IV Société des Nations – Commission consultative de la traite des femmes et des enfants: Rapport au conseil sur les travaux de la sixième session du Comité de la traite des femmes et des enfants. (**AdC Rap 1927**)
- C.338.M.113.1927.IV Société des Nations – Commission consultative pour la protection de l'enfance et de la jeunesse – Comité de la traite des femmes et des enfants: Procès-verbal de la sixième session tenue à Genève, du lundi 25 au samedi 30 avril 1927. (**AdC PV 1927**)

- C.154.1928.IV Société des Nations – Comité de la traite des femmes et des enfants: Rapport au Conseil sur les travaux de la septième session. (**AdC Rap 1928**)
- C.184M.59.1928.IV Société des Nations – Commission consultative pour la protection de l'enfance et de la jeunesse – Comité de la traite des femmes et des enfants: Procès-verbal de la septième session tenue à Genève du lundi 12 mars au samedi 18 mars 1928. (**AdC PV 1928**)
- C.170.1929.IV Société des Nations – Comité de la traite des femmes et des enfants: Rapport au Conseil sur les travaux de la huitième session du Comité. (**AdC Rap 1929**)
- C.294.M.97.1929.IV Société des Nations – Commission consultative pour la protection de l'enfance et de la jeunesse – Comité de la traite des femmes et des enfants: Procès-verbal de la huitième session tenue à Genève du vendredi 19 avril au samedi 27 avril 1929. (**AdC PV 1929**)
- C.216.M.104.1930.IV League of Nations – Advisory Commission for the Protection and Welfare of Children and Young People – Traffic in Women and Children Committee: Report on the Ninth Session. (**AdC Rap 1930**)
- C.246.M121.1930.IV Société des Nations – Commission consultative pour la protection de l'enfance et de la jeunesse – Comité de la traite des femmes et des enfants: Procès-verbal de la neuvième session tenue à Genève du mercredi 2 avril au mercredi 9 avril 1930. (**AdC PV 1930**)
- C.380.M.164.1930.IV League of Nations: Traffic in Women and Children Committee: Study of Laws and Regulations With a View to Protecting Public Order and Health in Countries Where the System of Licensed Houses Has Been Abolished, Geneva 1930.
- C.635.M.254.1930.XI
 Rapport au Conseil de la Société des Nations présenté par la Commission d'enquête sur le contrôle de l'opium à fumer en Extrême-Orient. Vol. 1, Rapport avec des tableaux comparatifs, des cartes et des illustrations, Genève 1930. (**Opiumenquete Vol. I**)
 Volume II.: Rapport au Conseil [de la] Société des Nations [présenté par la] Commission d'enquête sur le contrôle de l'opium à fumer en Extrême-Orient. Vol. 2, Mémoires détaillés sur chaque territoire visité par la Commission, Genève 1931.
 Volume III.: Rapport au Conseil de la Société des Nations présenté par la Commission d'enquête sur le contrôle de l'opium à fumer en Extrême-Orient. Vol. 3, Recueil de lois et règlements concernant le contrôle de l'opium à fumer dans les territoires visités par la Commission d'enquête, Genève 1932.
- C.267.M.122.1931.IV Société des Nations – Comité de la traite des femmes et des enfants: Rapport du Comité de la traite des femmes et des enfants au Conseil sur les travaux de sa dixième session. (**AdC Rap 1931**)
- C.401.M.163.1931.IV Société des Nations – Comité de la traite des femmes et des enfants: Procès-verbal de la dixième session tenue à Genève du mardi 21 avril au lundi 28 avril 1931. (**AdC PV 1931**)
- C.390.M.220.1932.IV League of Nations – Traffic in Women and Children Committee: Report on the Work of the Eleventh Session. (**AdC Rap 1932**)
- C.839.M.393.1932.IV League of Nations: Commission of Enquiry into Traffic in Women and Children in the East: Report to the Council, Genève 1932. (**Asienenquete**)
- C.247.M.129.1933.IV League of Nations – Advisory Commission for the Protection and Welfare of Children and Young People: Report on the Work of the Commission in 1933. (**AdC Rap 1933**)
- C.149.M.62.1934.IV League of Nations – Advisory Commission for the Protection and Welfare of Children and Young People: Report on the Work of the Commission in 1934. (**AdC Rap 1934**)
- C.187.M.104.1935.IV Société des Nations – Commission consultative pour la protection de l'enfance et de la jeunesse: Rapport sur les travaux de la Commission en 1935. (**AdC Rap 1935**)
- C.204.M.127.1936.IV Société des Nations – Commission consultative pour la protection de l'enfance et de la jeunesse: Rapport sur les travaux de la Commission en 1936. (**AdC Rap 1936**)
- C.235.M.169.1937.IV Société des Nations – Commission consultative des questions sociales: Rapport sur les travaux de la Commission en 1937 (Première session). (**AdC Rap 1937**)
- C.516.M.357.1937.IV Traffic in Women and Children. Work of the Bandoeng Conference, Genf 1938.
- C.6.M.5.1938.IV Société des Nations: Commission consultative des questions sociales: Enquête sur les mesures de relèvement des prostituées. 2e partie, Services sociaux et maladies vénériennes, Genf 1938.

- C.147.M.88.1938.IV Société des Nations – Commission consultative des questions sociales: Rapport sur les travaux de la Commission en 1938 (Deuxième session). (**AdC Rap 1938**)
- C.218.M.120.1938.IV Société des Nations: Commission consultative des questions sociales: Enquête sur les mesures de relèvement des prostituées. 1ère partie, Les antécédents des prostituées, Genf 1938. (**Antécédents-Enquete**)
- C.83.M.43.1939.IV Société des Nations: Commission consultative des questions sociales: Enquête sur les mesures de relèvement des prostituées. 3e et 4e parties, Méthodes de relèvement des prostituées adultes, conclusions et recommandations, Genf 1939.
- C.214.M.142.1939.IV Société des Nations – Commission consultative des questions sociales: Rapport sur les travaux de la Commission en 1939 (Troisième session). (**AdC Rap 1939**)
- CTFE/11^e Session/PV.1 - CTFE/11^e Session/PV.9 Protokoll des Comité de la traite des femmes et des enfants: Onzième session. (**AdC PV 1932/1 – AdC PV 1932/9**)
- CTFE/12^{ème} Session/PV.1 - CTFE/12^{ème} Session/PV.6 Protokoll des Comité de la traite des femmes et des enfants: Douzième session. (**AdC PV 1933/1 - AdC PV 1933/6**)
- CTFE/13^{ème} Session/PV (revisés) Protokoll des Comité de la traite des femmes et des enfants: Treizième session. (**AdC PV 1934**)
- CTFE/14^e session/PV.1 - CTFE/14^e session/PV.11 Protokoll des Comité de la traite des femmes et des enfants: Quatorzième session. (**AdC PV 1935/1 - AdC PV 1935/11**)
- CTFE/15^e Session/PV.1 - CTFE/15^e Session/PV.13 Protokoll des Comité de la traite des femmes et des enfants: Quinzième session. (**AdC PV 1936/1 - AdC PV 1936/13**)
- CTFE/Orient/2nd Session/PV.1 - CTFE/Orient/2nd Session/PV.10: Protokoll des Committee of Enquiry into Traffic in Women and Children in the East vom Dezember 1932.
- CTFE/Mixte 12^e/PV.1 - CTFE/Mixte 12^e/PV.12 Protokoll der Réunion mixte du Comité de la traite des femmes et des enfants et du comité de la protection de l'enfance vom März/April 1933.
- CTFE/Mixte 13^e/PV.1 - CTFE/Mixte 13^e/PV.7 Protokoll der Réunion mixte du Comité de la traite des femmes et des enfants et du comité de la protection de l'enfance vom April 1934.
- CTFE/Mixte 15^e/PV.1 Protokoll der Réunion mixte du Comité de la traite des femmes et des enfants et du comité de la protection de l'enfance vom April 1936.
- CTFE.594 Rapport de la Commission d'enquête sur la traite des femmes et des enfants en Orient vom 3.4.1933.
- CTFE.606 League of Nations: Commission of Enquiry into Traffic in Women and Children in the East: Summary of the Report to the Council, Genf 1934.
- CTFE.613: Commission consultative pour la protection de l'enfance et de la jeunesse: Résumé des observations formulées par les organisations privées au sujet du rapport de la Commission d'enquête de la Société des Nations sur la traite des femmes et des enfants en Orient vom 20.3.1934.
- CTFE.656: Comité de la traite des femmes et des enfants. Situation des femmes d'origine russe en Extrême-Orient. Memorandum du Secrétariat vom 25.4.1935.
- CQS/1^{re} Session/PV.1 - CQS/1^{re} Session/PV.25 Commission consultative des questions sociales: Première Session. (**AdC PV 1937/1 - AdC PV 1937/25**)
- CQS/2^{ème} Session/PV.1 - CQS/2^{ème} Session/PV.20 Commission consultative des questions sociales: Deuxième session. (**AdC PV 1938/1 - AdC PV 1938/20**)
- CQS/48 und CQS/49 Résumé des discussions et décisions de la Commission consultative des questions sociales: Troisième session. (**AdC PV 1939/1 und AdC PV 1939/2**)

Bundesarchiv (BAR), Bern

E2001B 1000/1508

- Dossier 287 Conférence sur la traite des femmes et des enfants; Généralités (1920-1923).
- Dossier 290 Activité de la Commission consultative de la traite des femmes et des enfants (1922-1923).

- Dossier 527 Généralités (1924-1925).
- Dossier 528 Enquête du comité spécial de la traite des femmes et des enfants (1924).
- Dossier 529 Représentation suisse dans la Commission consultative de la traite des femmes et des enfants et de la protection de l'enfance (1925).

E2001C 1000/1535

- Dossier 121 Généralités (1926).
- Dossier 121 La Suisse et les conventions internationales du 4.5.1910 et 30.9.1923 (1926).
- Dossier 123 Rapports annuels (1926).
- Dossier 649 Généralités (1930-1931).
- Dossier 650 Rapports annuels pour 1928+1929 (1930/1931).
- Dossier 651 Rapport annuel 1930 (1930/1931).
- Dossier 1087 Kessler, Alfred, Neuwelt.
- Dossier 1088 Jakob, Martha.
- Dossier 1089 Renaud, Irène.
- Dossier 1090 Bolli, Hilda.
- Dossier 1091 Police féminine (1928-1932).
- Dossier 1592 Rapports annuels (1932-1934).
- Dossier 1093 Répression des agissements des souteneurs (1932-1934).
- Dossier 1094 Autorités centrales en vue de la suppression de l'embauchage des femmes et des filles (1932-1934).
- Dossier 1096 Ratification par la Suisse de la Convention internationale relative à la répression de la traite des femmes majeures du 11.10.1933 (1932-1934).
- Dossier 1598 Rapports annuels sur la traite des femmes et des enfants et sur les publications obscènes (1932-1936).
- Dossier 1600 Abolition des maisons de tolérance (1928-1935).
- Dossier 1601 Mesures de relèvement des prostituées (1935-1936).

E2001D 1000/1554

- Dossier 368 Bielser, Mathilde, Basel (1937).
- Dossier 376 Constitution et composition de la Commission consultative des questions sociales (1936-1939).
- Dossier 377 Frais de transport des délégués à la Commission des questions sociales (1937).
- Dossier 378 Sessions de la Commission, 1ère session (1937-1938).
- Dossier 379 2ème session du 21 avril 1938 (1936-1938).
- Dossier 380 3ème session de la Commission consultative des questions sociales (1938-1940).
- Dossier 385 Mesures de relèvement des prostitués (1937/39).
- Dossier 765 4ème Session de la Commission consultative des questions sociales (1940/42).

E21 1000/131

- Dossier 13558-13568 Internationale Konferenzen für die Bekämpfung des Mädchen- und Kinderhandels.
- Dossier 13584-13602 (1869-1930) Frauen- und Kinderhandel, Einzelfälle.
- Dossier 13603 Internationaler Rechtshilfeverkehr bei der Bekämpfung des Frauen- und Kinderhandels.

- Dossier 24322 Konferenzen des Völkerbundes vom 30.6. bis 5.7. 1921 in Genf betr. Bekämpfung des Frauen- und Kinderhandels (Bd.2517-2520).

E21 13535-13550

Dossier [ohne Nummer] Massnahmen der tessinischen Behörden gegen die Verdingung von Kindern ins Ausland (Kaminfegeerjungen, etc.) 1873-1875.

E4260C 1969/145

- Dossier 3 Commission consultative des questions sociales 1936-1942.

Freiburger Staatsarchiv (StAFR), Freiburg im Üechtland

StAFR: CH AEF Protection Jeune Fille 174 Correspondance générale.

StAFR: Protection Jeune Fille 193 12me Session.

StAFR: Protection Jeune Fille 194 12me Session.

StAFR: Protection Jeune Fille 195 13me Session.

StAFR: Protection Jeune Fille 196 13me Session.

Gosteli-Archiv (AGoF)

Schweizerischer Verein der Freundinnen Junger Mädchen (FJM), Schachteln 11, 36 und 37.

Women and Social Movements International Online Archive (WASI), <http://wasi.alexanderstreet.com/> (chronologisch)

International Council of Women: Report on the Quinquennial Meeting. Kristiania 1920.

The International Woman Suffrage Alliance: Report of the Eighth Congress, Geneva, Switzerland, June 6th 12th, 1920.

Women's International League for Peace and Freedom: Report of the Third International Congress of Women, Vienna, July 10-17, 1921.

The International Woman Suffrage Alliance: Report of the Ninth Congress, Rome, Italy, 12th to 19th, 1923.

Women's International League for Peace and Freedom: Report of the Fourth International Congress, Washington, May 1 to 7, 1924.

The International Alliance of Women for Suffrage and Equal Citizenship: Report of the Tenth Congress, Paris, France, May 30th to June 6th, 1926.

Women's International League for Peace and Freedom: Report of the Fifth International Congress, Dublin, July 8 to 15, 1926.

International Alliance of Women for Suffrage and Equal Citizenship: Report of the Eleventh Congress, Berlin, June 17th – 22nd, 1929.

Women's International League for Peace and Freedom: Report of the Sixth International Congress, Prague, August 24th to 28th, 1929.

International Council of Women: Report on the Quinquennial Meeting. Vienna, 1930.

Women's International League for Peace and Freedom: Report of the Seventh International Congress, Grenoble, May 15th to 19th, 1932.

Women's International League for Peace and Freedom: Report of the Eighth International Congress, Zurich, September 3-8, 1934.

International Alliance of Women for Suffrage and Equal Citizenship: Report of the Twelfth Congress, Istanbul, April 18th – 24th, 1935.

Women's International League for Peace and Freedom: Report of the Ninth International Congress of Women, Luhacovice, Czechoslovakia, July 27th to 31st, 1937.

International Alliance of Women for Suffrage and Equal Citizenship: Report of the Thirteenth Congress, Copenhagen, July 8th – 14th, 1939.

8.1.2 Gedruckte Quellen

Völkerbund

Actes de la douzième session ordinaire de l'Assemblée. Séances des Commissions. Procès-verbal de la Cinquième commission, in: *Journal Officiel*, Nr. 98 1931.

Actes de la quinzième session ordinaire de l'Assemblée. Séances des Commissions. Procès-verbal de la Cinquième Commission, in: *Journal Officiel*, Nr. 129 1934.

Actes de la quinzième session ordinaire de l'Assemblée. Séances des Commissions. Procès-Verbal de la sixième commission, in: *Journal Officiel* Nr. 130 1934.

Actes de la seizième session ordinaire de l'Assemblée. Séances de Commissions. Procès-Verbal de la Cinquième commission, in: *Journal Officiel* Nr. 142 1935.

Arrangement international en vue d'assurer une protection efficace contre le trafic criminel connu sous le nom de "Traite des Blanches" [1904], Société des Nations, *Recueil des Traités*, 1. Jg., S. 83.

Convention internationale relative à la répression de la traite des blanches [1910], Société des Nations, *Recueil des Traités*, 8. Jg., S. 278.

Convention internationale pour la répression de la traite des femmes et des enfants [1921], Société des Nations, *Recueil des Traités*, 9. Jg., S. 415.

Convention internationale relative à la répression de la traite des femmes majeures [1933], Société des Nations, *Recueil des Traités*, 150. Jg., S. 431.

League of Nations: Thirty-Second Session of the Council, in: *Official Journal*, 6. Jg. 1925, H. 2, S. 116-158.

League of Nations: Statutes of Nansen International Office for Refugees as Approved by the Council on January 19th, 1931, in: *Official Journal*, 12. Jg. 1931, **H.2, S.** 309-311.

League of Nations: L'abolition des maisons de tolérance. Rapport du Comité de la traite des femmes et des enfants, Genève 1934.

Société des Nations: Répertoire des Organisations internationales (Associations, Bureaux, Commissions, etc.), Genève 1923.

Bundesbehörden (chronologisch)

Berichte des Schweizerischen Bundesrats über seine Geschäftsführung 1914-1939.

Eidgenössisches statistisches Bureau: Statistisches Jahrbuch der Schweiz, 1919-1924.

Bundesblatt/ Feuille fédérale 1924

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, in: *Bundesblatt*, 1924, 3/49, S. 1036-1076. (**Botschaft des Bundesrates 1924**)

Nationalratsdebatte: Frauen- und Kinderhandel und unzüchtige Veröffentlichungen. Bekämpfung. Sommersession, 18.6.1925, in: *Amtliches Bulletin der Bundesversammlung*, 1925, II, S. 520-530.

Ständeratsdebatte: Frauen- und Kinderhandel und unzüchtige Veröffentlichungen. Frühjahrs-session, 16.3.1925, in: *Amtliches Bulletin der Bundesversammlung*, 1925, I, S. 1-7.

Ständeratsdebatte: Frauen- und Kinderhandel und unzüchtige Veröffentlichungen. Bekämpfung. Frühjahrs-session, 17.3.1925, in: *Amtliches Bulletin der Bundesversammlung*, 1925, I, S. 17-24.

Nationalratsdebatte: Schweizerisches Strafgesetzbuch. Frühjahrs-session, 14.3.1929, in: *Amtliches Bulletin der Bundesversammlung*, 1929, I, S. 180-206.

Ständeratsdebatte: Schweizerisches Strafgesetzbuch. Frühjahrs-session, 5.3.1930, in: *Amtliches Bulletin der Bundesversammlung*, 1930, I, S. 89-103.

Mädchenschutzorganisationen

Dutoit, Eugénie: Der Mädchenhandel vor der Bundesversammlung, in: *Aufgeschaut! Gott vertraut!*, 38. Jg. 1925, H. 8, S. 117.

Dutoit, Eugénie: Rapport du Bureau national de l'Union suisse des Amies de la Jeune Fille, in: *Le Journal du Bien public*, 50. Jg. 1925, H. 6, S. 41-44.

Fédération internationale des Amies de la jeune fille: 50 ans d'activité. 1877-1927, Neuenburg 1927.

Kurz, Andrée: Conférence internationale sur la traite des femmes et des enfants, in: *Le Journal du Bien public*, 46. Jg. 1921, H. 9, S. 78-79.

Kurz, Andrée: Commission Consultative Permanente de la Traite des femmes et des enfants, in: *Le Journal du Bien public*, 49. Jg. 1924, H. 5, S. 36-38.

Kurz, Andrée: Commission Consultative pour la Protection de l'Enfance et de la Jeunesse (Société des Nations), in: *Le Journal du Bien public*, 52. Jg. 1927, H. 5, S. 34-35.

Kurz, Andrée: Comité contre la traite des femmes et des enfants, in: *Le Journal du Bien public*, 61. Jg. 1936, H. 5, S. 39-40.

o. A.: Internationaler Verein der Freundinnen junger Mädchen. Sein Ursprung, seine Beschaffenheit, seine Ausdehnung, Bern 1889.

o. A.: Rapport financier du Comité national suisse des Amies de la jeune fille pour 1921, in: *Bulletin mensuel*, 47. Jg. 1922, H. 7, S. 50-51.

o. A.: Communications du Secrétariat international, in: *Bulletin mensuel*, 25. Jg. 1923, 3-4, S. 28-30.

o. A.: III^{me} session de la Commission consultative permanente de la Traite des femmes et des enfants, in: *Bulletin mensuel*, 26. Jg. 1924, 5-6, S. 58-59.

- o. A.: Un appel aux gouvernements, in: *Le Journal du Bien public*, 65. Jg. 1931, H. 5, S. 39-40.
- o. A.: Le Comité de la Traite des femmes et des enfants à la S.D.N. Avril 1933, in: *Bulletin mensuel*, 35. Jg. 1933, 5-9, S. 30-33.
- o. A.: La session du Comité de la traite à la S.D.N. 2-9 mai 1935, in: *Bulletin mensuel*, 37. Jg. 1935, 4-5-6, S. 56-57.
- o. A.: La Fédération internationale des Amies de la jeune fille. 1877-1960, o.O. 1960.
- o. A.: Association catholique internationale de services pour la jeunesse féminine. 100 ans: 1897-1997, Genève 1997.
- Richard, Esther: L'état actuel et avenir des Oeuvres des gares pour la protection de la femme et de la jeune fille, Genève 1910.
- Rivier, L.: La traite des femmes en Chine, in: *Le Journal du Bien public*, 58. Jg. 1933, H. 4, S. 27-29.
- Wavre, Madeleine: Huitième session du Comité de la traite des femmes [sic] et des enfants à la Société des Nations, in: *Le Journal du Bien public*, 54. Jg. 1929, H. 5, S. 35-39.
- Wavre, Madeleine: Session du Comité de la Traite des Femmes et des Enfants, à la Société des Nations, in: *Le Journal du Bien public*, 57. Jg. 1932, H. 5, S. 37-39.
- Wavre, Madeleine: Comité contre la traite des femmes. Société des Nations, 6-8 avril 1933, in: *Le Journal du Bien public*, 58. Jg. 1933, H. 6, S. 45-47.

Zeitschrift der Association catholique: Bulletin mensuel 1921-1939.

Zeitschrift der Amies de la jeune fille: Le Journal du Bien public 1921-1939.

Schweizerisches Nationalcomité gegen den Mädchenhandel (chronologisch)

Ninck, Johannes: Mädchenhandel mit besonderer Beziehung auf die Schweiz, Basel 1912.

Ninck, Johannes: Die Bekämpfung des Frauen- und Kinderhandels, Zürich 1927.

Ninck, Johannes: Der heutige Frauen- und Kinderhandel nach den amtlichen Feststellungen des Völkerbundes auf Grund des Rapport du Comité spécial d'experts sur la traite des femmes et des enfants, Genève, Société des Nations 1927. Kurz dargestellt von Dr. J. Ninck, Basel 1930.

Ninck, Johannes: Mädchensklaverei im Lande der Freiheit einst und jetzt, Zürich 1932.

Ninck, Johannes: Frauen- und Kinderhandel in Asien, nach den amtlichen Feststellungen des Völkerbundes auf Grund des Rapport au Conseil 1933 der Commission d'enquête sur la traite des femmes et des enfants en Orient. Kurz dargestellt von Dr. J. Ninck, Winterthur 1933.

Ninck, Johannes: Moral, Unmoral, Doppelmoral im Lichte neuester Erhebung, Winterthur 1936.

International Bureau (chronologisch)

International Bureau for the Suppression of Traffic in Women and Children: Preparatory Conference held on Thursday and Friday October 11th and 12th, 1923, London o. J.

National Vigilance Association; International Bureau for the Suppression of Traffic in Women and Children: Sixth International Congress for the Suppression of the Traffic in Women and Children held at Graz (Austria) from Thursday, September 18th to Saturday, September 20th 1924, London 1924. (**IB Kongress 1924**)

National Vigilance Association; International Bureau for the Suppression of Traffic in Women and Children: Seventh International Congress for the Suppression of the Traffic in Women and Children. Held in London, from Tuesday, June 28th, to Friday, July 1st, 1927, in the Caxton Hall, London o. J.

National Vigilance Association; International Bureau for the Suppression of Traffic in Women and Children: Huitième Congrès international pour la répression de la traite des femmes et des enfants, Varsovie, les 7-10 Octobre, London 1930.

International Bureau: Resolutions Adopted by the Ninth International Congress for the Suppression of Traffic in Women and Children, held in Berlin, from June 13th to 16th, 1933. London 1933.

Quellensammlungen und Quelldatenbanken

Franz Knipping (Hg.): Das System der Vereinten Nationen und seine Vorläufer. 19. Jahrhundert und Völkerbundszeit, München 1996:

- Völkerbundssatzung vom 28. Juni 1919, S. 400-425.
- Resolution of the Assembly of the League of Nations on Traffic in Women and Children, 15 December 1920, S. 866-868.
- Advisory Committee: Geschäftsordnung des Beratenden Ausschusses des Völkerbunds für die Bekämpfung des Frauen- und Kinderhandels vom 22. März 1923, S. 880-883.

League of Nations Search Engine, Universität Heidelberg: <http://www.lonsea.de/>

Amtsdruckschriften, Bundesarchiv Bern: <http://www.amtsdruckschriften.bar.admin.ch/>

New York Architecture: <http://www.nyc-architecture.com/>

Weitere gedruckte Quellen

Association for Moral and Social Hygiene: Traffic in Women and Children in the East. A Summary of the 1933 Report to the Council of the League of Nations, London 1933.

Balfour, Arthur: Final Report of the Committee on Industry and Trade, London 1929.

Bell, Ernest: Fighting the Traffic in Young Girls or War on the White Slave Trade. The Greatest Crime in the World's History, o. O. 1910.

Blanshard, Julia: Modern Skyscraper Prison Will Be "School" for Women, in: *The Meriden Daily Journal*, 9.1.1932, S. 5.

Flexner, Abraham: Prostitution in Europe, New York 1914.

Graaf, Andrew de: Conférence internationale contre la traite des femmes et des enfants, in: *Bulletin abolitionniste – Organe central de la Fédération abolitionniste internationale*, 1921, Nr. 209, S. 46-50.

Groves, Ernest R.: Sex from Many Angles. Book Review, in: *Social Forces*, 12. Jg. 1933/34, H. 1, S. 292-294.

- Hilty, Carl: Traite blanche, in: *Politisches Jahrbuch der Schweizerischen Eidgenossenschaft*, 15. Jg. 1901, S. 215-308.
- Hilty, Carl: Traite blanche II, in: *Politisches Jahrbuch der Schweizerischen Eidgenossenschaft*, 19. Jg. 1905, S. 51-101.
- Kemp, Tage: Prostitution. An Investigation of Its Causes, Especially with Regard to Hereditary Factors, Kopenhagen, London 1936.
- Kneeland, George: Commercialized Prostitution in New York City, London 1913.
- Langhans-Sulser, Emma: Unsere Dienstboten-Frage. Ein Beitrag zu ihrer Lösung, Bern 1913.
- Maus, Isidore: L'Enquête de la Société des Nations sur la traite des femmes et des enfants, Bruxelles 1928.
- Mayo, Katherine: Mother India, London 1927.
- Meier, Eugen: Die Behandlung der Prostitution im schweizerischen Strafrecht, Zürich 1948.
- o. A.: Liste des versement. Membres collectifs, in: *Bulletin abolitionniste – Organe central de la Fédération abolitionniste internationale*, 1921, Nr. 206, S. 16.
- o. A.: Liste des versements, in: *Bulletin abolitionniste – Organe central de la Fédération abolitionniste internationale*, 1921, Nr. 205, S. 8.
- o. A.: Annie Baker. 1867-1927, in: *Bulletin abolitionniste – Organe central de la Fédération abolitionniste internationale*, 1927, Nr. 236, S. 24.
- o. A.: 1. Schweizerische Ausstellung für Frauenarbeit Saffa in Bern, 26. August-30. September 1928. Offizieller Ausstellungs-Führer, Bern 1928.
- o. A.: Keron Bose. Indiens politiska väg, in: *Tidevarvet*, 11. Jg. 22.7.1933, H. 28, S. 1.
- Owings, Chloe: Women Police. A Study of the Development and Status of the Women Police Movement, New York 1925.
- Paulucci di Calboli, Raniero: La tratta delle ragazze italiane, Rom 1902.
- Paulucci di Calboli, Raniero: Larmes et sourires de l'émigration, Paris 1907.
- Paulucci di Calboli, Raniero: L'atteggiamento delle donne moderne die fronte ad una questione antica. La tratta delle donne et dei fanculli, Rom 1922.
- Terman, Lewis M.: The Measurement of Intelligence. An Explanation of and a Complete Guide for the Use of the Stanford Revision and Extension of the Binet-Simon Intelligence Scale, Cambridge (Mass.) 1916.
- The China Weekly Review: Who is Who in China? Biographies of Chinese Leaders, Schanghai 1932.
- W.L. T.: Prostitution: An Investigation of Its Causes, Especially with Regard to Hereditary Factors. Book Review, in: *The American Journal of Psychiatry*, 94. Jg. 1937, H. 1, S. 232-234.

8.2 Literaturverzeichnis

- Abinales, Patricio N.; Amoroso, Donna J.: *State and Society in the Philippines*, Lanham (Md.) 2005.
- Adler, Laure: *La vie quotidienne dans les maisons closes. 1830-1930*, Paris 1990.
- Amesberger, Helga; Halbmayr, Brigitte: Race/"Rasse" und Whiteness – Adäquate Begriffe zur Analyse gesellschaftlicher Ungleichheit?, in: *L'homme*, 16. Jg. 2005, H. 2, S. 135-143.
- Anghie, Antony: *Imperialism, Sovereignty, and the Making of International Law*, Cambridge (UK), New York 2005.
- Appier, Janis: *Policing Women. The Sexual Politics of Law Enforcement and the LAPD*, Philadelphia 1998.
- Audoin-Rouzeau, Stéphane: Kinder und Jugendliche, in: Gerhard Hirschfeld (Hg.): *Enzyklopädie Erster Weltkrieg*, Zürich 2003, S. 135-141.
- Avanzino, Natalie: "Jüdischer Typus – zweifelsohne ein Mädchenhändler". Der internationale Mädchenhandel wurde mit Vorurteilen bekämpft, in: Philipp Sarasin (Hg.): *Wertes Fräulein, was kosten Sie? Prostitution in Zürich 1875-1925*, Baden 2004, S. 111-115.
- Barona, Joseph L.: Nutrition and Health. The International Context During the Inter-war Crisis, in: *Social History of Medicine*, 21. Jg. 2008, H. 1, S. 87-105.
- Barras, Vincent: Psychiatrie, in: *Historisches Lexikon der Schweiz (HLS)*, Version vom 18.9.2013, URL: <http://www.hls-dhs-dss.ch/textes/d/D8285.php>.
- Barrie, David G.; Broomhall, Susan (Hg.): *A History of Police and Masculinities, 1700-2010*, Abingdon, Oxon, New York 2012.
- Barros, James: *Office Without Power. Secretary-General Sir Eric Drummond, 1919-1933*, Oxford, New York 1979.
- Bauer, Gisa: *Kulturprotestantismus und frühe bürgerliche Frauenbewegung in Deutschland. Agnes von Zahn-Harnack (1884-1950)*, Leipzig 2006.
- Berkovitch, Nitza: *From Motherhood to Citizenship. Women's Rights and International Organizations*, Baltimore 1999.
- Berlière, Jean-Marc: *La police des mœurs sous la IIIe République*, Paris 1992.
- Bernstein, Deborah: Gender, Nationalism and Colonial Policy. Prostitution in the Jewish Settlement of Mandate Palestine, 1918-1948, in: *Women's History Review*, 21. Jg. 2012, H. 1, S. 81-100.
- Biçer-Deveci, Elife; Siegenthaler, Edith: Entagled History als Perspektive auf Frauenbewegungen, in: Veronika Helfert / Jessica Richter et al. (Hg.): *Frauen- und Geschlechtergeschichte un/diszipliniert? Aktuelle Beiträge aus der jungen Forschung*, Innsbruck, Wien, Bozen 2016, S. 187-231.
- Bieri, Sabin; Gerodetti, Natalia: "Falling Women" – "Saving Angels". Spaces of Contested Mobility and the Production of Gender and Sexualities Within Early Twentieth-Century Train Stations, in: *Social and Cultural Geography*, 8. Jg. 2007, H. 2, S. 217-234.
- Blum, Bettina: *Polizistinnen im geteilten Deutschland. Geschlechterdifferenz im staatlichen Gewaltmonopol vom Kriegsende bis in die siebziger Jahre*, Essen, Ruhr 2012.
- Bohnenblust, Rahel: *Die eidgenössische Zentralstelle zur Bekämpfung des Mädchenhandels. Der Einfluss privater Vereinigungen und internationaler Veranstaltungen auf die Organisa-*

- tion der Bekämpfung des Mädchen- und Frauenhandels in der Schweiz zu Beginn des 20. Jahrhunderts. Lizentiatsarbeit, Universität Bern 2007.
- Boris, Eileen: Class Returns, in: *Journal of Women's History*, 25. Jg. 2013, H. 4, S. 74-87.
- Borowy, Iris: Die Gesundheitsorganisation des Völkerbundes 1929-1939, in: Sylvain Schirrmann (Hg.): *Organisations internationales et architectures européennes 1929-1939. Actes du colloque de Metz, 31 mai - 1er juin 2001, Metz 2003*, S. 181-197.
- Borowy, Iris: *Coming to Terms with World Health. The League of Nations Health Organisation, 1921-1946*, Frankfurt am Main, New York 2009.
- Brake, Laurel (Hg.): *W. T. Stead. Newspaper Revolutionary*, London 2012.
- Bristow, Edward J.: *Vice and Vigilance*, Dublin 1977.
- Bristow, Edward J.: *Prostitution and Prejudice. The Jewish Fight against White Slavery, 1880-1939*, Oxford 1982.
- Brocheux, Pierre; Hémy, Daniel: *Indochina. An Ambiguous Colonization, 1858-1954*, Berkeley (CA) 2009.
- Budde, Gunilla: Als Erzieherinnen in Europa unterwegs. Gouvernanten, governesses und gouvernantes, in: *Europäische Geschichte Online (EGO)*, 2011, 62 Abschnitte, URL: <http://www.ieg-ego.eu/buddeg-2011-de> [31.11.2014].
- Bugge, Henriette: Martha Malte (1874-1957). Malthe, Martha Sigrid: <http://www.kvinfo.dk/side/170/bio/1009/query/indien/> [10.3.2014].
- Bühler, Caroline: *Die Geschichte des Schweizerischen Gemeinnützigen Frauenverein SGF. Vereinstätigkeit, Selbstverständnis und das Verhältnis zu Frauenbewegung, Politik und Staat von 1888 bis 1996*. Lizentiatsarbeit, Universität Bern 1997.
- Buske, Sybille: *Fräulein Mutter und ihr Bastard. Eine Geschichte der Unehelichkeit in Deutschland, 1900-1970*, Göttingen 2004.
- Callahan, Michael D.: *A Sacred Trust. The League of Nations and Africa, 1929-1946*, Brighton 2004.
- Callahan, Michael D.: *Mandates and Empire. The League of Nations and Africa, 1914-1931*, Brighton 2008.
- Canaperia, N.; Nicol, C. S.: Obituary. André J. Cavaillon, 1887-1967, in: *The British Journal of Venereal Diseases*, 44. Jg. 1968, H. 1, S. 93.
- Cayet, Thomas: Travailler à la Marge. Le Bureau internationale du travail et l'organisation scientifique du travail (1923-1933), in: *Le Mouvement Social*, 2009, Nr. 228, S. 39-56.
- Cayet, Thomas: *Rationaliser le travail, organiser la production. Le Bureau international du travail et la modernisation économique durant l'entre-deux-guerres*, Rennes 2010.
- Cerutti, Mauro: Motta, Giuseppe, in: *Historisches Lexikon der Schweiz (HLS)*, Version vom 5.5.2014, URL: <http://www.hls-dhs-dss.ch/textes/d/D3524.php>.
- Chaponnière, Martine: Gourd, Emilie, in: *Historisches Lexikon der Schweiz (HLS)*, Version vom 3.5.2014, URL: <http://www.hls-dhs-dss.ch/textes/d/D9308.php>.
- Chaturvedi, Vinayak (Hg.): *Mapping Subaltern Studies and the Postcolonial*, London 2000.
- Chaumont, Jean-Michel: *Le mythe de la traite des blanches. Enquête sur la fabrication d'un fléau*, Paris 2009.

- Chaumont, Jean-Michel; Rodríguez García, Magaly et al. (Hg.): *Trafficking in Women (1924-1926). The Paul Kinsie Reports for the League of Nations*, Bd. I und II, Genf 2017.
- Chenut, Helen Harden: *The Fabric of Gender. Working-Class Culture in Third Republic France*, University Park (Pa) 2005.
- Che chebec, Roxana: Cantacuzino, Princess Alexandrina, in: Francisca de Haan / Krasimira Daskalova et al. (Hg.): *Biographical Dictionary of Women's Movements and Feminisms in Central, Eastern, and South Eastern Europe. 19th and 20th Centuries*, Budapest, New York 2006, S. 89-94.
- Chin, Angelina: Colonial Charity in Hong Kong. A Case of the Po Leung Kuk in the 1930s, in: *Journal of Women's History*, 25. Jg. 2013, H. 1, S. 135-157
- Ching-hwang, Yen: Historical Background, in: Kam Hing Lee / Chee Beng Tan (Hg.): *The Chinese in Malaysia*, New York 1999, S. 1-36.
- Clavin, Patricia: *Securing the World Economy. The Reinvention of the League of Nations, 1920-1946*, Oxford 2013.
- Cleveland, Todd: Minors in Name Only. Child Laborers on the Diamond Mines of the Companhia de Diamantes de Angola (Diamang), 1917-1975, in: *Journal of Family and History*, 35. Jg. 2010, H. 1, S. 91-110.
- Constant, Monique: Combats contre la traite des femmes à la Société des Nations (1920-1940), in: *Relations Internationales*, 2007, Nr. 131, S. 39-47.
- Corbin, Alain: *Les filles de noce. Mis re sexuelle et prostitution (19e et 20e siècles)*, Paris 1979.
- Crawford, Elizabeth: Police, Prisons and Prisoners. The View from the Home Office, in: *Women's History Review*, 14. Jg. 2005, 3-4, S. 487-505.
- Crenshaw, Kimberlé W.: Demarginalizing the Intersection of Race and Sex. A Black Feminist Critique of Antidiscrimination Doctrine, Feminist Theory, and Antiracist Politics, in: *The University of Chicago Legal Forum*, 1989, S. 139-168.
- Cribb, Robert B.: *Historical Dictionary of Indonesia*, Metuchen (N.J) 1992.
- Cyrus, Norbert: The Concept of Demand in Relation to Trafficking in Human Beings. A Review of Debates since the late 19th Century, in: *DemandAT*, 2015, Working Paper No 2, S. 1-111.
- Dahlén, Marianne: *The Negotiable Child. The ILO Child Labour Campaign 1919-1973*, Uppsala 2007.
- David, Paul: *Histoire de la Société des Nations. Vingt ans d'efforts pour la paix*, Genève 2000.
- Donovan, Brian: *White Slave Crusades. Race, Gender, and Anti-Vice Activism, 1887-1917*, Urbana 2006.
- Dowbiggin, Ian Robert: *Keeping America Sane. Psychiatry and Eugenics in the United States and Canada, 1880-1940*, Ithaca (NY) 1997.
- Dreyfus, Michel: Thibert Marguerite n e Javouhey, in: Jean Maitron (Hg.): *Dictionnaire biographique du mouvement ouvrier français*, Paris 1992, S. 138.
- Droux, Joëlle: La tectonique des causes humanitaires. Concurrences et collaborations autour du Comité de protection de l'enfance de la Société des Nations (1880-1940), in: *Relations Internationales*, 2012, Nr. 151, S. 77-90.

- Droux, Joëlle; Hürlimann, Gisela et al.: Les chantiers transnationaux de la paix sociale. Editorial, in: *Traverse*, 20. Jg. 2013, H. 2, S. 15-27.
- Dubler, Anne-Marie: Textilindustrie, in: Historisches Lexikon der Schweiz (HLS), Version vom 12.1.2014, URL: <http://www.hls-dhs-dss.ch/textes/d/D13957.php>.
- Ebnöther, Christoph: Polizei, in: Historisches Lexikon der Schweiz (HLS), Version vom 12.3.2014, URL: <http://www.hls-dhs-dss.ch/textes/d/D9638.php>.
- El-Nagashi, Faika A.: "Weder Schuldige, noch Opfer". Ermächtigungsstrategien im Kontext von Migration und Sexarbeit, in: *L'homme*, 21. Jg. 2010, H. 1, S. 75-83.
- Emsley, Clive: *The English Police. A Political and Social History*, Hemel Hempstead, Herts, New York 1991.
- Faron, Olivier: *Les enfants du deuil. Orphelins et pupilles de la nation de la première guerre mondiale, 1914-1941*, Paris 2001.
- Feuerwerker, Albert: The Foreign Presence in China, in: John King Fairbank (Hg.): *The Cambridge History of China*, Cambridge, New York 1989, S. 128-207.
- Field, Andrew David: *Shanghai's Dancing World. Cabaret Culture and Urban Politics, 1919-1954*, Hong Kong 2010.
- Fink, Carole: *Defending the Rights of Others. The Great Powers, the Jews, and International Minority Protection, 1878-1938*, Cambridge 2004.
- Firpo, Christina: Crises of Whiteness and Empire in Colonial Indochina. The Removal of Abandoned Eurasian Children from the Vietnamese Milieu, 1890-1956, in: *Journal of Social History*, 43. Jg. 2010, H. 3, S. 587-613.
- Fischer, Thomas: Der Weg nach Buenos Aires. Frauenhandel und Prostitution in den 1920er Jahren, in: *Comparativ*, 13. Jg. 2003, H. 4, S. 138-154.
- Fischer, Thomas: Frauenhandel und Prostitution. Zur Institutionalisierung eines transnationalen Diskurses im Völkerbund, in: *Zeitschrift für Geschichtswissenschaft*, 54. Jg. 2006, H. 10, S. 876-887.
- Fischer, Thomas: *Die Souveränität der Schwachen. Lateinamerika und der Völkerbund, 1920-1936*, Stuttgart 2012.
- Fischer-Tiné, Harald: *Low and Licentious Europeans. Race, Class, and "White Subalternity" in Colonial India*, New Delhi 2009.
- Foucault, Michel: *Archäologie des Wissens*, Frankfurt am Main 2007.
- Fuchs, Eckhardt: Der Völkerbund und die Institutionalisierung transnationaler Bildungsbeziehungen, in: *Zeitschrift für Geschichtswissenschaft*, 54. Jg. 2006, H. 10, S. 888-899.
- Fuchs, Eckhardt; Schulz, Matthias: Globalisierung und transnationale Zivilgesellschaft in der Ära des Völkerbundes. Zur Einführung, in: *Zeitschrift für Geschichtswissenschaft*, 54. Jg. 2006, H. 10, S. 837-839.
- Fuchs, Thomas: Baumann, Johannes, in: Historisches Lexikon der Schweiz (HLS), Version vom 5.5.2014, URL: <http://www.hls-dhs-dss.ch/textes/d/D4139.php>.
- Gaillard, Ursula: Malthusianismus, in: Historisches Lexikon der Schweiz (HLS), Version vom 14.10.2013, URL: <http://www.hls-dhs-dss.ch/textes/d/D17430.php>.
- Galley, Catherine: *Les formes d'un engagement féminin. L'Association catholique internationale des Oeuvres de protection de la jeune fille (1896-1920)*. Lizentiatsarbeit, Universität Freiburg 1996.

- Galuba, Rafael: Chodźko Witold, in: Janina Chodera (Hg.): Słownik biograficzny historii Polski, Wrocław 2005, S. 214.
- Gao, James Zheng: Historical Dictionary of Modern China. (1800-1949), Lanham (Md.) 2009.
- Garon, Sheldon: The World's Oldest Debate? Prostitution and the State in Imperial Japan, 1900-1945, in: *The American Historical Review*, 98. Jg. 1993, H. 3, S. 710-732.
- Gerodetti, Natalia: "Lay Experts". Women's Social Purity Groups and the Politics of Sexuality in Switzerland, 1890-1915, in: *Women's History Review*, 13. Jg. 2004, H. 4, S. 585-610.
- Gibson, Mary: Prostitution and the State in Italy, 1860-1915, New Brunswick 1986.
- Göldi, Wolfgang: Grünenfelder, Emil, in: Historisches Lexikon der Schweiz (HLS), Version vom 21.3.2014, URL: <http://www.hls-dhs-dss.ch/textes/d/D3982.php>.
- Goodman, Joyce: Women and International Intellectual Co-operation, in: *Paedagogica Historica*, 48. Jg. 2012, H. 3, S. 357-368.
- Goodman, Joyce; Jacobs, Andrea et al.: Travelling Careers. Overseas Migration Patterns in the Professional Lives of Women Attending Girton and Newnham before 1939, in: *History of Education*, 40. Jg. 2011, H. 2, S. 179-196.
- Gorman, Daniel: Empire, Internationalism, and the Campaign against the Traffic in Women and Children in the 1920s, in: *Twentieth Century British History*, 19. Jg. 2008, H. 2, S. 186-216.
- Gorman, Daniel: The Emergence of International Society in the 1920s, Cambridge 2012.
- Gosteli, Marthe; Zürcher, Regula (Hg.): Vergessene Geschichte. Illustrierte Chronik der Frauenbewegung 1914-1963 = Histoire oubliée: chronique illustrée du mouvement féministe 1914-1963, Bern 2000.
- Goto-Shibata, Harumi: Britain, the League of Nations and Russian Women Refugees in China in the Interwar Period, in: Antony Best (Hg.): Britain's Retreat from Empire in East Asia. 1905-1980, London 2016, S. 71-86.
- Gregory, James N.: The Southern Diaspora. How the Great Migrations of Black and White Southerners Transformed America, Chapel Hill 2005.
- Grier, Beverly: The Globalization of Child Labor in Colonial Zimbabwe, in: Kristoffel Lieten / Elise van Nederveen Meerkerk (Hg.): Child Labour's Global Past. 1650-2000, Bern, New York 2011, S. 527-552.
- Grosse, Judith: Sexologie und der transnationale Diskurs über Prostitution und Frauenhandel. Drei Fallbeispiele aus dem spätkolonialen Indien. Masterarbeit, ETH 2012.
- Gschwend, Lukas: Strafrecht, in: Historisches Lexikon der Schweiz (HLS), Version vom 31.10.2014, URL: <http://www.hls-dhs-dss.ch/textes/d/D9616.php>.
- Gubin, Eliane; van Molle, Leen et al. (Hg.): Des femmes qui changent le monde. Histoire du Conseil international des femmes, 1888-1988, Bruxelles 2005.
- Guillén de Nicolau, Palma; Zegers B., Pedro Pablo: Hijita querida. Cartas de Palma Guillén a Gabriela Mistral, Santiago de Chile 2011.
- Guy, Donna J.: Sex and Danger in Buenos Aires. Prostitution, Family and Nation in Argentina, London, Lincoln 1991.
- Guy, Donna J.: Medical Imperialism Gone Awry. The Campaign against Legalized Prostitution in Latin America, in: Donna J. Guy / Mary Karasch et al. (Hg.): White Slavery and

- Mothers Alive and Dead. The Troubled Meeting of Sex, Gender, Public Health, and Progress in Latin America, Lincoln 2000, S. 17-32.
- Guy, Donna J.: "White Slavery", Citizenship, and Nationality in Argentina, in: Donna J. Guy / Mary Karasch et al. (Hg.): White Slavery and Mothers Alive and Dead. The Troubled Meeting of Sex, Gender, Public Health, and Progress in Latin America, Lincoln 2000, S. 72-85.
- Hacker, Hanna: Nicht Weiss Weiss nicht. Übergänge zwischen Critical Whiteness Studies und feministischer Theorie, in: *L'homme*, 16. Jg. 2005, H. 2, S. 13-27.
- Hannam, June; Auchterlonie, Mitzi et al.: International Encyclopedia of Women's Suffrage, Santa Barbara (CA) 2000.
- Hardach-Pinke, Irene: Die Gouvernante. Geschichte eines Frauenberufs, Frankfurt am Main 1993.
- Harris, Victoria: In the Absence of Empire. Feminism, Abolitionism and Social Work in Hamburg (c. 1900-1933), in: *Women's History Review*, 17. Jg. 2008, H. 2, S. 279-298.
- Harris, Victoria: Selling Sex in the Reich. Prostitutes in German Society, 1914-1945, Oxford, New York 2010.
- Harvald, Bent; Hauge, Mogens: Professor Tage Kemp, in: *Human Heredity*, 14. Jg. 1964, H. 1, S. 1-3.
- Hauss, Gisela (Hg.): Zwischen Hilfe und Disziplinierung. Zur Geschichte der Fürsorge in St. Gallen, Zürich 2009.
- Hauss, Gisela; Ziegler, Béatrice et al. (Hg.): Eingriffe ins Leben. Fürsorge und Eugenik in zwei Schweizer Städten (1920-1950), Zürich 2012.
- Head-König, Anne-Lise: Les apports d'une immigration féminine traditionnelle à la croissance des villes de la Suisse, in: *Schweizerische Zeitschrift für Geschichte*, 49. Jg. 1999, H. 1, S. 47-63.
- Heintz, Bettina; Müller, Dagmar: Menschenrechte im Kontext der Weltgesellschaft. Die weltgesellschaftliche Institutionalisierung von Frauenrechten und ihre Umsetzung in Deutschland, der Schweiz und Marokko, in: *Zeitschrift für Soziologie*, 35. Jg. 2006, H. 6, S. 424-448.
- Hell, Stefan: Der Mandschureikonflikt. Japan, China und der Völkerbund 1931-1933, Tübingen 1999.
- Hell, Stefan: Siam and the League of Nations. Modernisation, Sovereignty and Multilateral Diplomacy, 1920-1940, Bangkok 2010.
- Heller, Geneviève: Ceci n'est pas une prison. La maison d'éducation de Vennes: histoire d'une institution pour garçons délinquants en Suisse romande (1805-1846-1987), Lausanne 2012.
- Henriot, Christian: Prostitution and Sexuality in Shanghai. A Social History 1849-1949, Cambridge (UK), New York 2001.
- Hepke, Sabrina: "Amerikas schönste Geliebte". Prostitution und Frauenhandel in Havanna (1850-1925), Stuttgart 2009.
- Herren, Madeleine; Zala, Sacha: Netzwerk Aussenpolitik. Internationale Kongresse und Organisationen als Instrumente der schweizerischen Aussenpolitik 1914-1950, Zürich 2002.
- Herrero Mediavilla, V., and Aguayo Nayle, L.: Archivo biográfico de España, Portugal e Iberoamérica, München 1986.

- Hicks, George L.: *The Comfort Women. Japan's Brutal Regime of Enforced Prostitution in the Second World War*, New York 1995.
- Holt, Niles Robert: Bäumer, Gertrud (1873-1954), in: Anne Commire / Deborah Klezmer (Hg.): *Women in World History*, Waterford 1999-2002, S. 262-265.
- Honegger, Claudia: *Die Ordnung der Geschlechter. Die Wissenschaften vom Menschen und das Weib, 1750-1850*, Frankfurt am Main, New York 1991.
- Howell, Philip: *Geographies of Regulation. Policing Prostitution in Nineteenth-Century Britain and the Empire*, Cambridge, New York 2009.
- Huber, Judith: "Bewahren statt retten". Internationaler Mädchenschutz und Kampf gegen Frauen- und Mädchenhandel in der Schweiz um die Jahrhundertwende. Lizentiatsarbeit, Universität Freiburg 1997.
- Huonker, Thomas: *Fahrendes Volk, verfolgt und verfemt. Jenische Lebensläufe*, Zürich 1987.
- Hürlimann, Katja: Landolt, Emil, in: *Historisches Lexikon der Schweiz (HLS)*, Version vom 5.5.2014, URL: <http://www.hls-dhs-dss.ch/textes/d/D13497.php>.
- Ikram, Sheikh Mohamad: *Indian Muslims and Partition of India*, Delhi 1993.
- Iriye, Akira: Japanese aggression and China's international position 1931-1949; in: John K. Fairbank und Albert Feuerwerker (Hg.): *Cambridge History of China Vol. 13*, Cambridge / New York / Melbourne 1986, S. 492-546.
- Irwin, Mary Ann: "White Slavery" as Metaphor. Anatomy of a Moral Panic: <http://userwww.sfsu.edu/~epf/1996/wslavery.html> [1.6.2011].
- Jackson, Louise A.: Care or Control? The Metropolitan Women Police and Child Welfare. 1919-1969, in: *The Historical Journal*, 46. Jg. 2003, H. 3, S. 623-648.
- Jackson, Louise A.: *Women Police. Gender, Welfare and Surveillance in the Twentieth Century*, Manchester 2006.
- Jacques, Catherine: Les lobbys féministes à la SDN. L'exemple des débats sur la nationalité de la femme mariée (1930-1935), in: Jean-Marc Delaunay (Hg.): *Femmes et relations internationales au XXe siècle*, Paris 2006, S. 267-277.
- Jäger, Jens: *Verfolgung durch Verwaltung. Internationales Verbrechen und internationale Polizeikooperation 1880-1933*, Konstanz 2006.
- Javet, Danielle: *La prostitution à Lausanne au XIXe siècle*, Lausanne 1984.
- Jazbinsek, Dietmar: Der internationale Mädchenhandel. Biographie eines sozialen Problems, in: *Schriftenreihe der Forschungsgruppe "Metropolenforschung" des Forschungsschwerpunkts Technik – Arbeit – Umwelt am Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung*, FS II 02-501 2002, S. 1-95.
- Jeannin-Jaquet, Isabelle: Béguin, Ernest, in: *Historisches Lexikon der Schweiz (HLS)*, Version vom 31.10.2013, URL: <http://www.hls-dhs-dss.ch/textes/d/D6028.php>.
- Jeffrey, Leslie Ann: *Sex and Borders. Gender, National Identity, and Prostitution Policy in Thailand*, Vancouver (B.C) 2002.
- Jenzer, Sabine: *Die "Dirne", der Bürger und der Staat. Private Erziehungsheime für junge Frauen und die Anfänge des Sozialstaates in der Deutschschweiz, 1870er bis 1940er Jahre*, Köln 2014.
- Jones, Dorothy V.: The League of Nations Experiment in International Protection, in: *Ethics & International Affairs*, 8. Jg. 1994, H. 1, S. 77-95.

- Jordan, Jane: Josephine Butler, London 2007.
- Joris, Elisabeth: Sittlichkeitsbewegung, in: Historisches Lexikon der Schweiz (HLS), Version vom 31.10.2013, URL: <http://www.hls-dhs-dss.ch/textes/d/D16444.php>.
- Jurot, Romain: Montenach, Jean-Daniel de, in: Historisches Lexikon der Schweiz (HLS), Version vom 2.12.2013, URL: <http://www.hls-dhs-dss.ch/textes/d/D48538.php>.
- Käppeli, Anne-Marie: Sublime croisade. Éthique et politique du féminisme protestant 1875-1928, Carouge-Genève 1990.
- Karner, Christof: Katholizismus und Freiwirtschaft. Das Lebensreformprogramm des Johannes Ude, Frankfurt am Main, New York 2002.
- Kawaguchi, Yoko: Butterfly's Sisters. The Geisha in Western Culture, New Haven 2010.
- Kendell, Robert: Cannabis Condemned. The Proscription of Indian Hemp, in: *Addiction*, 98. Jg. 2003, H. 2, S. 143-151.
- Kévonian, Dzovinar: Réfugiés et diplomatie humanitaire. Les acteurs européens et la scène proche-orientale pendant l'entre-deux-guerres, Paris 2004.
- Kinnear, Mary: Woman of the World. Mary McGeachy and International Cooperation, Toronto 2004.
- Kirchhof, Astrid Mignon: Das Dienstfräulein auf dem Bahnhof. Frauen im öffentlichen Raum im Blick der Berliner Bahnhofsmision 1894-1939, Stuttgart 2011.
- Klein, Thoralf: Geschichte Chinas. Von 1800 bis zur Gegenwart, Paderborn 2007.
- Klejman, Laurence; Rochefort, Florence: Avril de Sainte Croix, in: Tommaso Nappo / Isabelle Davy (Hg.): Archives Biographiques Françaises jusqu'à 1999. Troisième série, München 2002, S. 351-352.
- Klinger, Cornelia; Knapp, Gudrun-Axeli: Achsen der Ungleichheit – Achsen der Differenz. Verhältnisbestimmungen von Klasse, Geschlecht, "Rasse" / Ethnizität, in: *Transit – Europäische Revue*, 2005, H. 29, S. 72-95.
- Knab, Cornelia; Ribi Forclaz, Amalia: Transnational Co-operation in Food, Agriculture, Environment and Health in Historical Perspective. Introduction, in: *Contemporary European History*, 20. Jg. 2011, H. 3, S. 247-255.
- Knepper, Paul: The "White Slave Trade" and the Music Hall Affair in 1930s Malta, in: *Journal of Contemporary History*, 44. Jg. 2009, H. 2, S. 205-220.
- Knepper, Paul: International Crime in the 20th Century. The League of Nations Era, 1919-1939, New York 2011.
- Knepper, Paul: Measuring the Threat of Global Crime. Insights from Research by the League of Nations into the Traffic in Women, in: *Criminology*, 50. Jg. 2012, H. 3, S. 777-809.
- Knepper, Paul: The International Traffic in Women. Scandinavia and the League of Nations Inquiry of 1927, in: *Journal of Scandinavian Studies in Criminology & Crime Prevention*, 14. Jg. 2013, Special Issue, S. 64-80.
- König, Malte: Der Staat als Zuhälter. Die Abschaffung der reglementierten Prostitution in Deutschland, Frankreich und Italien im 20. Jahrhundert, Bosten 2016.
- Kontos, Silvia: Öffnung der Sperrbezirke. Zum Wandel von Theorien und Politik der Prostitution, Sulzbach (Taunus) 2009.
- Kott, Sandrine; Droux, Joëlle (Hg.): Globalizing Social Rights. The International Labour Organization and Beyond, Basingstoke 2012.

- Kozma, Liat: Cannabis Prohibition in Egypt 1880-1939. From Local Ban to League of Nations Diplomacy, in: *Middle Eastern Studies*, 47. Jg. 2011, H. 3, S. 443-460.
- Kozma, Liat: *Global Women, Colonial Ports. Prostitution in the Interwar Middle East*, New York 2017.
- Kozma, Liat: Women's Migration for Prostitution in the interwar Middle East and North Africa, in: *Journal of Women's History*, 28. Jg. 2016, H. 3, S. 93-113.
- Kuhn, Philip A.: *Chinese Among Others. Emigration in Modern Times*, Lanham 2008.
- Kwong, Peter; Miščević, Dušanka Dušana: *Chinese America. The Untold Story of America's Oldest New Community*, New York 2005.
- Laite, Julia: *Common Prostitutes and Ordinary Citizens. Commercial Sex in London, 1885-1960*, Houndmills, Basingstoke, Hampshire, New York 2012.
- Lake, Marilyn; Reynolds, Henry: *Drawing the Global Colour Line. White Men's Countries and the International Challenge of Racial Equality*, Cambridge 2008.
- Langmore, Diane: Osborne, Ethel Elizabeth (1882-1968). *Australian Dictionary of Biography, National Centre of Biography, Australian National University*: <http://adb.anu.edu.au/biography/osborne-ethel-elizabeth-7925/text13791> [12.3.2014].
- Laqua, Daniel: Transnational Intellectual Cooperation, the League of Nations and the Problem of Order, in: *Journal of Global History*, 6. Jg. 2011, H. 2, S. 223-247.
- Lauro, Amandine: *Coloniaux, ménagères et prostituées au Congo belge, 1885-1930*, Loverval 2005.
- Lazar, Irving; Darlington, Richard et al.: *Lasting Effects of Early Education. A Report from the Consortium for Longitudinal Studies*, Hoboken (NJ) 1982.
- Lee, Erika; Yung, Judy: *Angel Island. Immigrant Gateway to America*, Oxford, New York 2010.
- Legg, Stephen: Of Scales, Networks and Assemblages. The League of Nations Apparatus and the Scalar Sovereignty of the Government of India, in: *Transactions of the Institute of British Geographers*, 34. Jg. 2009, H. 2, S. 234-250.
- Legg, Stephen: An Intimate and Imperial Feminism. Meliscent Shephard and the Regulation of Prostitution in Colonial India, in: *Environment and Planning D: Society and Space*, 28. Jg. 2010, H. 1, S. 68-94.
- Legg, Stephen: "The Life of Individuals as Well as of Nations". International Law and the League of Nations' Anti-Trafficking Governmentalities, in: *Leiden Journal of International Law*, 25. Jg. 2012, H. 3, S. 647-664.
- Leimgruber, Matthieu; Lengwiler, Martin: Transformationen des Sozialstaats im Zweiten Weltkrieg. Die Schweiz im internationalen Vergleich, in: Matthieu Leimgruber / Martin Lengwiler (Hg.): *Umbruch an der "inneren Front". Krieg und Sozialpolitik in der Schweiz 1938-1948*, Zürich 2008, S. 9-45.
- Lemann, Nicholas: *The Promised Land. The Great Black Migration and How It Changed America*, New York 1991.
- Lenz, Ilse: Intersektionalität, in: Ruth Becker / Beate Kortendix (Hg.): *Handbuch Frauen- und Geschlechterforschung. Theorie, Methoden, Empirie*, Wiesbaden 2004, S. 159-165.
- Leppänen, Katarina: Movement of Women. Trafficking in the Interwar Era, in: *Women's Studies International Forum*, 30. Jg. 2007, H. 6, S. 523-533.

- Leventhal, Fred M.: Arthur Henderson, Manchester (UK), New York 1989.
- Levie, Jean S. J.: Michel Levie (1851-1939) et le mouvement chrétien-social de son temps, Louvain 1962.
- Levine, Philippa: "Walking the Streets in a Way No Decent Woman Should". Women Police in World War I, in: *The Journal of Modern History*, 66. Jg. 1994, H. 1, S. 34-78.
- Levine, Philippa: Prostitution, Race, and Politics. Policing Venereal Disease in the British Empire, New York 2003.
- Levine, Philippa: "A Multitude of Unchaste Women". Prostitution in the British Empire, in: *Journal of Women's History*, 15. Jg. 2004, H. 4, S. 159-163.
- Lieten, Kristoffel; van Nederveen Meerkerk, Elise: Child Labour's Global Past, 1650-2000. An Introduction, in: Kristoffel Lieten / Elise van Nederveen Meerkerk (Hg.): Child Labour's Global Past. 1650-2000, Bern, New York 2011, S. 11-34.
- Limoncelli, Stephanie A.: The Politics of Trafficking. The First International Movement to Combat the Sexual Exploitation of Women, Stanford (CA) 2010.
- Lippuner, Sabine: Bessern und Verwahren. Die Praxis der administrativen Versorgung von "Liederlichen" und "Arbeitsscheuen" in der thurgauischen Zwangsarbeitsanstalt Kalchrain (19. und frühes 20. Jahrhundert), Frauenfeld 2005.
- Löhr, Isabella: Die Globalisierung geistiger Eigentumsrechte. Neue Strukturen internationaler Zusammenarbeit, 1886-1952, Göttingen 2010.
- Look Lai, Walton; Tan, Chee-Beng (Hg.): The Chinese in Latin America and the Caribbean, Leiden, Boston 2010.
- Ludi, Regula; Germann, Urs et al.: Entzogene Freiheit. Freiheitsstrafe und Freiheitsentzug, in: *Traverse*, 21. Jg. 2014, H. 1, S. 27-32.
- Ludi, Regula: Dutoit, Eugénie, in: Historisches Lexikon der Schweiz (HLS), Version vom 20.6.2013, URL: <http://www.hls-dhs-dss.ch/textes/d/D9018.php>.
- Ludi, Regula: Humbert-Droz, Amélie, in: Historisches Lexikon der Schweiz (HLS), Version vom 3.11.2013, URL: <http://www.hls-dhs-dss.ch/textes/d/D9335.php>.
- Manderson, Lenore: *Sickness and the State. Health and Illness in Colonial Malaya, 1870-1940*, Cambridge, New York 1996.
- Mangold, Anne: Die friedfertige Polizistin? Die Praxis der Deeskalation aus der Sicht von Männern und Frauen im Streifendienst, in: Alf Lüdtke / Herbert Reinke et al. (Hg.): *Polizei, Gewalt und Staat im 20. Jahrhundert*, Wiesbaden 2011, S. 145-168.
- Marbeau, Michel: *La Société des Nations*, Paris 2001.
- Marbeau, Michel: Les femmes et la Société des Nations (1919-1945). Genève, la clé de l'égalité?, in: Jean-Marc Delaunay (Hg.): *Femmes et relations internationales au XXe siècle*, Paris 2006, S. 163-175.
- Marks, Sally: *The Illusion of Peace. International Relations in Europe 1918-1933*, London 1976.
- Martínez, Julia: La Traite des Jaunes. Trafficking in Women and Children across the China Sea, in: Emma Christopher / Cassandra Pybus et al. (Hg.): *Many Middle Passages. Forced Migration and the Making of the Modern World*, Berkeley 2007, S. 204-221.
- Matter, Sonja: *Der Armut auf den Leib rücken. Die Professionalisierung der Sozialen Arbeit in der Schweiz (1900-1960)*, Zürich 2011.

- Maul, Daniel Roger: The International Labour Organization and the Struggle against Forced Labour from 1919 to the Present, in: *Labor History*, 48. Jg. 2007, H. 4, S. 477-500.
- Mazower, Mark: Minorities and the League of Nations in Interwar Europe, in: *Daedalus*, 126. Jg. 1997, H. 2, S. 47-63.
- Mazzacane, Aldo: Conti Sinibaldi, Ugo, in: Alberto M. Ghisalberti (Hg.): *Dizionario biografico degli italiani*, Bd. 28, Rom 1983, S. 529-531.
- Mazzi, Benito: *Fam, füm, frecc. Il grande romanzo degli spazzacamini: Valle d'Aosta, Valle Orco, Val Cannobina, Val Vigezzo, Canton Ticino, Ivrea (TO) 2000.*
- McCall, Leslie: The Complexity of Intersectionality, in: *Signs*, 30. Jg. 2005, H. 3, S. 1771-1800.
- Mesmer, Beatrix: *Ausgeklammert – eingeklammert. Frauen und Frauenorganisationen in der Schweiz des 19. Jahrhunderts*, Basel 1988.
- Mesmer, Beatrix: *Staatsbürgerinnen ohne Stimmrecht. Die Politik der schweizerischen Frauenverbände 1914-1971*, Zürich 2007.
- Metzger, Barbara: Towards an International Human Rights Regime During the Inter-War Years. The League of Nations' Combat of Traffic in Women and Children, in: Kevin Grant / Philippa Levine et al. (Hg.): *Beyond Sovereignty. Britain, Empire and Transnationalism c. 1880-1950*, Basingstoke 2007, S. 54-79.
- Meuwly, Olivier: Korporativismus, in: *Historisches Lexikon der Schweiz (HLS)*, Version vom 13.4.2014, URL: <http://www.hls-dhs-dss.ch/textes/d/D9931.php>.
- Meuwly-Galley, Catherine: Suzanne de Montenach (1867-1957), in: *Freiburger Geschichtsblätter*, 75. Jg. 1998, S. 147-152.
- Michiko, Nakahara: "Comfort Women" in Malaysia, in: *Critical Asian Studies*, 33. Jg. 2001, H. 4, S. 581-589.
- Milani, Abbas: *Eminent Persians. The Men and Women Who Made Modern Iran, 1941-1979*, Syracuse (NY), New York 2008.
- Miller, Carol: *Lobbying the League. Women's International Organizations and the League of Nations*. D. Phil., Oxford 1992.
- Miller, Carol: Geneva – the Key to Equality. Inter-War Feminists and the League of Nations, in: *Women's History Review*, 3. Jg. 1994, H. 2, S. 219-245.
- Miller, Carol: 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, New York 1995, S. 154-176.
- Mitchell, Michele: Turns of the Kaleidoscope. "Race," Ethnicity, and Analytical Patterns in American Women's and Gender History, in: *Journal of Women's History*, 25. Jg. 2013, H. 4, S. 46-73.
- Mixa, Elisabeth: *Erröten Sie, Madame! Anstandsdiskurse der Moderne*, Pfaffenweiler 1994.
- Morandi, Alice-Anne: *L'Association catholique internationale des Œuvres de protection de la jeune fille face à l'émancipation féminine. Vers une évolution des représentations?* Masterarbeit, Universität Freiburg 2011.
- Morris, R. M.: Harris, Sir Sidney West (1876-1962), in: H. C. G. Matthew / Brian Howard Harrison (Hg.): *Oxford Dictionary of National Biography. In Association with the British Academy: From the Earliest Times to the Year 2000*, Oxford, New York 2004, S. 468-469.

- Mouton, Marie-Renée: La Société des Nations et la protection des minorités nationales en Europe, in: *Relations Internationales*, 1993, Nr. 75, S. 315-328.
- Mullington, Dave: Charlotte. The Last Suffragette, Renfrew (Ont) 2010.
- Murray, Dian: Secrecy and the Origin of Chinese Triads, in: Frank Jacob (Hg.): *Geheimgesellschaften*. Kulturhistorische Sozialstudien, Würzburg 2013, S. 275-288.
- Mutter, Christa: Montenach, Suzanne de, in: *Historisches Lexikon der Schweiz (HLS)*, Version vom 1.11.2013, URL: <http://www.hls-dhs-dss.ch/textes/d/D9357.php>.
- Nadaud, Éric: Éliane Brault, un parcours au féminin, radical, antifasciste, progressiste, maçonnique et féministe (1895-1982), in: *Histoire@Politique. Politique, culture, société*, 2009, Nr. 9, S. 98.
- Narayan, Uma: *Contesting Cultures. Identities, Traditions and Third World Feminisms*, London 1997.
- Nautz, Jürgen: Frauenhandel und Gegenstrategien in Österreich, in: Jürgen Nautz / Birgit Sauer (Hg.): *Frauenhandel. Diskurse und Praktiken*, Göttingen 2008, S. 21-48.
- Nestle, Frank Oliver; Dummer, Reinhard (Hg.): *85 Jahre Universitätsklinik für Dermatologie und Venerologie Zürich (1916-2001). Eine Bilanz der letzten 10 Jahre; anlässlich des 60. Geburtstages von Herrn Professor Dr. G. Burg*, Darmstadt 2001.
- Nienhaus, Ursula D.: "Nicht für eine Führungsposition geeignet--". Josephine Erkens und die Anfänge weiblicher Polizei in Deutschland 1923-1933, Münster 1999.
- Northedge, Frederick Samuel: *The League of Nations. Its Life and Times, 1920-1946*, Leicester 1986.
- o. A.: Luisi (Paulina), in: V. Herrero Mediavilla / L. Aguayo Nayle: *Archivo biográfico de España, Portugal e Iberoamérica*, München 1986, S. 155-168.
- o. A.: Martínez Amador (Emilio), in: V. Herrero Mediavilla / L. Aguayo Nayle: *Archivo biográfico de España, Portugal e Iberoamérica*, München 1986, S. 395.
- o. A.: Sugimura, Yotaro, in: Stephan von Minden (Hg.): *Japanese Biographical Archive*, München 2000, S. 32.
- o. A.: Usami, Uzuhiko, in: Stephan von Minden (Hg.): *Japanese Biographical Archive*, München 2000, S. 172-173.
- o. A.: Paulucci di Calboli Raniero, in: Tommaso Nappo (Hg.): *Archivio Biografico Italiano sino al 2001*, München 2002, S. 222-224.
- o. A.: Snow, Dr. William F(reeman), in: Laureen Baillie (Hg.): *American Biographical Archive to 2001*, München 2002, S. 150.
- Offen, Karen M.: Intrepid Crusader. Ghénia Avril de Sainte-Croix Takes on the Prostitution Issue, in: *Proceedings of the Western Society for French History*, 33. Jg. 2005, S. 325-374.
- Offen, Karen M.: *European Feminisms, 1700-1950. A Political History*, Stanford (CA) 2000.
- Offen, Karen M.: Madame Ghénia Avril de Sainte-Croix, the Josephine Butler of France, in: *Women's History Review*, 17. Jg. 2008, H. 2, S. 239-255.
- Ogilvie, Marilyn; Harvey, Joy (Hg.): *The Biographical Dictionary of Women in Science. Pioneering Lives from Ancient Times to the Mid-20th Century*, New York 2000.
- Ooi, Keat Gin: *Historical Dictionary of Malaysia*, Lanham (Md.) 2009.

- Opitz, Claudia: Gender – eine unverzichtbare Kategorie der historischen Analyse. Zur Rezeption von Joan W. Scotts Studien in Deutschland, Österreich und der Schweiz, in: Claudia Honegger (Hg.): Gender – die Tücken einer Kategorie. Joan W. Scott, Geschichte und Politik: Beiträge zum Symposium anlässlich der Verleihung des Hans-Sigrist-Preises 1999 der Universität Bern an Joan W. Scott, Zürich 2001, S. 95-116.
- Opitz, Claudia: Geschlechtergeschichte, Frankfurt am Main, New York 2010.
- Parmar, Inderjeet: Foundations of the American Century. The Ford, Carnegie, and Rockefeller Foundations in the Rise of American Power, New York 2012.
- Paquier, Serge: Meuron, Alfred de, in: Historisches Lexikon der Schweiz (HLS), Version vom 5.5.2014, URL: <http://www.hls-dhs-dss.ch/textes/d/D13850.php>.
- Patterson, Andrea: Germs and Jim Crow. The Impact of Microbiology on Public Health Policies in Progressive Era American South, in: *Journal of the History of Biology*, 42. Jg. 2009, H. 3, S. 529-559.
- Pavlakis, Dean: The Development of British Overseas Humanitarianism and the Congo Reform Campaign, in: *Journal of Colonialism and Colonial History*, 11. Jg. 2010, H. 1, 58 Abschnitte.
- Peattie, Mark R.; Drea, Edward J. et al. (Hg.): The Battle for China. Essays on the Military History of the Sino-Japanese War of 1937-1945, Stanford (CA) 2011.
- Pedersen, Susan: The Meaning of the Mandates System. An Argument, in: *Geschichte und Gesellschaft*, 32. Jg. 2006, H. 4, S. 560-582.
- Pedersen, Susan: Back to the League of Nations. Review Essay, in: *American Historical Review*, 112. Jg. 2007, H. 4, S. 1091-1117.
- Pedersen, Susan: Metaphors of the Schoolroom. Women Working the Mandates System of the League of Nations, in: *History Workshop Journal*, 66. Jg. 2008, H. 1, S. 188-207.
- Perrenoud, Marc: Gorgé, Camille, in: Historisches Lexikon der Schweiz (HLS), Version vom 2.12.2013, URL: <http://www.hls-dhs-dss.ch/textes/d/D14848.php>.
- Perrenoud, Marc: Lardy, Charles, in: Historisches Lexikon der Schweiz (HLS), Version vom 31.10.2013, URL: <http://www.hls-dhs-dss.ch/textes/d/D14863.php>.
- Perrenoud, Marc: Möhr, Jakob, in: Historisches Lexikon der Schweiz (HLS), Version vom 20.11.2013, URL: <http://www.hls-dhs-dss.ch/textes/d/D14871.php>.
- Petrig Schuler, Eva: Hilty, Carl, in: Historisches Lexikon der Schweiz (HLS), Version vom 12.12.2013, URL: <http://www.hls-dhs-dss.ch/textes/d/D3987.php>.
- Petrucelli, David: Pimps, Prostitutes and Policewomen. The Polish Women Police and the International Campaign Against the Traffic in Women and Children Between the World Wars, in: *Contemporary European History*, 24. Jg. 2015, H. 3, S. 333-350.
- Piana, Francesca: L'humanitaire d'après-guerre. Prisonniers de guerre et réfugiés russes dans la politique du Comité international de la Croix-Rouge et de la Société des Nations, in: *Relations Internationales*, 2012, Nr. 151, S. 63-75.
- Pliley, Jessica R.: Claims to Protection. The Rise and Fall of Feminist Abolitionism in the League of Nations' Committee on the Traffic in Women and Children, 1919-1936, in: *Journal of Women's History*, 22. Jg. 2010, H. 4, S. 90-113.
- Polizei- und Militärdirektion des Kantons Bern: Jugendheim Prêles, Portrait, Geschichte: http://www.pom.be.ch/pom/de/index/freiheitsentzug-betreuung/jugendheime/jugendheim_preles/portrait/geschichte.html [6.8.2014].

- Pommerenke, Petra: Die "Council-Idee". Gründungsprozesse und Organisationsbedingungen nationaler Dachverbände in Deutschland, der Schweiz und Österreich um 1900, in: *Ariadne*, 2011, Nr. 60, S. 6-15.
- Porst, Rolf: Fragebogen. Ein Arbeitsbuch, Wiesbaden 2011.
- Prochaska, Alice: Crowdy, Dame Rachel Eleanor, in: H. C. G. Matthew / Brian Howard Harrison (Hg.): Oxford Dictionary of National Biography. In Association with the British Academy: From the Earliest Times to the Year 2000, Oxford, New York 2004, S. 473.
- Purtschert, Patricia; Meyer, Katrin: Die Macht der Kategorien. Kritische Überlegungen zur Intersektionalität, in: *Feministische Studien*, **28. Jg.** 2010, H. 1, S. 130-142.
- Ramsauer, Nadja: "Verwahrlost". Kindswegnahmen und die Entstehung der Jugendfürsorge im schweizerischen Sozialstaat 1900-1945, Zürich 2000.
- Raphael, Lutz: Zwischen Sozialaufklärung und radikalem Ordnungsdenken. Die Verwissenschaftlichung des Sozialen im Europa der ideologischen Extreme, in: Gangolf Hübinger (Hg.): Europäische Wissenschaftskulturen und politische Ordnungen in der Moderne (1890-1970), München 2014, S. 29-50.
- Reich, Steven A. (Hg.): Encyclopedia of the Great Black Migration, Westport (Conn) 2006.
- Reilly, Philip: The Surgical Solution. A History of Involuntary Sterilization in the United States, Baltimore (Md) 1991.
- Reinicke, Peter: Mueller-Otfried, Paula, in: Hugo Maier (Hg.): Who is who der sozialen Arbeit, Freiburg 1998, S. 408-410.
- Renborg, Bertil A.: The Grand Old Men of the League of Nations, in: *Bulletin on Narcotics* 16. Jg. 1964, H. 4, S. 1-11.
- Ribi, Amalia: "The Breath of a New Life"? British Anti-Slavery Activism and the League of Nations, in: Daniel Laqua (Hg.): Internationalism Reconfigured. Transnational Ideas and Movements Between the World Wars, London, New York 2011, S. 93-113.
- Richards, Graham: Race, Racism and Psychology. Towards a Reflexive History, London 1997.
- Ricklefs, Merle C.: A New History of Southeast Asia, Houndmills, Basingstoke, Hampshire, New York 2010.
- Riegelman Lubin, Carol; Winslow, Anne: Social Justice for Women. The International Labor Organization and Women, Durham 1990.
- Ries, Markus; Beck, Valentin (Hg.): Hinter Mauern. Fürsorge und Gewalt in kirchlich geführten Erziehungsanstalten im Kanton Luzern, Zürich 2013.
- Rietmann, Tanja: "Liederlich" und "arbeitsscheu". Die administrative Anstaltsversorgung im Kanton Bern (1884-1981), Zürich 2013.
- Rietzler, Katharina: Before the Cultural Cold Wars. American Philanthropy and Cultural Diplomacy in the Inter-war Years, in: *Historical Research*, 84. Jg. 2011, H. 223, S. 148-164.
- Rietzler, Katharina: Experts for Peace. Structures and Motivations of Philanthropic Internationalism in the Interwar Years, in: Daniel Laqua (Hg.): Internationalism Reconfigured. Transnational Ideas and Movements Between the World Wars, London, New York 2011, S. 45-65.
- Rimmen Nielsen, Hanne: Henni Forchhammer (1863-1955). Forchhammer, Henriette (Henni) Sophie: <http://www.kvinfo.dk/side/597/bio/678/origin/170/> [14.2.2014].

- Ritter, Hans Jakob: Psychiatrie und Eugenik. Zur Ausprägung eugenischer Denk- und Handlungsmuster in der schweizerischen Psychiatrie, 1850-1950, Zürich 2009.
- Rivera Araoz, Julieta: Subordinación y Valor. La Primera Incursión de la Mujeres en la Policia de Salta, 1958-1968, in: *Temas de Filosofia*, 13. Jg. 2012, S. 243-253.
- Roberts, M. J. D.: Coote, William Alexander (1842-1919), Moral Reform Campaigner, in: Oxford Dictionary of National Biography, Online Edition, Sept 2010, first published May 2006: <http://www.oxforddnb.com/index/101068245/William-Coote> [6.4.2014].
- Rodríguez García, Magaly: La Société des Nations face à la traite des femmes et au travail sexuel à l'échelle mondiale, in: *Le Mouvement Social*, 2012a, Nr. 241, S. 109-129.
- Rodríguez García, Magaly: The League of Nations and the Moral Recruitment of Women, in: *International Review of Social History*, 57. Jg. 2012b, Special Issue, S. 97-128.
- Rodríguez García, Magaly; Rodogno, Davide et al.: The League of Nations' Work on Social Issues. Visions, Endeavours and Experiments, Genf 2016.
- Roll-Hansen, Nils; Bent Sigurd: Something Rotten in the State of Denmark. Eugenics and the Ascent of the Welfare State, in: Gunnar Broberg / Nils Roll-Hansen (Hg.): Eugenics and the Welfare State. Sterilization Policy in Denmark, Sweden, Norway, and Finland, East Lansing (Mich) 1996, S. 9-76.
- Rolle, Marianne: Montenach, Georges de, in: Historisches Lexikon der Schweiz (HLS), Version vom 5.5.2014, URL: <http://www.hls-dhs-dss.ch/textes/d/D3936.php>.
- Roos, Julia: Backlash against Prostitutes' Rights. Origins and Dynamics of Nazi Prostitution Policies, in: *Journal of the History of Sexuality*, 11. Jg. 2002, H. 1-2, S. 67-94.
- Rüdiger Overmans: Kriegsgefallene, in: Gerhard Hirschfeld (Hg.): Enzyklopädie Erster Weltkrieg, Zürich 2003, S. 663-666.
- Rupp, Leila J.: Worlds of Women. The Making of an International Women's Movement, Princeton (N.J.) 1997.
- Sabelus, Esther: Die weisse Sklavin. Mediale Inszenierungen von Sexualität und Grosstadt um 1900, Berlin 2009.
- Sachsse, Christoph: Mütterlichkeit als Beruf. Sozialarbeit, Sozialreform und Frauenbewegung, 1871-1929, Frankfurt am Main 1986.
- Sachsse, Christoph; Tennstedt, Florian (Hg.): Soziale Sicherheit und soziale Disziplinierung. Beiträge zu einer historischen Theorie der Sozialpolitik, Frankfurt am Main 1986.
- San Martín Montilla, María Nieves: Matilde Huici Navaz. La tercera mujer, Madrid 2009.
- Sapriza, Graciela: Clivajes de la memoria. Para una biografía de Paulina Luisi, in: Juan Jorge Ravera (Hg.): Uruguayos notables. 11 biografías, Montevideo 1999, S. 257-286.
- Sarasin, Philipp (Hg.): Wertes Fräulein, was kosten Sie? Prostitution in Zürich 1875-1925, Baden 2004.
- Sarasin, Philipp: Michel Foucault zur Einführung, Hamburg 2005.
- Sauer, Birgit: Staat, Demokratie und Geschlecht – aktuelle Debatten: http://www.fu-berlin.de/sites/gpo/pol_theorie/Zeitgenoessische_ansaeetze/sauerstaatdemokratie/birgit_sauer.pdf?1361541298 [14.3.2014].
- Schäfer, Willy: In Brunnadern engagiert. Vom mittelalterlichen Kloster zum modernen Heim Brunnadere-Huus und zur Residenz ElfenuPark in Bern: mit Seitenblicken auf lokal- und sozialgeschichtliche Aspekte, Bern 2011.

- Schaser, Angelika: Helene Lange und Gertrud Bäumer. Eine politische Lebensgemeinschaft, Köln 2000.
- Scheuermann, Martin: Minderheitenschutz contra Konfliktverhütung? Die Minderheitenpolitik des Völkerbundes in den zwanziger Jahren, Marburg 2000.
- Schibler, Tamlin: Fées du logis. L'enseignement ménager dans le Canton de Vaud de 1834 à 1984, Lausanne 2008.
- Schirmann, Sylvain: Les comités économiques et financiers de la Société des Nations, l'ordre économique et monétaire et la paix en Europe. 1920-1939, in: Marta Petricioli / Donatella Cherubini (Hg.): Pour la paix en Europe. Institutions et société civile dans l'entre-deux-guerres, Bruxelles 2007, S. 73-92.
- Schmidt, Karl-Joseph: India's Role in the League of Nations. 1919-1939, Ann Arbor (Mich) 1994.
- Schoen, Johanna: Choice & Coercion. Birth Control, Sterilization, and Abortion in Public Health and Welfare, Chapel Hill 2005.
- Schoeni, Celine: Travail féminin: retour à l'ordre! L'offensive contre le travail des femmes durant la crise économique des années 1930, Lausanne 2012.
- Schulz, Dorothy Moses: From Social Worker to Crimefighter. Women in United States Municipal Policing, Westport (Conn) 1995.
- Scott, Joan W.: Gender. A Useful Category of Historical Analysis, in: *American Historical Review*, 91. Jg. 1986, H. 5, S. 1053-1075.
- Self, Helen J.: National Vigilance Association (NVA), in: Melissa Hope Ditmore (Hg.): Encyclopedia of Prostitution and Sex Work, Westport (Conn) 2006, S. 323-325.
- Siegenthaler, Edith: Frauen- und Kinderhandel als sozialpolitisches Thema? Antworten aus dem Völkerbund und die Rezeption in der Schweiz, in: *Traverse*, 20. Jg. 2013, H. 2, S. 44-56.
- Siegenthaler, Edith: Frauenpolizei als Politikum. Die Forderungen der transnationalen Frauenorganisationen im "Advisory Committee on the Traffic in Women and Children" des Völkerbunds, in: *Traverse*, 23. Jg. 2016, H. 2, S. 50-62.
- Sklar, Kathryn Kish; Stewart, James Brewer (Hg.): Women's Rights and Transatlantic Antislavery in the Era of Emancipation, New Haven 2007.
- Skran, Claudena: Refugees in Inter-war Europe. The Emergence of a Regime, Oxford 1995.
- Smith, Harold E.; Nieminen, Gayla S. et al.: Historical Dictionary of Thailand, Lanham (Md.) 2005.
- Smith, Harold L.: The British Women's Suffrage Campaign, 1866-1928, London, New York 1998.
- Sokol, Stanley S.; Kissane, Sharon F. Mrotek et al.: The Polish Biographical Dictionary. Profiles of Nearly 900 Poles Who Have Made Lasting Contributions to World Civilization, Wauconda (Ill) 1992.
- Steffen Gerber, Therese: Stämpfli, Franz, in: Historisches Lexikon der Schweiz (HLS), Version vom 20.11.2013, URL: <http://www.hls-dhs-dss.ch/textes/d/D31888.php>.
- Steigmeier, Andreas: Schulthess, Edmund, in: Historisches Lexikon der Schweiz (HLS), Version vom 5.5.2014, URL: <http://www.hls-dhs-dss.ch/textes/d/D3791.php>.
- Stienstra, Deborah: Women's Movements and International Organizations, New York 1994.

- Stoler, Ann Laura: Sexual Affronts and Racial Frontiers. European Identities and the Cultural Politics of Exclusion in Colonial Southeast Asia, in: Les Back / John Solomos (Hg.): Theories of Race and Racism. A Reader, London, New York 2000, S. 392-421.
- Stoler, Ann Laura: Along the Archival Grain. Epistemic Anxieties and Colonial Common Sense, Princeton (N.J.), Woodstock 2008.
- Studer, Brigitte: Internationalismus als politische Ressource. Das Schweizer Arbeitsrecht in der Zwischenkriegszeit, in: Birgit Christensen (Hg.): Demokratie und Geschlecht. Interdisziplinäres Symposium zum 150jährigen Jubiläum des Schweizerischen Bundesstaates, Zürich 1999, S. 75-100.
- Studer, Brigitte; Guex, Sébastien: L'Etat social en Suisse aux XIXe et XXe siècles. Notes sur quelques pistes de recherche, in: Hans-Jörg Gilomen / Sébastien Guex et al. (Hg.): Von der Barmherzigkeit zur Sozialversicherung. Umbrüche und Kontinuitäten vom Spätmittelalter bis zum 20. Jahrhundert, Zürich 2002, S. 201-211.
- Summers, Anne: Liberty, Equality, Morality. The attempt to sustain an international campaign against the double sexual standard, 1875-1906, in: *Sextant*, 2007, Nr. 23-24, S. 133-154.
- Summers, Anne: Special Issue. Gender Religion and Politics. Josephine Butler's Campaigns in International Perspective (1875-1959), in: *Women's History Review*, 17. Jg. 2008, H. 2, S. 149-312.
- Sutter, Gaby: Vom Polizisten zum Fürsorger. Etablierung und Entwicklung der professionellen Fürsorge in der Gemeinde Bern 1915-1961, in: *Berner Zeitschrift für Geschichte und Heimatkunde*, 69. Jg. 2007, H. 4, S. 259-287.
- Tambe, Ashwini: The Elusive Ingénue. A Transnational Feminist Analysis of European Prostitution in Colonial Bombay, in: *Gender and Society*, 19. Jg. 2005, H. 2, S. 160-179.
- Tambe, Ashwini: Climate, Race Science and the Age of Consent in the League of Nations, in: *Theory, Culture & Society*, 28. Jg. 2011, H. 2, S. 109-130.
- Tardent, Emanuel: Von der Rettungsanstalt zum Schulheim Schloss Erlach. 125 Jahre Schulheim Schloss Erlach, 1874-1999, Erlach 1999.
- Thébaud, Françoise: Les femmes au BIT. L'exemple de Marguerite Thibert, in: Jean-Marc Delaunay (Hg.): Femmes et relations internationales au XXe siècle, Paris 2006, S. 177-187.
- Tipton, Elise K.: Modern Japan. A Social and Political History, London, New York 2002.
- Tournès, Ludovic (Hg.): L'argent de l'influence. Les fondations américaines et leurs réseaux européens, Paris 2010.
- Tournès, Ludovic: La philanthropie américaines, la Société des Nations et la coproduction d'un ordre international (1919-1946), in: *Relations Internationales*, 2012, Nr. 151, S. 25-36.
- Trapman, J.: Graaf, Andrew de, in: D. Nauta (Hg.): Biografisch lexicon voor de geschiedenis van het Nederlandse protestantisme, Kampen 1988, S. 144-145.
- Trocki, Carl A.: Opium, Empire, and the Global Political Economy. A Study of the Asian Opium Trade, 1750-1950, London, New York 1999.
- Urbansky, Sören: Kolonialer Wettstreit. Russland, China, Japan und die Ostchinesische Eisenbahn, Frankfurt am Main, New York 2008.
- Vammen, Tinne: Estrid Hein (1873-1956): <http://www.kvinfo.dk/side/597/bio/405/> [13.6.2013].

- Vincenz, Bettina: Biederfrauen oder Vorkämpferinnen? Der Schweizerische Verband der Akademikerinnen (SVA) in der Zwischenkriegszeit, Baden 2011.
- Vries, Petra de: Weisse Sklavinnen in einer Kolonialnation. Die niederländische Kampagne gegen Frauenhandel im frühen 20. Jahrhundert, in: Sabine Grenz (Hg.): Verhandlungen im Zwielficht. Momente der Prostitution in Geschichte und Gegenwart, Bielefeld 2006, S. 133-158.
- Vries, Petra de: Josephine Butler and the Making of Feminism. International Abolitionism in the Netherlands (1870-1914), in: *Women's History Review*, 17. Jg. 2008, H. 2, S. 257-277.
- Walkowitz, Judith R.: Prostitution and Victorian Society. Women, Class and the State, Cambridge, New York 1980.
- Walters, Francis Paul: A History of the League of Nations, London 1960.
- Warren, James Francis: Ah Ku and Karayuki-San. Prostitution in Singapore, 1870-1940, Singapore, New York 1993.
- Watenpaugh, Keith David: The League of Nations' Rescue of Armenian Genocide Survivors and the Making of Modern Humanitarianism. 1920-1927, in: *American Historical Review*, 115. Jg. 2010, H. 5, S. 1315-1339.
- Weber, Quirin: Korporatismus statt Sozialismus. Die Idee der berufsständischen Ordnung im schweizerischen Katholizismus während der Zwischenkriegszeit, Freiburg im Üechtland 1989.
- Weindling, Paul: Social Medicine at the League of Nations Health Organization and the International Labour Office Compared, in: Paul Weindling (Hg.): International Health Organisations and Movements 1918-1939, Cambridge, New York 1995, S. 134-153.
- Weindling, Paul: Philanthropy and World Health. The Rockefeller Foundation and the League of Nations Health Organisation, in: *Minerva*, 35. Jg. 1997, H. 3, S. 269-281.
- Wenger, Elisabeth; Zanoni, Ivo: I ragazzi del camino. Einer vergessenen Vergangenheit auf der Spur, Basel 2007.
- Wheatley, Steven C.: Rockefeller, John D., Jr., in: John Arthur Garraty / Mark Christopher Carnes (Hg.): American National Biography, New York 1999, S. 697-700.
- Wild, Albert: Handbuch der sozialen Arbeit in der Schweiz, Zürich 1933.
- Wilkerson, Isabel: The Warmth of Other Suns. The Epic Story of America's Great Migration, New York 2010.
- Winkelhausen, Ilona H.: Zillken, Elisabeth, in: Hugo Maier (Hg.): Who is who der sozialen Arbeit, Freiburg 1998, S. 660-661.
- Wöbse, Anna-Katharina: "To Cultivate the International Mind". Der Völkerbund und die Förderung der globalen Zivilgesellschaft, in: *Zeitschrift für Geschichtswissenschaft*, 54. Jg. 2006, H. 10, S. 852-863.
- Wrigley, Chris: Arthur Henderson, Cardiff 1990.
- Yoshimi, Yoshiaki; O'Brien, Suzanne G.: Comfort Women. Sexual Slavery in the Japanese Military During World War II, New York 2000.
- Young, Lola: Imperial Culture. The Primitive, the Savage and White Civilization, in: Les Back / John Solomos (Hg.): Theories of Race and Racism. A Reader, London, New York 2000, S. 267-286.

Young, Louise: Rethinking Race for Manchukuo. Self and Other in the Colonial Context, in: Frank Dikötter (Hg.): The Construction of Racial Identities in China and Japan. Historical and Contemporary Perspectives, London 1997, S. 158-176.

Żebrowski, Rafał: Posner Stanisław, in: Zofia Borzymińska / Rafał Żebrowski (Hg.): Polski słownik judaistyczny. Dzieje--kultura--religia--ludzie, Warszawa 2003, S. 344.

Anhang: Abkürzungsverzeichnis

AdC	<i>Advisory Committee</i>
AdC PV	<i>Advisory Committee Procès-verbal (Protokoll des Advisory Committee)</i>
AdC Rap	<i>Advisory Committee Rapport au Conseil (Bericht des Advisory Committee an den Völkerbundsrat)</i>
AGoF	Gosteli Stiftung – Archiv zur Geschichte der schweizerischen Frauenbewegung Worblaufen
AMSH	Association for Moral and Social Hygiene
BAR	Bundesarchiv
BIT	Bureau International du Travail
BPU	Bibliothèque publique et universitaire Neuchâtel
Ebd.	ebenda
EJPD	Eidgenössisches Justiz- und Polizeidepartement
EPD	Eidgenössisches Politisches Departement
FDP	Freisinnig-Demokratische Partei
IB	International Bureau
ICW	International Council of Women
ILO	International Labour Organisation (Internationale Arbeitsorganisation)
IWSA	International Woman Suffrage Alliance
KUB	Kantons- und Universitätsbibliothek Freiburg
LNA	Völkerbundarchiv (League of Nations' Archives) Genf
NB	Schweizerische Nationalbibliothek
NGO	Nicht-staatliche Organisation (engl. non-governmental organisation)
o. A.	ohne AutorIn
o. D.	ohne Datum
StAFR	Staatsarchiv Freiburg
UNO	United Nations Organisation
Vgl.	vergleiche
WASI	Women and Social Movements International Online Archive
YWCA	Young Women's Christian Association