

Stefanie Lauben

Weißer Markt

Stefanie Lauben

Weißer Markt

Frauenhandel und Völkerrecht vom Ausgang
des 19. bis zur Mitte des 20. Jahrhunderts

Tectum Verlag

Stefanie Lauben

**Weißer Markt.
Frauenhandel und Völkerrecht vom Ausgang des 19. bis zur Mitte
des 20. Jahrhunderts**

Zugl. Diss. Johann Wolfgang Goethe-Universität Frankfurt am Main, 2013

Umschlagabbildung: Wikimedia Commons: Poster-Scan „Dringende
Warnung an auswandernde Mädchen“, Gemälde von Otto Goetze

Umschlaggestaltung: Mareike Gill | Tectum Verlag

Satz und Layout: Mareike Gill | Tectum Verlag

© Tectum Verlag Marburg, 2014

ISBN 978-3-8288-6124-4

(Dieser Titel ist zugleich als gedrucktes Buch
unter der ISBN 978-3-8288-3385-2 im Tectum Verlag erschienen.)

Besuchen Sie uns im Internet

www.tectum-verlag.de

www.facebook.com/tectum.verlag

Bibliografische Informationen der Deutschen Nationalbibliothek

Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation in der
Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische Angaben sind
im Internet über <http://dnb.ddb.de> abrufbar.

Meinen Eltern, meiner Großmutter und meinen Großeltern

Inhalt

Einleitung	3
I. Begriffsbestimmung	5
II. Menschenhandel und Völkerrecht.....	7
III. Quellenlage und Forschungsstand.....	11
IV. Forschungsziel und Thesen	13
V. Zeitraum der Untersuchung.....	15
Kapitel 1 Private und staatliche Bestrebungen zur Normierung des weißen Menschenhandels.....	17
I. Die privaten Akteure und der erste Internationale Kongress, London 1889.....	18
II. Strafrechtliche Situation in Deutschland Ende des 19. Jahrhunderts.....	26
III. Die Diskussion um die Definition des Mädchenhandels	37
IV. Der Mädchenhandel und die Frauenbewegung	54
V. Ursachen für den Mädchenhandel und Gründe für dessen Bekämpfung.....	71
1. Die Frau als Handelsware	71

2. Moral und Sittlichkeit	74
3. Öffentliche Gesundheit und volkswirtschaftlicher Schaden durch Frauenhandel.....	85
VI. Die jüdische Sonderrolle	90
VII. Das deutsche Nationalkomitee und die internationale Gemeinschaft der Nationalkomitees	103
VIII. Entwicklung zum offiziellen Kongress der Regierungsvertreter	111

Kapitel 2 Völkerrechtliche Normierungen des weißen Menschenhandels vor dem 1. Weltkrieg 119

I. Die Vereinheitlichung von verwaltungsrechtlichen und strafrechtlichen Normen Paris 1902, Abkommen 1904.....	122
1. Der Entwurf des strafrechtlichen Übereinkommens	122
a. Der Tatbestand des Mädchenhandels.....	122
b. Die strafrechtliche Sanktionierung.....	128
c. Internationale Rechtshilfe.....	130
d. Schlussartikel und das Schlussprotokoll.....	132
2. Der Entwurf eines verwaltungsrechtlichen Abkommens	133
a. Die Nachrichtenbehörden	133
b. Die Überwachung.....	135
c. Zusammenfassende Bewertung	138
II. Die Weiterentwicklung des Abkommens von 1904 (1902)	140
1. Die Bordelle	151
2. Reglementierung der Stellenvermittlungsbüros	168
III. Der Tatbestand des „Mädchenhandels“ im Übereinkommen von 1910.....	172
IV. Strafverfolgung und Umsetzung der Abkommen	180
1. Strafrechtliche Umsetzung in Deutschland	180
2. Strafverfolgung.....	189

Kapitel 3 Normierungen des weißen Menschenhandels unter Regie des Völkerbundes195

I. Der Frauenhandel – eine Studie des Völkerbundes..... 197

 1. Die Situation in Europa 199

 2. Die Situation in Amerika.....204

 3. Die Situation in Afrika und Asien.....208

II. Verbot des Kinderhandels auf der Konferenz zu Genf von 1921210

III. Die Weiterentwicklung des Abkommens von 1921 221

 1. Die Verschärfung des Tatbestandes 224

 2. Die Zuhälterei.....227

 3. Die Heimführung der Prostituierten 230

IV. Verbot des Handels mit volljährigen Frauen, Genf 1933.....235

V. Die Umsetzung in Deutschland242

Ausblick, Schlussbetrachtungen, Fazit253

I. Ausblick..... 253

 1. Übertragung auf die Vereinten Nationen und die Konvention zur Unterdrückung des Menschenhandels und der Ausbeutung von Prostituierten vom 02.12.1949253

 2. Rechtliche Weiterentwicklung in Deutschland 258

II. Schlussbetrachtungen 260

 1. Schwierigkeiten bei der Bekämpfung260

 2. Schwierigkeiten bei der Definition 262

 3. Gründe für den Erfolg der Normierungen 262

 a. Frauenbewegung..... 263

 b. Das deutsche Nationalkomitee zur Bekämpfung des Mädchenhandels 263

III. Fazit265

Rechtsquellen, Dokumente und Zeitungen	269
Literaturverzeichnis	283
Abkürzungsverzeichnis	289

Danksagung

Herrn Prof. em. Dr. Dr. hc. mult. Michael Stolleis möchte ich für die Unterstützung und Begleitung herzlich danken. Jede Phase dieser Arbeit wurde intensiv, professionell und warmherzig begleitet. Ihr kompetenter Rat und ihre Hilfe kamen mir in zahlreichen Angelegenheiten sehr zugute.

Auch dem Zweitkorrektor Herrn Prof. Dr. Louis Pahlow möchte ich für die Begutachtung der Arbeit danken.

Mein besonderer Dank gilt auch den Mitarbeitern der Archive, die mir durch ihre hilfsbereite Unterstützung sehr dabei geholfen haben, die gesuchten Quellen aufzuspüren. Besonders ist hier das Stadtarchiv Frankfurt zu nennen, aber auch das Völkerbundarchiv in Genf, das Frauenarchiv in Kassel, das Hessische Hauptstaatsarchiv in Wiesbaden, das Hessische Staatsarchiv in Darmstadt und das Bundesarchiv in Berlin.

Ich möchte mich weiterhin bei allen bedanken, die mir diese Arbeit ermöglicht haben:

Ein ganz besonderer Dank geht an meine Eltern, die mir das Studium der Rechtswissenschaft ermöglichten und mir auch während der Anfertigung der Doktorarbeit immer unterstützend zur Seite standen. Ganz besonders möchte ich bei meiner Mutter für das unermüdliche Korrekturlesen bedanken. Auch meinen lieben Freunden möchte ich danken, die immer ein offenes Ohr und aufmunternde Worte hatten.

Einleitung

„Dringende Warnung an auswandernde Mädchen. Nimm im Auslande keine Stelle an ohne vorherige sichere Erkundigung! Wende dich in Not und Gefahr an das Nachweisungs-bureau für Auswanderer am Bahnhof oder die Bahnhofsmission oder auch an den Wirt.“¹

War diese Warnung des Deutschen Nationalkomitees zur Bekämpfung des Mädchenhandels um das Jahr 1900 übertrieben oder spiegelte sie die gesellschaftliche Realität um die Jahrhundertwende des ausgehenden 19. Jahrhunderts wider? Gab es einen realen Hintergrund für eine so weitgehende Warnung, niemals eine Stelle im Ausland ohne vorherige Erkundigung anzunehmen?

Ja, den gab und gibt es. Nach eingehender Recherche kann kein Zweifel daran bestehen, dass Mädchen und junge Frauen gegen ihren Willen verschleppt wurden oder sich mit Versprechungen auf eine bessere Zukunft, Wohlstand und Freiheit in fremde Länder haben locken lassen. Wo Bildung fehlt, soziale Not und Armut herrschen, lassen sich Frauen mit dem Angebot einer Anstellung in Haushalten und Gastronomiebetrieben anwerben, wobei der wahre Weg in die Bordelle von Buenos Aires bis Rom führte. Eine autonome Willensbildung der Frauen, die eine Stelle im Ausland suchten und im Bordell landeten, dürfte kaum vorgelegen haben.

¹ Flugblatt des Deutschen Nationalkomitees zur Bekämpfung des Mädchenhandels.

Da der Weg der Frauen ins Bordell nicht von Freiwilligkeit geprägt war, konnte es sich nur um Menschenhandel handeln, den es zu bekämpfen galt. Dies wurde auch der breiten Öffentlichkeit zu Beginn des 20. Jahrhunderts durch engagierte Organisationen ins Bewusstsein gerufen, was konkrete Schritte notwendig machte. Es wurden internationale Abkommen geschlossen und Völkerrecht geschaffen.

Selbst heute ist das Problem noch immer nicht gelöst. Wenn man der Menschenrechtaktivistin und Journalistin Lydia Cacho folgen darf, ist Menschenhandel und Sklaverei eines der lukrativsten Geschäfte der Gegenwart. „Wir beobachten heute weltweit ein explosionsartiges Wachstum von kriminellen Netzwerken, die Frauen und Mädchen verschleppen, verkaufen und versklaven.“² „Jedes Jahr werden weltweit rund 1,4 Millionen Menschen, überwiegend Frauen und Mädchen in die Sexsklaverei gezwungen.“³ Die mexikanische Autorin Lydia Cacho wurde nach Erscheinen des Buchs „Sklaverei“ gezwungen, ihr Heimatland zu verlassen und ins Exil zu gehen, um ihr Leben zu schützen.

Die Arbeit geht der Frage nach, was die Ursachen und Gründe für den Menschenhandel waren, durch wen dieser verübt wurde, auf welche Art, mit welchen Mitteln, durch welche Akteure und warum der Menschenhandel bekämpft wurde. Die vorliegende Arbeit ist eine Studie über den Versuch, diesen weißen Menschenhandel beziehungsweise den Mädchen- und Frauenhandel zwischen dem ausgehenden 19. und der Mitte des 20. Jahrhunderts durch Schaffung völkerrechtlicher Normen zu bekämpfen.

Die Studie untersucht die Entstehung von völkerrechtlichen Regeln, mit denen die internationale Gemeinschaft den Handel mit Kindern und Frauen zu bekämpfen versuchte. Die im Rahmen der Erarbeitung der Normen geführten Diskussionen weisen eine geradezu erschreckende Aktualität auf. Wenn man sich die Berichte über den Handel mit Mädchen und Frauen zum Zwecke der sexuellen Aus-

² Cacho, Sklaverei, S. 18.

³ Cacho, Sklaverei, S. 19f.

beutung im Jahr 2012 vergegenwärtigt, sind diese noch präsent und verdeutlichen: Das Problem wurde keinesfalls gelöst, geschweige denn ist die Diskussion darüber obsolet.

I. Begriffsbestimmung

Die Definition des Begriffs Menschenhandel – zu Beginn des 20. Jahrhunderts wurde noch der Begriff Mädchenhandel verwendet – gestaltete sich sowohl im nationalen als auch im internationalen Kontext schwierig. Die Erarbeitung einer gemeinsamen Definition und daraus folgend eines gemeinsamen Tatbestandes war eine der entscheidenden Leistungen der internationalen Gemeinschaft zur Bekämpfung dieses Phänomens.

Gegen Ende des 19. Jahrhunderts war der gebräuchliche Terminus im deutschsprachigen Raum Mädchenhandel. Bereits die Begrifflichkeit wurde kritisch gesehen, da die Bezeichnung Mädchenhandel nur die Schutzwürdigkeit minderjähriger Frauen suggerierte, tatsächlich jedoch auch der Schutz volljähriger Frauen thematisiert wurde.⁴ Dennoch hatte sich Mädchenhandel als Bezeichnung zunächst durchgesetzt und wurde noch zu Beginn des 20. Jahrhunderts verwendet. Neben der Bezeichnung als Mädchenhandel wurde auch vom weißen Sklavenhandel gesprochen. Im Jahre 1908 erschien ein Roman mit dem Titel „Die weiße Sklavin“.⁵ Die Bezeichnung weißer Sklavenhandel fand sich nicht nur in der Literatur.

Auch der Schweizer Hilty forderte im Rahmen der II. Internationalen Konferenz zur Bekämpfung des Mädchenhandels im Jahre 1902 in Frankfurt ein „energisches Vorgehen ... gegen den weißen Sklavenhandel“.⁶ Allerdings verdeutlicht bereits der Titel der Konferenz, dass die übliche Terminologie Mädchenhandel war. Die Verwendung des Begriffs Sklavenhandel sollte die Nähe des Mäd-

4 Bosse, Der Mädchenhandel, S. 7.

5 Das Buch „Die weiße Sklavin“ von Elisabeth Schöyner war die Übersetzung eines Romans aus dem Schwedischen.

6 Hilty auf II. int. Konferenz in Frankfurt, in: Magistratsakten der Stadt Frankfurt a. M., R 27 Nr. 5, R1444 Bd. 2.

chenhandels zum schwarzen Sklavenhandel verdeutlichen, der zu Beginn des 20. Jahrhundert nach einhelliger Ansicht als verwerflich und strafwürdig angesehen wurde.⁷

Erst unter Regie des Völkerbundes wandelte sich die Begrifflichkeit hin zum Frauenhandel,⁸ wodurch der Strafbarkeit des Handels mit minderjährigen und volljährigen Mädchen und Frauen Ausdruck verliehen werden sollte. Der Begriff des Frauenhandels wurde schließlich unter Regie der UN in Menschenhandel umbenannt.⁹ Dies war der erneuten Tatbestandserweiterung auf Kinder beiderlei Geschlechts geschuldet.

Die Verwendung des Begriffs Handel in diesem Kontext weist auf den gewerbsmäßigen An- und Verkauf von Frauen und Mädchen hin, die hierbei zum Handelsgut und damit zur Sache degradiert wurden. Der Begriff des Handels findet sich auch in anderen Sprachen wieder. In Frankreich sprach man vom „Traite des Blanches“¹⁰

7 Die weltweite Abschaffung der Sklaverei begann im späten 18. Jahrhundert. In England wurden 1795 erste Proteste gegen die Sklaverei laut. 1807 setzten die Abolitionisten das Verbot des Sklavenhandels auf englischen Schiffen durch das Unterhaus durch. 1815 prangerte auch der Wiener Kongress die Sklaverei an.

In den USA lebten 1860 ca. 4 Mio. Sklaven. Im Rahmen der industriellen Revolution und der Ausweitung des Anbaus von Baumwolle wurden die Sklaven zum Grundstein für das Arbeits- und Wirtschaftssystem der Südstaaten. Ihre Unterdrückung führte immer wieder zu Aufständen und Forderungen nach Abschaffung der Sklaverei. In der ersten Hälfte des 19. Jahrhunderts war die Forderung nach Abschaffung der Sklaverei jedoch keinesfalls populär in der Öffentlichkeit der Südstaaten. Die Sklaven erhielten erst 1868 bzw. 1870 durch den 14. und 15. Verfassungszusatz staatsbürgerliche Rechte.

In China, wo die Versklavung von Kriegsgefangenen weit verbreitet war, wurde diese 1911 abgeschafft.

8 C.223.M.162.1921.IV, Genf 1921, International Conference on Traffic in Woman and Children, Final Act.

9 UN General Assembly, 1949, A 1251 / 317.

10 Traite des Blanches war die gängige Bezeichnung im Französischen. Dies zeigt sich an zahlreichen Titeln aus der Zeit des beginnenden 20. Jahrhunderts, vgl. V. Girard et F. Brière, *La traite des blanches et l'excitation à la débauche*, Paris, 1904 ; Vittorio Levi, *La prostitution chez la femme et la trai-*

und in sowohl England als auch in den Vereinigten Staaten von Amerika wurde eine Parallele zum Sklavenhandel gesehen und daher vom „white slave traffic“¹¹ gesprochen. In Italien verwendete man „Tratta delle bianche“¹².

Die Frage, wie Frauenhandel zu definieren war, wann dieser vorlag und ob dieser überhaupt existierte, war lange Zeit umstritten und Gegenstand der Diskussionen. Die Definition des Begriffs war die Voraussetzung für das Zustandekommen von internationalen Abkommen und somit im Rahmen der ersten internationalen Konferenz in Paris 1902 ein zentrales Thema für die Erarbeitung eines gemeinsamen Tatbestandes.

II. Menschenhandel und Völkerrecht

Das völkerrechtliche Interesse an der Bekämpfung des weißen Menschenhandels beziehungsweise des Mädchenhandels, spiegelte eine Entwicklung im Völkerrecht wider. Während im 16., 17. und 18. Jahrhundert das Völkerrecht darauf gerichtet war, das Interesse eines souveränen und wirtschaftlich abgeschlossenen Staates zu stützen und das Zusammenleben solcher Staaten zu ordnen, wandelte sich dieses im 19. Jahrhundert.¹³

Bis Ende des 19. Jahrhunderts galten nur Staaten als Völkerrechtssubjekte. Dies änderte sich insofern, als zunehmend auch der Schutz und die Förderung des Einzelnen zum Inhalt zwischenstaatlicher

te des blanches, Naples, 1912 ; René Cassellari, *La Traite des blanches et le vice, étude sociale et révélations, avec une préface du détective René Cassellari, Détective Magazine*, Paris, 1914.

11 Der Begriff white slave traffic taucht in den USA beispielsweise im White Slave Traffic Act auf. Der White Slave Traffic Act, besser bekannt als Mann Act (18 U.S.C. § 2421 et seq.), benannt nach dem Vertreter aus Illinois James R. Mann, wurde 1910 verabschiedet. Geregelt war im White Slave Traffic Act u. a. das Verbot, Prostituierte von einem Staat in einen anderen zu verbringen.

12 Im Jahr 1952 lief in den italienischen Kinos der Film „La Tratta Delle Bianche“ mit Sophia Loren und Eleonore Rossi-Drago.

13 Huber, *Die soziologischen Grundlagen des Völkerrechts*, S. 25ff.

Beziehungen wurden. Der Begriff der Völkerrechtssubjekte erfuhr eine Ausdehnung neben Staaten auch auf, wenn auch nur eingeschränkt, internationale Organisationen sowie Individuen.¹⁴

Die Erweiterung des völkerrechtlichen Schutzbereichs auf das Individuum ist im Kontext des Strebens nach internationalem Schutz des Individuums und der Förderung seiner Interessen, die Ende des 19. Jahrhunderts an Bedeutung gewannen, zu betrachten. Das mit der Industrialisierung einhergehende Streben nach Wohlstand der Menschen, das durch den Fortschritt der Technik erst ermöglicht wurde, machte eine Zusammenarbeit auf internationaler Ebene unerlässlich. Wirtschaftliches Wachstum war durch die industrielle Revolution von England ausgehend, ganz anders als der noch zu Zeiten des Merkantilismus möglich und weckte bei den Menschen neue Begehrlichkeiten. Erfindungen wie die Dampfmaschine oder die Konstruktion der Eisenbahn führten zu größerer Mobilität und zogen neue Herausforderungen, Möglichkeiten und Gefahren nach sich, auf die die Weltgemeinschaft reagieren musste. Einheitliche Standards und Normen wurden notwendig, um den Herausforderungen des aufgehenden 19. und beginnenden 20. Jahrhunderts gerecht zu werden. Die Welt veränderte sich in rasantem Tempo und es entstand ein öffentliches Bewusstsein über die Notwendigkeit, für neu auftauchende Phänomene konkrete Lösungen finden zu müssen. Es entstand das Bedürfnis, neue Normen und Regelungen in den unterschiedlichen Lebensbereichen zu schaffen. Neue Akteure betraten die Weltbühne. Die bereits begründeten internationalen Organisationen erfuhren großen Zulauf und neue Organisationen, Stiftungen und Vereine wurden gegründet.¹⁵ Dies war der Erkenntnis geschuldet, dass sich die Probleme des ausgehenden 19. Jahrhunderts nicht mehr nur auf nationalstaatlicher Ebene regeln ließen, sondern die internationale Gemeinschaft einheitliche Standards erarbeiten müssten.

14 Ibsen, Völkerrecht, S. 1ff.; Bleckmann, Völkerrecht S. 3; Hailbronner, Der Staat und der Einzelne als Völkerrechtssubjekte, in: Vitzthum, Völkerrecht, S. 158.

15 Bleckmann, Völkerrecht S. 31.

Auch geistesgeschichtlich begann sich der Blickwinkel zu verändern, bereits durch Humanismus und Aufklärung rückte das Individuum, also der einzelne Mensch mit seinem Wert und seiner Würde, stärker in den Fokus. In diesem Zusammenhang spielten insbesondere die Humanisierung des Kriegsrechts und die Gesetze der Menschlichkeit eine Rolle.¹⁶ Zwar fanden diese Gesetze ihre Grenzen in den militärischen Notwendigkeiten von Kriegen, jedoch galten die Gesetze der Menschlichkeit nicht nur in Kriegszeiten, sondern sollten erst recht in Friedenszeiten Anwendung finden. Die Gesetze der Menschlichkeit, die Eingang in die Präambel des Haager Abkommens fanden, bildeten den Abschluss jener Entwicklung, die den Anfang des modernen Völkerrechts markierte.¹⁷ Im Laufe dieses langen Zeitraums vom 17. bis zum 19. Jahrhundert bildete sich schließlich die Überzeugung vom Eigenwert des Individuums heraus, der auch mit völkerrechtlichen Mitteln zu schützen sei. Völkerrecht und Staatsrecht stützten sich hierbei und sollten nicht in Konkurrenz zu einander stehen.¹⁸

16 Die „Gesetze der Menschlichkeit“ gehen auf den russisch-estnischen Völkerrechtler Friedrich Fromhold Martens zurück, der als Mitglied der russischen Delegation bei den Haager Friedenskonferenzen einen Absatz formulierte, der in die Präambeln der „Haager Abkommen betreffend die Gesetze und Gebräuche des Landkrieges“ von 1899 und 1907 Eingang fand, (die sog. Martens'sche Klausel in den Präambeln des II. Haager Abkommens betreffend die Gesetze und Gebräuche des Landkriegs v. 29. 7. 1899, RGeBl. 1901, 423ff., sowie des IV. Haager Abkommens betreffend die Gesetze und Gebräuche des Landkriegs v. 18. 10. 1907, RGeBl. 1910, 107ff.). Nach der Martens'schen Klausel blieben in Fällen, die von der Haager Landkriegsordnung nicht erfasst waren, „die Bevölkerung und die Kriegsführenden unter dem Schutze und der Herrschaft der Grundsätze des Völkerrechts . . . , wie sie sich ergeben aus den unter gesitteten Völkern feststehenden Gebräuchen, aus den Gesetzen der Menschlichkeit und aus den Forderungen des öffentlichen Gewissens.“ (IV. Haager Abkommens von 1907, RGeBl. 1910, 107ff.). Die Klausel wurde im 20. Jahrhundert zu einem entscheidenden Moment für das Fortschreiten der Humanisierung des Völkerrechts.

17 Bothe, Friedenssicherung und Kriegsrecht, in: Vitzthum, Völkerrecht, S. 646.

18 Schindler, Recht, Staat, Völkerrechtsgemeinschaft, S. 242f.

Ideengeschichtlich war die Vorstellung des Schutzes des Individuums als Menschenrecht seit der amerikanischen Unabhängigkeitserklärung und der Französischen Revolution verbunden mit der Déclaration des Droits de l'Homme et du Citoyen 1789, in die politische Kultur eingeführt worden.¹⁹

Gerade der Menschenhandel zeichnete sich durch Internationalität aus und es bedurfte daher des Bewusstseins der internationalen Staatengemeinschaft, ihn zu bekämpfen. Während das Opfer in einem Staat angeworben wurde, verbrachten die Täter es meist in einen anderen Staat, wo es in die Prostitution gelangte. Das Delikt kennzeichnete sich demnach durch seine Mehraktigkeit, wobei hier die Besonderheit in der Vornahme der verschiedenen Akte in unterschiedlichen Staaten lag.²⁰

Auf der Ebene des Strafrechts führte dies bei der Strafverfolgung und Sanktionierung zu Problemen, etwa zur Frage, welche Handlung in welchem Staat strafbar war, wo sie verfolgt wurde, bis hin zu der Frage was zu tun sei, wenn eine in einem Staat strafbare Handlung in diesem begonnen und in einem anderen beendet würde, in dem sie nicht strafbar wäre. Auch im Rahmen der Strafverfolgung gestaltete sich die Auslieferung der Täter mitunter problematisch.

Die mit dem Menschenhandel verbundenen rechtlichen, sozialen und politischen Probleme in Verbindung mit dem Wunsch, das Phänomen zu bekämpfen, machte ein Vorgehen im internationalen Kontext unausweichlich. Das Völkerrecht war hierfür als Regelungsgrundlage prädestiniert. Der Tatbestand des Menschenhandels war zwar kein Thema des klassischen Völkerrechts, da es sich im Grunde um Strafrecht handelte. Das internationale Strafrecht²¹ betraf jedoch

¹⁹ Vitzthum, Völkerrecht, S. 46.

²⁰ Schidlof, Mädchenhandel, S. 53.

²¹ Liszt bezeichnete als internationales Strafrecht im eigentlichen Sinne die Strafgesetze, die nicht von einem Staat, sondern von einer ganzen Gruppe von Staaten in Form einer Völkerrechtsgemeinschaft verabschiedet wurden, (Liszt, StR, S. 100).

Nach der heute herrschenden Ansicht ist unter dem Begriff des Völkerstrafrechts die Menge der völkerrechtlichen Normen zu verstehen, die

verschiedene Rechtsgebiete und verfügte sowohl über einen strafrechtlichen, als auch über einen völkerrechtlichen Teil.²²

Da der Tatbestand des Menschenhandels international geregelt und hierfür Normen des Strafrechts geschaffen wurden, handelte es sich um internationales Strafrecht und damit um Völkerrecht. Die völkerrechtlichen Abkommen wirkten auf die nationale Gesetzgebung ein, indem sich die Staaten verpflichteten, die internationalen Abkommen in nationales Recht umzusetzen. Die Auswirkung auf die Individuen gab es nur mittelbar, soweit internationale vertragliche Regelungen Eingang in die strafrechtliche Gesetzgebung fanden.

III. Quellenlage und Forschungsstand

Quellen dieser Arbeit sind außer der zeitgenössischen Literatur die Protokolle zur Erarbeitung der internationalen Abkommen bzw. deren vorangegangenen Konferenzen, Protokolle des Deutschen Nationalkomitees zur Bekämpfung des Mädchenhandels, Dokumente des Völkerbundes, sowie Untersuchungen deutscher Ministerien und des Völkerbundes. Die Anzahl der Quellen ist hoch, da eine Vielzahl von Protokollen und Berichten über die abgehaltenen Konferenzen existiert und Materialien in den verschiedenen Archiven in Deutschland und der Schweiz erhalten sind, wobei insbesondere das Archiv des Völkerbundes in Genf über eine Vielzahl von Dokumenten und Quellen verfügt.

Auch für die strittige Frage nach der Existenz des Menschenhandels lassen sich wissenschaftliche Untersuchungen der deutschen

ohne nationalrechtliche Umsetzung strafbares Verhalten beschreibt und Individuen für solches Verhalten Strafe androht, (Werle, Völkerstrafrecht, S. 30).

Eine weitere Definition von Völkerstrafrecht versteht darunter alle Straftaten gegen international geschützte Rechtsgüter kraft Völkerrechts und dies auch dann, wenn die Strafbarkeit erst durch nationale Gesetze umgesetzt wird, wozu die völkerrechtlichen Konventionen die Mitgliedsstaaten verpflichten, (Dahm / Delbrück / Wolfrum, Völkerrecht, Bd. I / 3, 2. Aufl. 2002, S. 994).

22 v. Bar, Lehrbuch des internationalen Privat- und Strafrechts, S. 4.

Regierung, der Nationalkomitees und des Völkerbunds heranziehen. Diese Untersuchungen, meist Auftragsarbeiten, für deren Erstellung auch Forschungsreisen unternommen wurden, befassen mit dem Ausmaß des Menschenhandels und der Vorgehensweise der Täter. Der Völkerbund erhob ferner Daten durch das Verteilen von Fragebögen an die Mitgliedsstaaten. Die polizeiliche Arbeit der Einzelstaaten bediente sich der üblichen Methoden, etwa das Abfangen von Briefen oder die Vernehmung von Opfern.

Die erste umfassende Studie über das Phänomen des Mädchenhandels wurde durch den Völkerbund in Auftrag gegeben. Dieser ließ eine Untersuchung in 28 Staaten durchführen, die 112 Städte umfasste. Im Rahmen der Untersuchung wurden 6.500 Personen befragt, von denen ca. 5.000 als Prostituierte oder Zuhälter tätig waren. Der Schwerpunkt der Untersuchung erstreckte sich auf den Mittelmeerraum sowie Nord- und Südamerika, aber auch einige Länder an Nord- und Ostsee. Diese Expertise ließ Rückschlüsse über Transportwege, sowie die Ziel- und Herkunftsländer der Opfer zu. Die Studie wurde 1927 in einem Bericht veröffentlicht und diente als Arbeitsgrundlage.

Neben diesen Dokumenten finden sich zahlreiche Schriften aus der Zeit des beginnenden 20. Jahrhunderts. In ihnen spiegelte sich vor allem das Interesse an der Hebung der Sittlichkeit. Dieser moralische Impetus ist problematisch, wenn er mit unzureichender empirischer Belegbarkeit der Ausführungen zusammentrifft. Auch stammen jene Schriften primär aus dem Kreis von Autoren, die sich dem Kampf gegen den Menschenhandel verschrieben hatten, was zu einem Mitschwingen gewisser Interessen der Autoren führen konnte. Schließlich war bei einigen Autoren ein deutlich hervortretender und kontinuierlich zunehmender Antisemitismus zu erkennen.

Gleichwohl gibt die Literatur einen guten Einblick in das Zeitgeschehen und den Zeitgeist des ausgehenden 19. und beginnenden 20. Jahrhunderts und fügt sich in Verbindung mit völkerrechtlichen Dokumenten zu einem stimmigen Bild zusammen.

IV. Forschungsziel und Thesen

Ein Ziel der Arbeit ist es darzustellen, wie Völkerrecht entstehen kann. Ausgehend von dem Zusammenschluss privater Akteure, die sich die Bekämpfung des Menschenhandels auf die Fahne geschrieben hatten, erreichte das Thema die Ebene des Nationalstaates, um am Ende zur völkerrechtlichen Ebene aufzusteigen um sich zu völkerrechtlichen Normen zu verfestigen. Am Umgang mit dem Menschenhandel zeigt sich, wie es möglich war, ein Thema in den öffentlichen Fokus zu rücken, dadurch ein internationales und staatenübergreifendes öffentliches Bewusstsein zu schaffen und so die Notwendigkeit einer gesetzlichen Regelung auf völkerrechtlicher Ebene dringlich zu machen. Durch die Initiative von privaten Organisationen konnte der Anstoß gegeben werden, der letztlich zur Schaffung der völkerrechtlichen Normierung des Menschenhandels führte.

Die völkerrechtlichen Abkommen zur Sanktionierung des Menschenhandels veranlassten dann wiederum nationale Gesetzgebung, so dass im Umkehrschluss auch internationale Abkommen Einfluss auf nationale Strafrechtsgesetzgebung hatten.

Im Rahmen der Arbeit konnte gezeigt werden, wie sich im ausgehenden 19. und beginnenden 20. Jahrhundert der Grundgedanke der Gleichwertigkeit aller Menschen unabhängig von Herkunft, Geschlecht, sozialem Status oder Nationalität im Völkerrecht durchsetzte. Insbesondere der Status, die Bedeutung und Rolle der Frau als ein mit Menschenwürde ausgestattetes Rechtssubjekt fand Eingang in die öffentliche Diskussion mit der Folge des Entstehens von nationalen strafrechtlichen Normen, die eine Verletzung ihres Menschenrechts sanktionierten.

Während in der Mitte des 19. Jahrhunderts das Problem des Menschenhandels kaum diskutiert wurde, führte von da an eine Sensibilisierung für die Rechte des Einzelnen zur Anerkennung des Sachverhaltes Menschenhandels als Verstoß gegen die Menschenrechte, bis dieser schließlich in der UN-Konvention von 1950 explizit bezeichnet wurde. Die Definition als Verstoß gegen die Menschenrechte und

nicht mehr nur als moralisch verwerfliches Verhalten, welche keinen eigen Straftatbestand darstellte und unter Hilfsnormen subsumiert wurde, ist ohne Zweifel ein Fortschritt des Völkerrechts.

Die sich ändernden Motive für die Strafgesetzgebung und die Strafzwecke werden in der Untersuchung dargelegt. Zunächst galt die Allgemeinheit als wichtigstes Schutzgut. Dies wandelte sich dahingehend, dass das Schutzgut des Individualinteresses an Bedeutung gewann. Die Individualinteressen nahmen insgesamt an Bedeutung zu. Der Einzelne wurde zum primären Regelungssubjekt. Durch die erste Frauenbewegung wurde die Schaffung von Regelungen entschieden angestoßen und vorangetrieben, ihr kommt daher eine bedeutende Rolle im Hinblick auf die Bekämpfung des Frauenhandels zu.

Auf nationaler Ebene war in Deutschland das Deutsche Nationalkomitee zur Bekämpfung des Mädchenhandels, ein Zusammenschluss aus Vereinen, ebenfalls maßgeblich an der Erarbeitung der Abkommen beteiligt. Neben der Frauenbewegung kam dem Nationalkomitee als zweiten wichtigen Protagonisten entscheidende Bedeutung im Hinblick auf die Schaffung von Regeln zu.

Einen weiteren wichtigen Aspekt der Arbeit stellt der sich erweiternde Begriff der Menschenwürde dar. Im Rahmen der Diskussion um die Regelung des Frauen- bzw. Mädchenhandels wurde diese thematisiert. Der Begriff der Würde wurde zunächst nur vereinzelt angesprochen, kristallisierte sich jedoch zunehmend als das zentrale Element für die Regelungsbedürftigkeit heraus.

Die Erarbeitung des Tatbestandes im internationalen Kontext ist ein Beispiel für die Zunahme von Regulierungen und die Verdichtung von Regelungen durch Normen. Die Schaffung eines neuen Tatbestandes führte zur strafrechtlichen Erfassung eines Lebenssachverhaltes. Dieser Tatbestand des Menschenhandels wurde im Laufe des untersuchten Zeitraums kontinuierlich weiterentwickelt, um den realen Verhältnissen Rechnung tragen zu können.

V. Zeitraum der Untersuchung

Der dieser Arbeit zugrunde liegende Untersuchungszeitraum beginnt Ende des 19. Jahrhunderts und endet in der Mitte des 20. Jahrhunderts.

Ende des 19. Jahrhunderts rückte die Thematik des Mädchenhandels zunehmend in das öffentliche Bewusstsein, weshalb diese Zeit den Beginn der Untersuchung markiert. Zu dieser Zeit wurden zunehmend Vereine und Organisationen gegründet, die sich mit der Bekämpfung des Menschenhandels beschäftigten. Im weiteren Verlauf der Arbeit findet eine Auseinandersetzung mit den internationalen Abkommen statt. Ein Augenmerk wird hierbei auch auf die gesellschaftlichen Bewegungen der jeweiligen Zeit gelegt.

Die Arbeit endet mit der Untersuchung der Regelung durch den Völkerbund und nimmt in den Schlussbetrachtungen Stellung zum weiteren Verlauf, so etwa der Konvention zur Unterdrückung des Menschenhandels und der Ausbeutung von Prostituierten aus dem Jahre 1950, die unter Regie der Vereinten Nationen verabschiedet wurde.

Der Endpunkt der Arbeit wurde gewählt, da nach der Übertragung der Kompetenzen auf die Vereinten Nationen und dem Abkommen aus dem Jahre 1950 für lange Zeit keine weiteren Abkommen geschlossen wurden und dieses damit einen vorläufigen Schlusspunkt der Bestrebungen markierte.

In der Untersuchung wurde stets ein besonderes Augenmerk auf die Rolle Deutschlands im internationalen Kontext gelegt, da dieses ein besonders aktives Mitglied der internationalen Gemeinschaft war und sich hieran exemplarisch die Wechselwirkungen von internationalem und nationalem Zusammenspiel aufzeigen lassen. Zu Beginn der Arbeit wird die rechtliche, gesellschaftliche und politische Ausgangssituation in Deutschland in der Zeit Ende des 19. Jahrhunderts beleuchtet, um so eine Standortbestimmung in zu geben.

Kapitel 1

Private und staatliche Bestrebungen zur Normierung des weißen Menschenhandels

Ihren Ausgangspunkt fand die Bewegung, die sich dem Kampf gegen den als Mädchenhandel bezeichneten Menschenhandel verschrieben hatte, auf privater Ebene. Hierbei waren Vereine und andere privatrechtliche Zusammenschlüsse die treibende Kraft, die das Thema ins öffentliche Bewusstsein rückten und anprangerten. Sie zeigten den Handlungsbedarf in Bezug auf diesen Themenkomplex auf.

Am Anfang der Bestrebungen kristallisierte sich schon bald die bestehende Uneinigkeit über das Phänomen des Mädchenhandels hinsichtlich seiner Definition heraus. Auch zeigte sich im Rahmen der Diskussion über das Vorgehen gegen dieses Phänomen mehrfach, dass die Existenz des Mädchenhandels von einigen Akteuren gänzlich geleugnet wurde, oder aber unklar war, in welchem Umfang der Handel existierte.

Eine wichtige Rolle für die Bekämpfung des Mädchenhandels nahm insbesondere die Frauenbewegung ein, die sich seit Beginn der Bestrebungen engagierte. Neben der Frauenbewegung spielte die jüdische Bevölkerung eine besondere Rolle in diesem Kontext, und zwar in doppelter Hinsicht. Aus antisemitischen Kreisen wurden sie für Mädchenhandel und Bordellbetrieb verantwortlich gemacht. Zugleich waren gerade jüdische Frauen besonders häufig Opfer des Frauenhandels.

In Deutschland war die Gründung eines Nationalkomitees zur Bekämpfung des Mädchenhandels im Lande ebenso wichtig wie die Zusammenarbeit mit anderen Nationalkomitees, so dass sich eine Vernetzung privater Organisationen auf internationaler Ebene bildete und man gemeinsam agieren konnte.

I. Die privaten Akteure und der erste Internationale Kongress, London 1889

In der englischen Zeitung Pall Mall erschien im Jahr 1885 ein Bericht zum Thema Mädchenhandel, der es vermochte, die breite Öffentlichkeit für das Thema zu sensibilisieren. Der Artikel mit dem Titel „The Maiden Tribute of Modern Babylon“ schilderte das Phänomen des Mädchenhandels.²³ Durch diesen Artikel wurde die Öffentlichkeit dazu veranlasst, sich mit einem Thema zu beschäftigen, das bis dahin weitgehend unbekannt oder zumindest als nicht übermäßig beachtenswert wahrgenommen worden war. Dies wandelte sich, nachdem die Medien die öffentliche Wahrnehmung verändert hatten.

England spielte bei der Bekämpfung des Frauenhandels eine wichtige Rolle. Von dort nahm die Bewegung ihren Anfang. In England war das Thema des Frauenhandels durch die Abolitionismusbewegung, die sich gegen die Reglementierung der Prostitution einsetzte,²⁴ in den Fokus der Öffentlichkeit gelangt. Unter der Führung von Josephine Butler²⁵ war in den 1870er Jahren in England die Bewegung entstanden, die für die Freistellung der Prostituierten von jeglichem Zwang kämpfte.²⁶ Diese Bewegung erzeugte in der englischen

23 Bosse, Der Mädchenhandel nach deutschem Strafrecht, S. 7.

24 In den Contagious Diseases Acts von 1866, 1867 und 1869 wurde in England geregelt, dass in einzelnen Städten und Häfen offizielle Kontrollen von Prostituierten durchgeführt wurden.

25 Butler lebte von 13.04.1828 bis 30.12.1906. Sie war eine britische Feministin des Viktorianischen Zeitalters und galt als die Leitfigur der Bekämpfung der Contagious Diseases Acts.

26 Butler organisierte gemeinsam mit Ärzten und Quäkern eine internationale Protestbewegung. Die Bewegung zielte in erster Linie auf moralische Fragen ab und wollte die außereheliche Sexualität generell unterbinden.

Gesellschaft ein wachsendes Interesse an Sitten- und Sexualfragen. Besonders die englischen Sittlichkeitsvereine engagierten sich für die Besserstellung der Prostituierten. Ziel war die Rückführung von Prostituierten in die Gesellschaft. In diesem Kontext begannen sich die Sittlichkeitsvereine auch für das Thema des Mädchenhandels zu interessieren.

Aus den englischen Sittlichkeitsvereinen heraus bildete sich im Jahre 1885 und damit im gleichen Jahr des Erscheinens des Artikels „The Maiden Tribute of Modern Babylon“, die National Vigilance Association, mit deren Hilfe gegen den Mädchenhandel vorgegangen werden sollte. Die National Vigilance Association war ein Zusammenschluss der aktiven Vereine, die zunächst nur national tätig waren.

Die Gründung von Vereinen fand jedoch nicht nur in England statt. Auch in anderen europäischen Staaten kam es zu Gründungen von Vereinen, die sich den Kampf gegen den Mädchenhandel zum Ziel gesetzt hatten. So wurde in der Schweiz 1877 die *Union internationale des amies de la jeune fille* und 1896 das *L'oeuvre catholique internationale de la protection des jeunes filles* gegründet. Auch in Deutschland fanden Vereinsgründungen statt.²⁷ Die Vereine waren sehr aktiv und zum Teil schon gut vernetzt. Im Jahre 1898 wurden vom Zentralausschuss für Innere Mission Flugblätter verteilt, deren

27 In Deutschland wurde 1871 der Verein zum Schutz katholischer Auswanderer durch den Limburger Kaufmann Peter Paul Cahensly gegründet. Auf dem Katholikentag 1871 kam es zur Gründung des St.-Raphael-Vereins, der im Jahre 1878 die päpstliche Anerkennung durch Leo XIII. erhielt und später im Deutschen Nationalkomitee zur Bekämpfung des Mädchenhandels vertreten war. Der Verein beriet Auswanderer und war nach dem Erzengel Raphael, dem Schutzengel der Reisenden benannt. Weitere Vereinsgründungen waren die des Deutsch-evangelischen Frauenbundes im Jahre 1899. Der Deutsch-evangelische Frauenbund wurde bereits 1901 in Vereinsregister eingetragen und verlegte mit der Eintragung seinen Sitz von Kassel nach Hannover. Seine Zielsetzung war das Recht auf gleiche Bildungs- und Berufschancen für Frauen. Der Deutsch-evangelische Frauenbund war Teil der bürgerlichen Frauenbewegung und seit 1908 Mitglied im Bund der Frauenvereine. Im Jahre 1904 wurde der evangelische Jungfrauenverein gegründet. Die Gründung des Vereins zur Fürsorge weiblicher Jugend folgte 1910 in Wien.

Auflage 400.000 Exemplare umfasste und die Warnhinweise an junge Frauen enthielten.²⁸ Die Bekämpfung des Mädchenhandels wurde durch ganz verschiedene Akteure auf unterschiedlichsten Ebenen vorangetrieben. Spätestens gegen Ende des 19. Jahrhunderts war das Thema in der Mitte der Gesellschaft angekommen.

Die als Zusammenschluss der aktiven Vereine und Akteure gegründete Vigilance Association beschränkte zunächst ihre Tätigkeit darauf, in London und anderen englischen Städten jungen Mädchen unabhängig von ihrer Nationalität zu helfen. Nachdem die Association im Rahmen dieser Tätigkeit zahlreiche Erfahrungen mit dem Mädchenhandel gesammelt hatte, begann sie ihre Tätigkeit international auszuweiten. Es entstand die Idee einer internationalen Konferenz, in deren Kontext sich alle Hilfsvereine austauschen sollten. Der Sekretär der Vigilance Association, Alexander William Coote, erhielt den Auftrag, eine solche Konferenz zu organisieren.²⁹

Die Entwicklung der Idee einer internationalen Konferenz war die Basis für eine zwischenstaatliche Zusammenarbeit und stellte den Ausgangspunkt für eine internationale Regelung dar. Zunächst sollte die internationale Zusammenarbeit auf der Ebene der privaten Akteure stattfinden. Es war deshalb ein wichtiger Schritt, als 1889 die Londoner Vigilance Association zu einem Kongress nach London einlud, der dort dann auch stattfand. Alle Hilfsvereine, die im Bereich des Mädchenhandels tätig waren, wurden eingeladen, ebenso die in vielen Staaten neu gegründeten Nationalkomitees³⁰. Dieser Kongress war somit die erste Zusammenkunft auf internatio-

28 Deutsches Nationalkomitee, Der Mädchenhandel und seine Bekämpfung, S. 12, in: Magistratsakten der Stadt Frankfurt a. M., R 27 Nr. 5, R1444 Bd. 1.

29 Deutsches Nationalkomitee, Der Mädchenhandel und seine Bekämpfung, S. 12, in: Magistratsakten der Stadt Frankfurt a. M., R 27 Nr. 5, R1444 Bd. 1.

30 Die Nationalkomitees waren Zusammenschlüsse von Vereinen, Einzelpersonen und Verbänden zu einer gemeinsamen Dachorganisation, die ihre Interessen nach außen vertrat. Die Nationalkomitees waren im Bereich der Erforschung des Mädchenhandels und der Erarbeitung von Lösungsmöglichkeiten für dessen Bekämpfung tätig. Die Nationalkomitees der einzelnen Staaten standen miteinander in Kontakt und schlossen sich zu einem Bund der Nationalkomitees zusammen.