

**Zeitschrift:** Traverse : Zeitschrift für Geschichte = Revue d'histoire  
**Band:** 23 (2016)  
**Heft:** 2: Transnationale Feminismen = Féminismes transnationaux

**Artikel:** Frauenpolizei als Politikum : die Forderung der transnationalen Frauenorganisationen im "Advisory Committee on the Traffic in Women and Children" des Völkerbunds

**Autor:** Siegenthaler, Edith

**DOI:** <https://doi.org/10.5169/seals-650821>

### **Nutzungsbedingungen**

Die ETH-Bibliothek ist die Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften. Sie besitzt keine Urheberrechte an den Zeitschriften und ist nicht verantwortlich für deren Inhalte. Die Rechte liegen in der Regel bei den Herausgebern beziehungsweise den externen Rechteinhabern. [Siehe Rechtliche Hinweise.](#)

### **Conditions d'utilisation**

L'ETH Library est le fournisseur des revues numérisées. Elle ne détient aucun droit d'auteur sur les revues et n'est pas responsable de leur contenu. En règle générale, les droits sont détenus par les éditeurs ou les détenteurs de droits externes. [Voir Informations légales.](#)

### **Terms of use**

The ETH Library is the provider of the digitised journals. It does not own any copyrights to the journals and is not responsible for their content. The rights usually lie with the publishers or the external rights holders. [See Legal notice.](#)

**Download PDF:** 22.11.2024

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

---

## Frauenpolizei als Politikum

### Die Forderungen der transnationalen Frauenorganisationen im «Advisory Committee on the Traffic in Women and Children» des Völkerbunds

Edith Siegenthaler

Im Ersten Weltkrieg wurden Frauen insbesondere in den kriegführenden Nationen für Aufgaben eingesetzt, die ihnen vorher verschlossen waren. Die Kriegsmobilmachung führte dazu, dass die in einem bisher unbekanntem Ausmass für den Militärdienst eingesetzten Männer nicht mehr ihren beruflichen Tätigkeiten nachgehen konnten. Dies betraf nicht nur die Industrie, in welcher die Arbeiter fehlten, sondern auch den staatlichen Sektor, in welchem es unter anderem an Polizisten mangelte. Diese Situation führte dazu, dass während des Ersten Weltkriegs ersatzweise Frauen polizeiliche Aufgaben übernahmen. Damit befanden sie sich in einem klar männlich konnotierten Feld, dessen Besetzung durch Frauen mit dem Ausnahmezustand des Kriegs begründet wurde.<sup>1</sup>

Der aussergewöhnliche Einsatz von Frauen in klassisch männlichen Arbeitsbereichen führte indessen nicht dazu, dass Frauen in der Zwischenkriegszeit generell besser gestellt wurden. Doch er hinterliess Bilder von Frauen in neuen Tätigkeitsgebieten.<sup>2</sup> Frauenorganisationen nutzten diese Bilder aus der Zeit des Kriegs, um essenzialistische Vorstellungen, die Frauen aufgrund ihrer Natur als ungeeignet für bestimmte Aufgaben bezeichneten, mit praktischen Beispielen zu widerlegen. Diese Strategie findet sich in damaligen Frauenzeitschriften, die in zahlreichen Artikeln darauf aufmerksam machten, in welchen Ländern Frauen in neue berufliche Sphären vorgedrungen waren.<sup>3</sup> In diesen Diskussionen wurde nicht auf eine allfällige «Andersartigkeit» der Geschlechterordnung in diesen Ländern fokussiert, sondern vielmehr betont, zu welcher vielfältigen Tätigkeiten «die Frau» grundsätzlich fähig ist.<sup>4</sup> Da sich diese Darstellungen als unzureichend erwiesen, um sich der starken Tendenz zur Rückkehr zur Vorkriegsgeschlechterordnung wirksam zu widersetzen, mussten zusätzliche Kräfte mobilisiert werden, um die Tätigkeitsfelder von Frauen dauerhaft zu erweitern. Eine Möglichkeit dazu stellte die Nutzung des internationalen Forums des Völkerbunds dar. Zu diesem Forum hatten transnationale Frauendachverbände, wie beispielsweise die *International Alliance of Women for Suffrage and Equal Citizenship* (IAW), Zutritt. Diese Organisationen, welche sich selbst als «international» und «internationalistisch»

bezeichneten,<sup>5</sup> setzten sich aus zivilgesellschaftlichen Frauenorganisationen verschiedener Staaten zusammen. Da es sich dabei nicht im engeren Sinn um internationale, das heisst um zwischenstaatliche Organisationen handelte, bezeichne ich sie in Übereinstimmung mit der Forschungsliteratur ungeachtet ihrer Selbstbezeichnung als transnational.<sup>6</sup>

Im vorliegenden Artikel untersuche ich, wie diese transnationalen Frauenorganisationen im *Advisory Committee on the Traffic in Women and Children* (im Folgenden: *Advisory Committee*) des Völkerbunds vorgingen, um nach dem Ersten Weltkrieg die Beteiligung von Frauen an der Polizeiarbeit zu festigen. Dabei stellen sich die folgenden Fragen: Welche Möglichkeiten bot ein internationales Gremium wie das *Advisory Committee* transnationalen Frauenorganisationen zur Vertretung ihrer Anliegen? Und inwiefern konnte in einem von essentialistischen Geschlechterbildern geprägten Umfeld durch die Thematisierung von Frauenpolizei ein Beitrag zur Reform der Geschlechterordnung geleistet werden? Zur Beantwortung dieser Fragen stelle ich zunächst das *Advisory Committee* vor. Anschliessend untersuche ich die Mitarbeit der transnationalen Frauenorganisationen im *Advisory Committee*.

### **Das «Advisory Committee on the Traffic in Women and Children»**

Mit dem Artikel 23c der Völkerbundssatzung erhielt der Völkerbund 1919 den Auftrag, die Umsetzung der internationalen Abkommen zur Bekämpfung von Frauen- und Kinderhandel zu überwachen.<sup>7</sup> Zu diesem Zweck gründete der Völkerbund ein eigenständiges Komitee, das 1922 seine Arbeit aufnahm. Dieses *Advisory Committee* sollte den Völkerbundsrat – das Exekutivgremium des Völkerbunds – bezüglich der Bekämpfung des internationalen Frauen- und Kinderhandels beraten.<sup>8</sup> Unter «internationalem Frauen- und Kinderhandel» verstanden die internationalen Abkommen von 1904 und 1910 die «Anwerbung von Frauen und Mädchen zum Zwecke der Verkuppelung ins Ausland»,<sup>9</sup> also eine grenzüberschreitende Aktivität, deren Bekämpfung in die Jurisdiktion von mehreren Staaten fiel.

Das *Advisory Committee* traf sich einmal pro Jahr, um den Stand der Umsetzung der internationalen Abkommen zu diskutieren. Das Völkerbundssekretariat erhob dazu vorangehend Informationen bei den Unterzeichnerstaaten. Die gesammelten Antworten diskutierte das *Advisory Committee* anschliessend an seinen Sitzungen.

Im *Advisory Committee* sass einerseits rund zehn staatliche Delegierte, darunter im Vergleich zu anderen Komitees des Völkerbunds auffällig viele Frauen. Andererseits waren fünf Sitze für VertreterInnen von sogenannten

internationalen Freiwilligenorganisationen reserviert.<sup>10</sup> Diese hatten den Status von BeisitzerInnen ohne Stimmrecht und vertraten die drei transnationalen Mädchenschutzvereine *Fédération internationale des amies de la jeune fille*, *Association catholique internationale des œuvres de protection de la jeune fille* und *Jewish Association for the Protection of Girls and Women*, deren lokale Vereinigungen an Bahnhöfen und Häfen Ansprechpersonen für allein reisende junge Frauen beschäftigten.<sup>11</sup> Weiter gehörte das *International Bureau for the Suppression of Traffic in Women and Children* zu den besitzenden Organisationen. Diese in Grossbritannien gegründete Organisation bestand aus einzelnen nationalen Komitees, die ihre Mitglieder aus der gesellschaftlichen Elite der jeweiligen Staaten rekrutierten und die Bekämpfung des «internationalen Frauen- und Kinderhandels» zum Ziel hatten.<sup>12</sup> Schliesslich hatten die grössten transnationalen Frauenorganisationen einen gemeinsamen Sitz im *Advisory Committee*: eine Beisitzerin vertrat die drei bürgerlich ausgerichteten Organisationen *International Council of Women*, *International Alliance of Women for Suffrage and Equal Citizenship* (IAW) und *International League for Peace and Freedom*. 1929 wurde als sechste Beisitzerin die Vertreterin der transnationalen katholischen Frauenorganisation *Union internationale des liges féminines catholiques* zum *Advisory Committee* zugelassen.<sup>13</sup>

Die BeisitzerInnen hatten im *Advisory Committee* ein Antrags-, aber kein Stimmrecht. Gleichzeitig hatten sie die Pflicht, dem *Advisory Committee* jährlich über ihre Aktivitäten zur Bekämpfung von Frauen- und Kinderhandel zu berichten.<sup>14</sup> Diese Auskunftspflicht ermöglichte es den Organisationen, Probleme in bestimmten Staaten zu benennen und auf Lücken in der offiziellen Berichterstattung hinzuweisen. Die Sitzungen boten allen Beteiligten Gelegenheit, neue Themen einzubringen, die im Zusammenhang mit der Bekämpfung von Frauen- und Kinderhandel vom *Advisory Committee* als relevant erachtet wurden.

An seiner zweiten Tagung beschäftigte sich das *Advisory Committee* 1923 erstmals mit der Frage des Einsatzes von Frauen im Polizeidienst, da die dänische Delegierte Estrid Hein eine diesbezügliche Empfehlung abgegeben hatte. Hein, eine Pionierin der dänischen Frauenstimmrechtsbewegung, war als Mitglied des ICW und der IAW eng mit den transnationalen Frauenorganisationen verbunden.<sup>15</sup> Das *Advisory Committee* empfahl aufgrund ihrer Anregung in seinem Bericht an den Völkerbundsrat, Frauen zur Überwachung der Prostitution in den Polizeidienst aufzunehmen.<sup>16</sup> Diese Empfehlung beruhte auf der Annahme, dass Frauen im Gegensatz zu Männern aufgrund ihres Geschlechts vor der Korruption durch das Angebot sexueller Dienstleistungen gefeit und deshalb besser geeignet seien, um Prostitution und damit verknüpft den Frauen- und Kinderhandel zu bekämpfen.<sup>17</sup> Der Vorstoss zeigt mögliche diskursive Strategien auf, um den Einsatz von Polizistinnen unter der Voraussetzung essenzialistischer

Geschlechterbilder zu legitimieren. Er hob hervor, dass Frauen wegen ihrer «spezifisch weiblichen Verfassung» Qualitäten mitbrachten, die eine notwendige Ergänzung für rein männliche Polizeicorps boten.

Aufgrund dieses Vorstosses wurde das Thema «Frauenpolizei» im *Advisory Committee* bis in die 1930er-Jahre wiederholt diskutiert. Dazu dienten – analog zu anderen Themenfeldern, die das *Advisory Committee* im Verlauf seiner Tätigkeit bearbeitete – sogenannte Enqueten als wichtige Grundlage. Mit diesen wurde erhoben, welche Staaten Polizistinnen einsetzten. Auf Anweisung des *Advisory Committee* versandte das Völkerbundssekretariat wiederholt Fragebogen an die Mitgliedstaaten des Völkerbunds und die Unterzeichnerstaaten der Abkommen gegen Frauen- und Kinderhandel. Die Antworten auf diese Fragebogen diskutierte das *Advisory Committee* an seinen Sitzungen und erstattete dem Völkerbundsrat Bericht darüber. Dabei stand die Arbeit von Frauen in Polizeicorps von unabhängigen, insbesondere von westlichen Staaten im Fokus. Der Einsatz von Polizistinnen in Kolonialstaaten wurde nicht diskutiert. Nur der Bericht von 1927 enthielt als kurze Information zu den britischen Kolonien und Niederländisch Indien (Indonesien), dass dort wegen den «difficultés spéciales» keine Frauen in der Polizei eingesetzt würden.<sup>18</sup> Die Sitzungen ebenso wie die Dokumente und Berichte des *Advisory Committee* waren in aller Regel öffentlich. Dies machte die Angaben aus den verschiedenen Staaten weiteren Kreisen zugänglich und erlaubte es grundsätzlich allen Interessierten, zu belegen, dass alternative Modelle gesellschaftlicher Organisation funktionieren konnten. Die Informationen waren vor allem für transnationale Frauenorganisationen wichtig, da sie mit Hinweisen zu abweichenden Frauenbildern aufzeigen konnten, dass Alternativen zur vorherrschenden Geschlechterordnung existierten.

### **Die transnationalen Frauenorganisationen und die Erhebungen zur Frauenpolizei für das «Advisory Committee»**

Im Folgenden greife ich die zwei Untersuchungen des *Advisory Committee* zur Frauenpolizei von 1927 und von 1930/31 heraus. Daran zeige ich, welche unterschiedlichen Strategien die transnationalen Frauenorganisationen anwandten, um ihre Sichtweisen einzubringen. Je nach Konstellation boten sich dazu unterschiedliche Handlungsmöglichkeiten. Erstens konnten sie alternative Informationen zu den offiziellen Berichten der Staaten sammeln, zweitens durch Stellungnahmen die Sichtbarkeit und Bedeutung des Themas erhöhen und drittens Informationen aus jenen Staaten einholen, aus welchen dem *Advisory Committee* kein offizieller Bericht vorlag. Alle drei Strategien hatten zum Ziel, die Beschäftigung von Frauen in der Polizei durch die Diskussionen im Völkerbund zu propagieren. Für

die Ausgangslage der Frauenorganisationen war jeweils wesentlich, in welchem Verhältnis offizielle und inoffizielle Informationen standen. Denn als nichtstaatliche Akteure konnten die transnationalen Frauenorganisationen im Gegensatz zu staatlichen AkteurInnen schwerlich offizielle Informationen beschaffen.

Ein Beispiel für die erste Strategie, das Sammeln von alternativen Informationen, findet sich im Zusammenhang mit der ersten Frauenpolizeienquete des Völkerbundssekretariats von 1927.<sup>19</sup> Die transnationalen Frauenorganisationen nutzten die Diskussionen über die Frage des Einsatzes von Polizistinnen, um ihre Position und die Ansichten ihrer Landesverbände zum Thema zu erläutern. Zu diesem Zweck schrieb die Vertreterin der transnationalen Frauenorganisationen, Ghénia Avril de Sainte-Croix,<sup>20</sup> die verschiedenen Organisationen an und bat sie darzulegen, ob, in welchem Umfang und an welchen Orten im betreffenden Land Frauen als Polizistinnen eingesetzt wurden. Weiter fragte sie, ob es Projekte für die Einführung von Frauenpolizeieinheiten gab. Ihr Bericht an das *Advisory Committee* listete Antworten aus 15 Staaten auf.<sup>21</sup> Aus mehreren ging hervor, dass in den betreffenden Staaten keine Frauen in den Polizeidiensten standen. Vergleicht man die Angaben des Berichts von Avril de Sainte-Croix mit der Enquete des Völkerbundssekretariats, zeigt sich bei einem Land eine klare Differenz. Während die Gewährspersonen der transnationalen Frauenorganisationen erklärten, dass es in Argentinien keine Frauenpolizei gebe und Argentinien weit davon entfernt sei, eine solche einzuführen, zeichneten die argentinischen Behörden ein anderes Bild. Die offizielle Antwort Argentiniens betonte, dass in Buenos Aires Frauen im Recherchedienst der Polizei arbeiteten und dass die Polizei mehrere Frauen für die Abnahme von Fingerabdrücken von Frauen und Kindern beschäftigte. Sie schloss mit der Einschätzung: «[D]es résultats excellents ont été obtenus.»<sup>22</sup> Die Divergenz der beiden Antworten ist auf ein unterschiedliches Verständnis von Frauenpolizei und der wünschbaren Geschlechterordnung zurückzuführen. Polizistinnen, die wie Männer in Uniform patrouillierten und die den argentinischen Frauenorganisationen vorschwebten, gab es in Argentinien nicht – Frauen, die an polizeilichen Aufgaben beteiligt waren, allerdings schon. Der Bericht der Frauenorganisationen enthielt zwar Informationen, die weitgehend auf der Basis derselben Fragen zusammengestellt wurden wie die Enquete des *Advisory Committee*, bezog jedoch Antworten aus nichtstaatlichen Quellen mit ein. Da die Informantinnen grundsätzlich eine Veränderung der Lage der Frauen in ihrem Staat anstrebten, waren diese Informationen eher dazu geeignet, die herrschende Geschlechterordnung zu hinterfragen.

Die Antwort der argentinischen Frauenorganisationen hatte allerdings keinen Einfluss auf die Enquete von 1927. Das Völkerbundssekretariat zählte in der Enquete Argentinien aufgrund der offiziellen Angaben zu denjenigen Ländern,

in welchen Frauen in Polizeieinheiten oder polizeilichen Hilfsdiensten tätig waren.<sup>23</sup> Indem die Beschäftigung von Frauen im Polizeidienst breit gefasst und als Frauenpolizei bezeichnet wurde, war es möglich, eine grössere Anzahl von Staaten als Befürworter und positive Beispiele für die Einführung der Frauenpolizei zu betrachten. Diese Darstellung war den Befürworterinnen der Frauenpolizei dienlich, was erklärt, weshalb die transnationalen Frauenorganisationen in den Diskussionen des *Advisory Committee* die Angaben der argentinischen Frauenorganisationen nicht weiter erwähnten.

Die grosszügige Auflistung des Einsatzes von Frauen im Polizeidienst erlaubte es den transnationalen Frauenorganisationen, eine zweite Strategie anzuwenden, nämlich die Sichtbarkeit und Bedeutung des Themas durch Stellungnahmen zu erhöhen. Aus den Antworten auf die Völkerbundsenquête von 1927 leitete Avril de Sainte-Croix ab, dass in allen Ländern nur positive Erfahrungen mit weiblichen Polizeieinheiten gemacht worden seien. Im Namen der transnationalen Frauenorganisationen brachte sie im *Advisory Committee* den Wunsch vor, dass der Völkerbund die Einführung von Frauenpolizeieinheiten weiterhin propagieren solle, bis diese in allen Ländern eingeführt seien.<sup>24</sup> Die Umfrage bildete also die Grundlage, um weitergehende Postulate der Frauenorganisationen zu artikulieren. Sie ist als Bemühung der transnationalen Frauenorganisationen zu betrachten, dem Thema eine derartige Bedeutung beizumessen, dass es auf der Agenda des *Advisory Committee* blieb.

Die dritte Strategie, das Einholen von Informationen aus Staaten, von welchen dem *Advisory Committee* kein offizieller Bericht vorlag, nutzten die transnationalen Frauenorganisationen anlässlich der zweiten Enquete zur Frauenpolizei. 1930 schlug das *Advisory Committee* vor, dass die Frage der Frauenpolizei weiter vertieft werden solle. Zu diesem Zweck solle das Völkerbundssekretariat eine weitere Enquete zu Frauen in der Polizei durchführen.<sup>25</sup> Der Völkerbundsrat entschied jedoch, die Umfrage in ihrer Reichweite zu beschränken und nur bei den Mitgliedern des *Advisory Committee* Auskünfte zur Organisation der Frauenpolizei einzuziehen.<sup>26</sup> In dieser Situation kam den beisitzenden Organisationen des *Advisory Committee* eine besondere Rolle zu. Denn im Gegensatz zu den staatlichen Delegierten hatten sie die Möglichkeit, Informationen aus mehreren Staaten zusammenzutragen und so die Reichweite der Umfrage zu erweitern. Neben der *Fédération internationale des amies de la jeune fille* und der *Union internationale des ligues féminines catholiques* nahmen insbesondere die transnationalen Frauenorganisationen diese Gelegenheit wahr, um Informationen zum Thema zusammenzutragen und dem *Advisory Committee* vorzulegen.<sup>27</sup>

## Mit vereinten Kräften: Die Zusammenarbeit der transnationalen Frauenorganisationen mit dem Völkerbundssekretariat

Die transnationalen Frauenorganisationen arbeiteten bei der Beschaffung der Informationen eng mit dem Völkerbundssekretariat zusammen. Aus dieser Zusammenarbeit von transnationalen und internationalen Institutionen ergab sich eine Enquete, die mehr oder weniger offizielle Antworten mischte, wie sich bei der Betrachtung der Endresultate zeigen wird. Für die Erhebung unter den Frauenorganisationen war die Schweizer Frauenrechtlerin Emilie Gourd,<sup>28</sup> die gleichzeitig *corresponding secretary* bei der IAW war, zuständig. Gemeinsam mit Edwige de Romer, der zuständigen Mitarbeiterin der *Social Section* des Völkerbundssekretariats, erarbeitete Gourd den Fragebogen für die Umfrage unter den Mitgliedern des *Committee for Women Police* der IAW und übermittelte anschliessend die Antworten ans Völkerbundssekretariat.<sup>29</sup>

Die IAW hatte sich seit der Mitte der 1920er-Jahre intensiver mit dem Thema «Frauenpolizei» befasst. An ihrem Kongress von 1926 in Paris hatte sie eine Resolution angenommen, welche die Anstellung von Frauen in den Polizeidiensten forderte.<sup>30</sup> Zudem war das *Committee for Women Police* eingesetzt worden, eine Arbeitsgruppe, die das Thema weiter erörtern sollte und der auch Emilie Gourd angehörte. Dazu lud die IAW Frauen aus Polizeidiensten unterschiedlicher Länder ein. Die Arbeitsgruppe formulierte Kriterien, die es erlauben sollten, die Tätigkeit von Polizistinnen von derjenigen von Sozialarbeiterinnen abzugrenzen. Als polizeiliche Arbeiten definierte die Arbeitsgruppe die Beschäftigung mit Sittlichkeitsdelikten, die Zuständigkeit für weibliche und minderjährige Straffällige, die Bekämpfung von Prostitution und die Überwachung von öffentlichen Räumen. Diese Abgrenzung erachtete die Arbeitsgruppe als relevant, um zu verhindern, dass die Tätigkeit von Sozialarbeiterinnen als Polizeiarbeit bezeichnet wurde, ohne Frauen in die Polizeiarbeit zu integrieren.<sup>31</sup> Diese Einschätzung zeigt, dass der Druck der Frauenorganisationen wirkte: Staaten versuchten, Frauen, die in der Polizei mitarbeiteten, als Frauenpolizei zu bezeichnen, auch wenn diese nicht Polizeiaufgaben im engeren Sinn übernahmen. Einmal mehr zeigt sich die Divergenz zwischen der von den Frauenorganisationen gewünschten Geschlechterordnung, die Frauen als geeignet für polizeiliche Arbeit im engeren Sinn betrachtete, und derjenigen der staatlichen Akteure. Letztere wollten zwar dem Bild eines modernen Staats, der Frauen zum Polizeidienst zuliess, entsprechen, aber sie wollten dies nicht mit einer Änderung der tatsächlichen Geschlechterverhältnisse verbinden. Aus der Sicht der staatlichen Akteure war es zudem einfacher, Frauen in sozialarbeiterischer und präventiver Polizeiarbeit einzusetzen, weil diese Arbeit neu und nicht eindeutig einem Geschlecht zugeordnet war. Die



Einstellung von Frauen würde so auch nicht mit männlichen Privilegien in Konflikt geraten.<sup>32</sup>

Die Umfrage, welche die IAW und das Völkerbundssekretariat 1930/31 durchführten, enthielt – in Übereinstimmung mit den grundlegenden Diskussionen im *Advisory Committee* – Fragen, die es erlauben sollten, die Arbeit der Frauenpolizei zu qualifizieren. So wurde detailliert untersucht, welche Tätigkeiten die Frauen in der Polizei ausübten, ob die Frauen die Möglichkeit hatten, Verhaftungen vorzunehmen, und ob sie ihren männlichen Kollegen bezüglich Lohn, Beförderungsmöglichkeiten und Ausbildung gleichgestellt waren.<sup>33</sup> Mit diesen Fragen orientierte sich die Untersuchung am Einsatz von Polizistinnen, wie dieser in Polen,<sup>34</sup> Grossbritannien und einigen Ländern des Deutschen Reichs<sup>35</sup> gängig war. Damit wurden die Tätigkeiten der Polizistinnen in diesen Staaten einerseits als erstrebenswerte weibliche Polizeiarbeit dargestellt. Andererseits wurde so ein Bild von weiblichen Polizeiangehörigen gezeichnet, welches nicht umstandslos mit gängigen Geschlechterbildern vereinbar war.

Die IAW trug Antworten aus zehn Staaten<sup>36</sup> zusammen, die allerdings unterschiedlich ausführlich ausfielen. Obwohl das Völkerbundssekretariat an der Erhebung der Daten beteiligt war, berücksichtigte es für den Bericht nur einen kleinen Teil der Antworten auf die Umfrage der IAW. Insgesamt enthält der Völkerbundsbericht Antworten aus sieben Staaten, wobei er vorwiegend die Auskünfte der staatlichen Delegierten bezog und kaum diejenigen der Beisitzerinnen. Der Grund für diese enge Auswahl könnte die Vollständigkeit der Informationen gewesen sein: “On the basis of the information thus obtained documentary material was available for the following countries: Germany, Denmark, United States of America, Great Britain, Netherlands, Poland, Switzerland.”<sup>37</sup> Von den Informationen der IAW wurden nur diejenigen aus der Schweiz für den Bericht des Völkerbundssekretariats berücksichtigt. Dies hatte wohl nicht nur mit der Ausführlichkeit der Informationen zu tun, sondern auch damit, dass sie direkt von staatlichen Akteuren stammten und das diplomatische Konfliktpotenzial somit gering war. Die Informationen aus der Schweiz beruhten nämlich auf einem Gespräch, das eine Mitarbeiterin des Völkerbundssekretariats dank der Vermittlung von Emilie Gourd mit Beamten der Genfer und der Lausanner Polizei geführt hatte, und waren insofern offiziell abgesichert.

Diese Vorgehensweise barg allerdings im Umgang mit einem föderalistischen Staat wie der Schweiz durchaus Konfliktpotenzial. Das Eidgenössische Politische Departement erkundigte sich nach der Publikation des Völkerbundsberichts, aus welchen Quellen die Informationen zur Schweiz herrührten.<sup>38</sup> Die Leiterin der zuständigen *Social Section* antwortete darauf, dass die Informationen aus einem Treffen mit den Polizeivorstehern von Genf und Lausanne stammten, welches durch die Vermittlung von Emilie Gourd zustande gekommen sei.<sup>39</sup> Das Poli-

tische Departement dementierte den offiziellen Charakter der vom Völkerbund verwendeten Angaben und monierte, dass keine Anfrage an die zuständige Behörde in der Schweiz ergangen sei. Überdies verfüge Emilie Gourd nicht über die Befugnis zur Informationsbeschaffung beziehungsweise -erteilung.<sup>40</sup> Eric Drummond, der Generalsekretär des Völkerbundssekretariats, entgegnete, dass im Bericht über Frauenpolizei keine offiziellen Angaben in diesem Sinn stünden, weil die Regierungen in keinem Fall direkt angefragt worden seien, sondern die Informationen nur über die Mitglieder des *Advisory Committee* eingeholt worden seien.<sup>41</sup> Diese Episode bringt das Misstrauen der Regierungen gegenüber zivilgesellschaftlichen Organisationen zum Ausdruck und zeigt, dass sich die Untersuchungen des Völkerbunds durchaus in sensiblen Bereichen der staatlichen Tätigkeiten bewegten. Die Zusammenarbeit des Völkerbundssekretariats mit transnationalen Freiwilligenorganisationen barg also das Risiko, Vertreter von Staaten zu brüskieren, insbesondere wenn ihnen das formale Vorgehen und der Stellenwert der Informationen vorgängig nicht offiziell dargelegt werden konnten. Für die Frauenorganisationen waren die abschliessenden Bemerkungen des Völkerbundsberichts von Bedeutung: "They [women police] have definitely established themselves and acquired a recognised position in virtue of their achievements. In those seven countries their usefulness is now beyond dispute as regards *preventive* work, that is the protection of women and children exposed to moral and social danger."<sup>42</sup>

Diese Zusammenfassung zeigt, dass das von den transnationalen Frauenorganisationen stark befürwortete Anliegen der Beschäftigung von weiblichen Polizistinnen in den Bericht des Völkerbundssekretariats Eingang fand. Gleichzeitig war der Einsatz von Frauen in der Polizei nur insoweit konsensfähig, als er sich an den herkömmlichen Geschlechternormen orientierte. Frauen sollten eine präventive Funktion wahrnehmen, indem sie sich insbesondere um den sittlichen Schutz von Frauen und Minderjährigen kümmerten, wie dies beispielsweise die sogenannten Agentinnen der transnationalen Mädchenschutzvereine bereits seit Jahrzehnten taten. Insgesamt waren die transnationalen Frauenorganisationen stark genug, um die Arbeit von Polizistinnen im *Advisory Committee* und damit auch in einigen Staaten grundsätzlich als wünschbar zu formulieren.

### **Fazit: Schwierigkeiten und Chancen von transnationaler Zusammenarbeit und Austauschprozessen**

Die Enqueten des Völkerbundssekretariats ermöglichten transnationale und internationale Austauschprozesse. Dabei sind transnationale Vorgänge zu beobachten, bei welchen offizielle, staatliche und inoffizielle, nichtstaatliche Quellen

vermischt wurden. Bezüglich der ersten untersuchten Enquete findet sich eine klare Trennung von staatlichen und nichtstaatlichen Quellen. Die Frauenorganisationen machten eine Umfrage unter ihren Mitgliedsverbänden und legten diese in Form eines transnationalen Berichts anschliessend dem *Advisory Committee* vor, welches zum selben Thema einen internationalen, auf die offiziellen Auskünfte der Staaten gestützten Bericht des Völkerbundssekretariats erhalten hatte. Beim zweiten Beitrag der Frauenorganisationen zeigt sich diese Trennung nicht mehr eindeutig. Die Sekretärin der IAW erarbeitete gemeinsam mit der zuständigen Mitarbeiterin des Völkerbundssekretariats den Fragebogen und damit die Grundlage für die Untersuchung. Anschliessend wurden die Resultate der transnationalen Frauenorganisationen gemeinsam mit Auskünften von staatlichen Delegierten, die das Völkerbundssekretariat eingeholt hatte, präsentiert. In dieser neuen Konstellation bot sich den transnationalen Frauenorganisationen einerseits weiterhin die Möglichkeit, den staatlichen mit alternativen Informationen zu begegnen. Andererseits konnte dank der Unterstützung der Frauenorganisationen das Untersuchungsgebiet über die Mitgliedstaaten des *Advisory Committee* hinaus ausgedehnt werden. Damit verbunden war ein vermehrter Aufwand für die Frauenorganisationen, der das Personal des Völkerbundssekretariats entlastete und den Frauenorganisationen die Möglichkeit bot, Einfluss zu nehmen, indem sie bei der Konzeption des Fragebogens mitwirkten. Diese Vorgehensweise des Völkerbundssekretariats war allerdings mit der Gefahr verbunden, Staaten, die nicht auf offiziellem Weg angefragt wurden, zu brüskieren, wie das Beispiel der Schweiz zeigt.

Die Betrachtung der Debatten um Frauenpolizei zeigt ferner, wie im Rahmen essenzialistischer Auffassungen von Geschlecht Veränderungen möglich waren. Diese Vorstellung von Geschlecht wurde herausgefordert, wenn – im vorliegenden Fall durch den Einsatz von Frauen im männlich besetzten Feld der Polizei – Frauen gesellschaftliche Aufgaben übernahmen, die bisher dem anderen Geschlecht vorbehalten waren. Angesichts dieser Herausforderung konnten traditionelle Vorstellungen von Geschlecht gewahrt werden, indem die neuen Aufgaben als vereinbar mit dem entsprechenden Geschlechterbild betrachtet wurden. Diesen letztlich inkludierenden Effekt des Essenzialismus versuchten die Frauenorganisationen – und auch der Völkerbund – mit transnationalen und internationalen Vergleichen zu erzielen. Aufgrund der Quellenlage komme ich zum vorläufigen Schluss, dass dieser Effekt dann spielte, wenn als «modern» wahrgenommene Staaten wie Grossbritannien oder Deutschland als Vorbilder fungierten, dass hingegen Beispiele aus aussereuropäischen, als grundsätzlich «andersartig» wahrgenommenen Gesellschaften nicht dieselben Wirkungen hatten. Der Artikel zeigt, dass es im *Advisory Committee* dank diesem Effekt möglich war, herkömmliche Geschlechterbilder bis zu einem gewissen Grad

infrage zu stellen. Das Bild von Frauen in der Polizei orientierte sich im Kontext des Völkerbunds indes stark an traditionellen Geschlechterbildern. Favorisiert wurden Funktionen, in denen Frauen sozialarbeiterische und präventive Tätigkeiten übernahmen.

#### Anmerkungen

- 1 Vgl. Philippa Levine, «Walking the Streets in a Way No Decent Woman Should». Women Police in World War I», *The Journal of Modern History* 66 (1994), 34–78.
- 2 Vgl. Christa Hämmerle, Oswald Überegger, Brigitta Bader Zaar, «Introduction. Women's and Gender History of the First World War – Topics, Concepts, Perspectives», in Christa Hämmerle, Oswald Überegger, Brigitta Bader Zaar (Hg.), *Gender and the First World War*, Basingstoke 2014, 1–15.
- 3 Vgl. beispielsweise *Jus Suffragii. Monthly Organ of the International Women Suffrage Alliance*.
- 4 Die Orientierung an Pionierinnen zeigt sich exemplarisch in der Edition des *Jahrbuchs der Schweizerfrauen: Marthe Gosteli* (Hg.), *Vergessene Geschichte. Illustrierte Chronik der Frauenbewegung 1914–1963*, Bern 2000.
- 5 Vgl., Leila J. Rupp, *Worlds of Women. The Making of an International Women's Movement*, Princeton (NJ) 1997.
- 6 Vgl. beispielsweise Patricia Clavin, «Defining Transnationalism», *Contemporary European History* 14 (2005), 421–439, hier 425.
- 7 «Völkerbundssatzung vom 28. Juni 1919», in Franz Knipping (Hg.), *Das System der Vereinten Nationen und seine Vorläufer. 19. Jahrhundert und Völkerbundszeit*, München 1996, 400–425.
- 8 League of Nations Archives (LNA), Protokoll des *Advisory Committee* (PV AdC), 28. 6.–1. 7. 1922.
- 9 Société des Nations, «Arrangement international en vue d'assurer une protection efficace contre le trafic criminel connu sous le nom de <Traite des Blanches> [1904]», *Recueil des Traités* 1 (1920), 83; Société des Nations, «Convention internationale relative à la répression de la traite des blanches [1910]», *Recueil des Traités* 8 (1920), 278.
- 10 LNA, Bericht des *Advisory Committee* an den Völkerbundsrat (Rap AdC), 4. 7. 1922.
- 11 Vgl. Sabin Bieri, Natalia Gerodetti, «Falling Women» – «Saving Angels». Spaces of Contested Mobility and the Production of Gender and Sexualities within Early Twentieth-Century Train Stations», *Social and Cultural Geography* 8 (2007), 217–234.
- 12 Stephanie Limoncelli, *The Politics of Trafficking. The First International Movement to Combat the Sexual Exploitation of Women*, Stanford (CA) 2010, 56–64.
- 13 LNA, PV AdC, 19.–27. 4. 1929.
- 14 «Geschäftsordnung des Beratenden Ausschusses des Völkerbunds für die Bekämpfung des Frauen- und Kinderhandels vom 22. März 1923», in Knipping (wie Anm. 7), 880–883.
- 15 Vgl. zu Hein: Tinne Vammen, *Estrid Hein (1873–1956)*, <http://www.kvinfo.dk/side/597/bio/405/> (13. 6. 2013).
- 16 LNA, Rap AdC, 16. 8. 1923, 4.
- 17 Vgl. 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», *Journal of Women's History* 22 (2010), 90–113, hier 91.
- 18 LNA, 12/28694/R676 (Section Files 1919–1927), CTFE 331, Dossier: Files of replies from Governments as distributed to the Committee on Traffic in Women + Children, 9, 12.
- 19 Ebd.

- 20 Vgl. zu Avril de Sainte-Croix: Karen M. Offen, «Intrepid Crusader. Ghénia Avril de Sainte-Croix Takes on the Prostitution Issue», *Proceedings of the Western Society for French History* 33 (2005), 325–374.
- 21 Argentinien, Australien, Kanada, Dänemark, Frankreich, Griechenland, Irland, Norwegen, die Niederlande, Polen, Portugal, Rumänien, Schweden, Tschechoslowakei und die USA. Vgl. LNA, PV AdC, 25.–30. 4. 1927, 106–112.
- 22 LNA, PV AdC, 25.–30. 4. 1927, 201.
- 23 Ebd.
- 24 LNA, PV AdC, 25.–30. 4. 1927, 113.
- 25 LNA, PV AdC, 2.–9. 1930, 62 f.
- 26 LNA, Protokoll des Völkerbundsrats, 13. 5. 1930.
- 27 LNA, 11B/2789/R3041 (Section Files 1928–1932), Women Police / Emploi des femmes dans la police), CTFE 509, Dossier: Documentation et délibérations de la 10ème session du AdC, Avril 1931, 2.
- 28 Vgl. zu Gourde: Martine Chaponnière, «Gourde, Emilie», *HLS*, <http://www.hls-dhs-dss.ch/textes/d/D9308.php> (3. 5. 2014).
- 29 LNA, 11B/2789/R3041 (wie Anm. 27), Dossier: Correspondence with Mlle Emilie Gourde, Schreiben von Gourde an de Romer, 6. 12. 1930.
- 30 The International Alliance of Women for Suffrage and Equal Citizenship, *Report of Tenth Congress*, Paris 1926, 119.
- 31 Emilie Gourde, «Les femmes dans la police», *Le Mouvement Féministe* 273, (1927), 185–188.
- 32 Vgl. dazu auch die Ausführungen des polnischen Delegierten in: LNA, AdC PV, 7.–11. 4. 1924, 11.
- 33 LNA, 11B/2789/R3041 (wie Anm. 27), Dossier: Correspondence with Mlle Emilie Gourde.
- 34 Zur polnischen Frauenpolizei vgl. David Petrucci, «Pimps, Prostitutes and Policewomen. The Polish Women Police and the International Campaign against the Traffic in Women and Children between the World Wars», *Contemporary European History* 24 (2015), 333–350.
- 35 Zur Frauenpolizei in Deutschland vgl.: Bettina Blum, *Polizistinnen im geteilten Deutschland. Geschlechterdifferenz im staatlichen Gewaltmonopol vom Kriegsende bis in die siebziger Jahre*, Essen 2012, 40–54; Ursula Nienhaus, «Nicht für eine Führungsposition geeignet –». *Josephine Erkens und die Anfänge weiblicher Polizei in Deutschland 1923–1933*, Münster 1999.
- 36 Es handelte sich um Angaben aus Ägypten, Deutschland, Grossbritannien, Irland, Kuba, Polen, Rumänien, der Schweiz, der Tschechoslowakei und Ungarn. Vgl. LNA, 11B/2789/R3041 (wie Anm. 27), Dossier: Correspondence with Mlle Emilie Gourde.
- 37 LNA, 11B/2789/R3041 (wie Anm. 27), CTFE 509, Dossier: Documentation et délibérations de la 10ème session du AdC, Avril 1931, 3.
- 38 LNA, 11B/2789/R3041 (wie Anm. 27), Dossier: Switzerland, Notiz zu Telefonat Nobs von EPD an Social Section, o. D.
- 39 LNA, 11B/2789/R3041 (wie Anm. 27), Dossier: Switzerland, Schreiben Radziwills an EPD, 14. 6. 1932.
- 40 LNA, 11B/2789/R3041 (wie Anm. 27), Dossier: Switzerland, Schreiben EPD an Drummond, 13. 6. 1932.
- 41 LNA, 11B/2789/R3041 (wie Anm. 27), Dossier: Switzerland, Schreiben Drummonds an EPD, 28. 6. 1932.
- 42 LNA, 11B/2789/R3041 (wie Anm. 27), CTFE 509, Dossier: Documentation et délibérations de la 10ème session du AdC, Avril 1931, 10 (Hervorhebung im Original).

## **Résumé**

### **Des femmes policiers comme affaire politique. Les revendications des mouvements de femmes transnationaux au sein de la «Commission consultative de la traite des femmes et des enfants» de la Société des Nations**

Cet article analyse les contributions d'organisations féminines transnationales aux discussions, au sein de la *Commission consultative de la traite des femmes et des enfants* de la Société des Nations (SDN), concernant l'emploi des femmes dans la police. Les organisations féminines internationales siégeaient dans ce comité qui était responsable de la lutte contre le trafic international de femmes et d'enfants. Dans le cadre de cette position, elles avaient le devoir de faire un rapport à ce comité sur leurs activités et de participer aux séances avec une voix consultative. Un des thèmes qui étaient discutés lors de ces séances était la question de savoir si, dans le contexte de la lutte contre le trafic international des femmes et des enfants, il était nécessaire de faire entrer des femmes dans la police. Pour soutenir ces débats, tant le Secrétariat de la SDN que les organisations féminines de et dans différents pays rassemblèrent des données sur l'emploi des femmes dans la police. Cet article montre diverses stratégies des organisations féminines pour mettre à l'agenda du comité de la SDN le thème de l'emploi des femmes dans la police, afin de soutenir l'intégration des femmes dans ce travail. Cela impliquait en particulier la participation et la collaboration aux sondages de la SDN. Les représentations de genre essentialistes formaient un cadre qui a permis de rendre acceptable et d'élargir l'image de la femme comme policière.

*(Traduction: Magali Delaloye)*