

GENERALDIREKTION INTERNE POLITIKBEREICHE

FACHABTEILUNG C
BÜRGERRECHTE UND KONSTITUTIONELLE ANGELEGENHEITEN



Konstitutionelle Fragen	
Freiheit, Sicherheit und Justiz	
Gleichstellung der Geschlechter	
Rechts- und Parlamentarische Angelegenheiten	
Petitionen	

Sexuelle Ausbeutung und Prostitution und ihre Auswirkungen auf die Gleichstellung der Geschlechter

Studie für den FEMM-Ausschuss





GENERALDIREKTION INTERNE POLITIKBEREICHE
FACHABTEILUNG C: BÜRGERRECHTE UND KONSTITUTIONELLE
ANGELEGENHEITEN

GLEICHSTELLUNG DER GESCHLECHTER

**Sexuelle Ausbeutung und Prostitution
und ihre Auswirkungen auf die
Gleichstellung der Geschlechter**

STUDIE

Abriss

Ziel des vorliegenden Themenpapiers ist es, im Zusammenhang mit dem Bericht des Ausschusses für die Rechte der Frau und die Gleichstellung der Geschlechter aus der internationalen Literatur gewonnene Hintergrundinformationen über sexuelle Ausbeutung und Prostitution und ihre Auswirkungen auf die Gleichstellung der Geschlechter bereitzustellen. Der Schwerpunkt der Studie liegt auf der Debatte darüber, ob Prostitution freiwillig sein kann oder vielmehr grundsätzlich als Verletzung der Menschenrechte von Frauen zu werten ist. Zudem enthält die Studie eine Übersicht über die politischen Herangehensweisen an das Thema Prostitution in den Mitgliedstaaten sowie vier Fallstudien, die sich auf Deutschland, die Niederlande, Spanien und Schweden beziehen. Mit den Schlussfolgerungen soll die Debatte vertieft werden.

Dieses Dokument wurde vom Ausschuss für die Rechte der Frau und die Gleichstellung der Geschlechter des Europäischen Parlaments in Auftrag gegeben.

VERFASSER

Erika Schulze
Sandra Isabel Novo Canto, wissenschaftliche Assistentin
Peter Mason, wissenschaftlicher Assistent
Maria Skalin, wissenschaftliche Assistentin

VERANTWORTLICHE BEAMTIN

Erika Schulze
Fachabteilung C: Bürgerrechte und konstitutionelle Angelegenheiten
Europäisches Parlament
B-1047 Brüssel
E-Mail: poldep-citizens@ep.europa.eu

SPRACHFASSUNGEN

Original: EN
Übersetzung: DE, FR

ÜBER DEN HERAUSGEBER

Kontakt zur Fachabteilung oder Bestellung des monatlichen Newsletters:
poldep-citizens@ep.europa.eu

Europäisches Parlament, Redaktionsschluss: Januar 2014
© Europäische Union, Brüssel, 2014

Dieses Dokument ist im Internet unter folgender Adresse abrufbar:
<http://www.europarl.europa.eu/studies>

HAFTUNGSAUSSCHLUSS

Die hier vertretenen Auffassungen geben die Meinung des Verfassers wieder und entsprechen nicht unbedingt dem offiziellen Standpunkt des Europäischen Parlaments.

Nachdruck und Übersetzung – außer zu kommerziellen Zwecken – mit Quellenangabe gestattet, sofern der Herausgeber vorab unterrichtet und ihm ein Exemplar übermittelt wird.

INHALT

ABKÜRZUNGSVERZEICHNIS	5
ZUSAMMENFASSUNG	6
EINFÜHRUNG	13
1. DIE DEBATTE	14
1.1. Der Kern der Debatte	14
1.2. Der abolitionistische Ansatz	15
1.2.1. Gewalt	15
1.2.3. Armut und Schutzbedürftigkeit	19
1.2.4. Gesundheit und Zugang zur Sozial- und Krankenversicherung	20
1.2.5. Prostitution und Gleichstellung der Geschlechter	21
1.3. Der regulatorische Ansatz	22
1.3.1. Prostituiertenorganisationen	23
1.3.2. Das Sexgewerbe	24
1.3.3. Prostitution und Strafverfolgung	26
1.3.4. Die Frage der Einwilligung	27
1.3.5. Mythos Menschenhandel	27
1.4. Schlussfolgerungen zur Debatte	28
2. WEITERE HINTERGRUNDINFORMATIONEN ZU RELEVANTEN ASPEKTEN DER DEBATTE	31
2.1.1. Migration	31
2.1.2. Steigende Nachfrage nach Prostituierten im Kindes- und Jugendalter	33
2.1.3. Erfahrungen transsexueller Prostituiierter	33
2.1.4. Die Kunden	33
3. RECHTLICHE HERANGEHENSWEISEN AN DAS THEMA PROSTITUTION IN DEN MITGLIEDSTAATEN DER EU: ÜBERBLICK UND VIER FALLSTUDIEN	35
3.1. Allgemeiner Überblick	35
3.1.1. Senkung der Nachfrage	36
3.2. Das regulatorische Modell in den Niederlanden	37
3.2.1. Das neue Gesetz aus dem Jahr 2000: Ausnutzung der Prostitution gilt nicht mehr als strafbare Handlung	37
3.2.2. Ergebnisse der neuen Bestimmungen: Einschätzung der Regierung	38
3.2.3. Gesamtauswirkungen	41
3.2.4. Auf dem Weg zu einer neuen Prostitutionspolitik	43
3.3. Das regulatorische Modell in Deutschland	45
3.3.1. Das neue Gesetz aus dem Jahr 2002: von der sittenwidrigen Tätigkeit zum legalen Gewerbe	45

3.3.2.	Durch das Gesetz erzielte Ergebnisse: Einschätzung der Regierung	46
3.3.3.	Gesamtauswirkungen	48
3.4.	Das abolitionistische Modell in Spanien	51
3.4.1.	Gesetzgebung: von der Legalisierung zum Abolitionismus	51
3.4.2.	Ergebnisse des Gesetzes: Gesetzeslücken und Schwierigkeiten bei der Vollstreckung des Gesetzes	51
3.4.3.	Gesamtauswirkungen	54
3.4.4.	Die politische Debatte über die Prostitution	56
3.5.	Das abolitionistische Modell in Schweden	57
3.5.1.	Der neo-abolitionistische Ansatz des Gesetzes von 1999: Senkung der Nachfrage	57
3.5.2.	Durch das Gesetz erzielte Ergebnisse – der Regierungsbericht	58
3.5.3.	Gesamtauswirkungen	62
LITERATURVERZEICHNIS		64
ANHANG I: ÜBERBLICK ÜBER DEN VÖLKERRECHTLICHEN RAHMEN BETREFFEND DIE SEXUELLE AUSBEUTUNG		77
I.	Vereinte Nationen	77
II.	Europarat	81
III.	Die geschlechtsspezifische Dimension der sexuellen Ausbeutung	84
ANHANG II: BEGRIFFSBESTIMMUNGEN IM ZUSAMMEN-HANG MIT SEXUELLER AUSBEUTUNG UND PROSTITUTION UND IHREN AUSWIRKUNGEN AUF DIE GLEICHSTELLUNG DER GESCHLECHTER		85
ANHANG III: VORGEHEN DER EUROPÄISCHEN UNION GEGEN SEXUELLE AUSBEUTUNG UND GEWALT GEGEN FRAUEN		88
ANHANG IV: TÄTIGKEITEN DES EUROPÄISCHEN PARLAMENTS IM BEREICH DER SEXUELLEN AUSBEUTUNG UND DER PROSTITUTION		94

ABKÜRZUNGSVERZEICHNIS

APRAMP	Spanische Organisation für Prävention, Wiedereingliederung und Hilfe für Prostituierte
BMFSFJ	Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend
BRA	Schwedischer Nationalrat für die Verhütung von Straftaten
CEDAW	Übereinkommen zur Beseitigung jeder Form von Diskriminierung der Frau
DEVAW	Erklärung über die Bekämpfung der Anwendung von Gewalt gegen Frauen
ECOSOC	Wirtschafts- und Sozialrat der Vereinten Nationen
ER	Europarat
EU	Europäische Union
HIV/AIDS	Humanes Immunschwächevirus/erworbenes Immunschwäche-syndrom
ILO	Internationale Arbeitsorganisation
KRK	Übereinkommen über die Rechte des Kindes
PTBS	Posttraumatische Belastungsstörung
STD	Sexuell übertragbare Krankheiten
TAMPEP	Europäisches Netzwerk zur HIV- und STD-Prävention für Sexarbeiterinnen mit Migrationshintergrund
UNAIDS	Gemeinsames Programm der Vereinten Nationen zur Bekämpfung von HIV/AIDS
UNICEF	Kinderhilfswerk der Vereinten Nationen
UNODC	Büro der Vereinten Nationen für Drogen- und Verbrechensbekämpfung
USA	Vereinigte Staaten von Amerika
VN	Vereinte Nationen
WODC	Forschungs- und Dokumentationszentrum des niederländischen Justizministeriums

ZUSAMMENFASSUNG

Die Debatte

In der vorliegenden Studie wird ein Überblick über die aktuelle Literatur zum Thema Prostitution und sexuelle Ausbeutung und ihre Auswirkungen auf die Gleichstellung der Geschlechter für den entsprechenden Initiativbericht des Ausschusses für die Rechte der Frau und die Gleichstellung der Geschlechter (FEMM) gegeben. Generell kann festgestellt werden, dass **Prostitution** im Völkerrecht und in der Literatur kaum von **sexueller Ausbeutung** und **Menschenhandel** getrennt wird, wobei in der aktuellen Literatur teilweise auf die Komplexität des Themas hingewiesen wird, die sich daraus ergibt, dass Prostitution am Schnittpunkt von Kultur, Macht und Andersartigkeit stattfindet.

Im Laufe der Geschichte sind die Ansichten zu Prostitution und sexueller Ausbeutung in der Politik, von zivilgesellschaftlichen Organisationen und von Wissenschaftlern umfassend und aus verschiedenen Blickwinkeln diskutiert worden. Immer wieder haben Frauenrechtsgruppen, Feministinnen und sogenannte „Sextfeministinnen“ über die Frage gestritten, ob zwischen freiwilliger Prostitution und Zwangsprostitution unterschieden werden kann. Die Meinungen der Frauen, die im Sexgewerbe tätig sind, gehen nicht minder weit auseinander. Während sich viele über schlechte Arbeitsbedingungen beschweren und über schwere Gewalttaten berichten, haben andere das Gefühl, wegen **stereotyper Ansichten** über Prostituierte oder aus Angst, als schwache Opfer oder abhängige Fürsprecherinnen von Zuhältern oder Bordellbesitzern betrachtet zu werden, weder angehört noch ernstgenommen zu werden.

Der Mangel an verlässlichen Daten – die jüngsten Daten für Deutschland und die Niederlande stammen aus dem Jahr 2007 – behindert die Debatte insofern, als der Prostitutionsmarkt dadurch undurchsichtig bleibt. Es ist unklar, wie viele Prostituierte es gibt, wie hoch die Zahl ihrer Kunden ist und wie hoch ihre Umsätze und Gewinne (und die der Zuhälter) sind. Daher stützen sich sowohl die Debatte als auch die politische Beschlussfassung auf Schätzungen.

Schätzungen

Laut Havoscope ist der durch Prostitution **weltweit** erzielte Umsatz auf **etwa 186 Mrd. USD pro Jahr** zu schätzen. Nach einem im Jahr 2012 veröffentlichten Bericht der Fondation Scelles arbeiten weltweit etwa 40 bis 42 Millionen Menschen im Prostitutionsgewerbe, von denen 90 % von Zuhältern abhängig sind. **75 % von ihnen sind zwischen 13 und 25 Jahre alt.**

Die konservativsten offiziellen Statistiken deuten darauf hin, dass **eine von sieben Prostituierten in Europa Opfer von Menschenhandel** ist, wohingegen einige Mitgliedstaaten schätzen, dass dies auf 60 % bis 90 % der Prostituierten, die in dem Markt des jeweiligen Landes tätig sind, zutrifft. Des Weiteren geht aus den verfügbaren Daten hervor, dass der **Großteil des Menschenhandels in Europa die sexuelle Ausbeutung, vor allem von Frauen und Mädchen, zum Ziel hat.**

Sexuelle Ausbeutung

Auf internationaler und europäischer Ebene haben die Gesetzgeber ihre Bemühungen zur Bekämpfung dieser „modernen Form der Sklaverei“ in den letzten Jahren verstärkt.

International wurde mit dem **Palermo-Protokoll** (2000) eine einheitliche Definition des Begriffs des Menschenhandels festgelegt, und es wurde eine Reihe weiterer Aktivitäten in Gang gesetzt, wie etwa das Übereinkommen des **Europarats** zur Bekämpfung des Menschenhandels (2005) und zuletzt die **Richtlinie 2011/36/EU**, in der Mindeststrafen für Menschenhändler sowie ein Mindestmaß an Hilfsmaßnahmen für die Opfer festgelegt sind. Außerdem wird darin das Amt des **Koordinators für die Bekämpfung des Menschenhandels** begründet, der im Juni 2012 seinen ersten Aktionsplan veröffentlichte.

Der erste Eurostat-Bericht mit offiziellen Daten zum Menschenhandel in der EU von 2008 bis 2010 wurde im April 2013 veröffentlicht.

Es sei darauf hingewiesen, dass aufgrund des Zusammenhangs von Prostitution, sexueller Ausbeutung und Menschenhandel ein europäischer Rahmen für das rechtliche Vorgehen gegen die Ausbeutung von Prostituierten gefordert wird, mit dem die bestehenden Rechtsinstrumente zur Bekämpfung des Menschenhandels und der sexuellen Ausbeutung von Kindern, die andernfalls möglicherweise nicht voll und ganz ausgeschöpft werden, verbessert werden sollen.

Darüber hinaus werden die Opfer von Menschenhandel auch durch die **Richtlinie 2012/29/EU** geschützt, die vorsieht, dass die Mitgliedstaaten Mindeststandards für die Rechte, die Unterstützung und den Schutz der Opfer von Straftaten festlegen.

Die Frage der Einwilligung

Die Frage, ob Prostitution als Sexdienstleistung oder unter Zwang oder Gewalt ausgeübt wird, dient als Kriterium für die **Unterscheidung zwischen Prostitution und sexueller Ausbeutung**. Zwar wird bisweilen behauptet, dass die Zahl derjenigen, die freiwillig ins Prostitutionsgeschäft einsteigen, höher sei als angenommen, aber allgemein wird davon ausgegangen, dass Frauen den Missbrauch ihres Körpers vermeiden würden, wenn sie eine echte Alternative hätten. In diesem Sinne gelten Armut, eine schlechte wirtschaftliche Lage und schlechte Bedingungen auf dem Arbeitsmarkt als schwerwiegende Faktoren, die Frauen in die Prostitution treiben und die es fraglich erscheinen lassen, ob die Einwilligung der Frauen tatsächlich als freiwillig gelten kann.

Insgesamt kann gefolgert werden, dass die Frage, ob Sexdienstleistungen im gegenseitigen Einvernehmen erbracht werden, **sehr schwer zu beantworten** ist und dass aus diesem Grunde Gesetze, die die Inanspruchnahme von Dienstleistungen, die ohne Einwilligung des Opfers erbracht werden, unter Strafe stellen, äußerst schwierig anzuwenden sind und somit nicht wirksam umgesetzt werden können.

Schutzbedürftigkeit

Menschenhandel hängt mit der Ausnutzung von Menschen zusammen, die sich in einer prekären Lage befinden, wie sie im internationalen und europäischen Recht definiert ist. Dabei wird der **Mangel an Alternativen für das Opfer** hervorgehoben, der besteht, wenn dieses in einer solchen Form missbraucht wird. Daher sollte nach Auffassung des Europarats der Begriff der Schutzbedürftigkeit weit gefasst werden und auch Armut und wirtschaftliche Entbehrung einschließen.

Rechtsvorschriften

Die Regelung der Prostitution fällt in den Zuständigkeitsbereich der nationalen Parlamente, wobei einige Regelungsbefugnisse den regionalen oder kommunalen Behörden übertragen werden, wenn es etwa darum geht, die Bezirke festzulegen, in denen Straßenprostitution erlaubt ist.

In den Mitgliedstaaten gibt es unterschiedliche rechtliche Herangehensweisen an das Thema Prostitution, wobei jedes Land seine eigenen Besonderheiten hat.

Seit den späten Neunzigerjahren haben einige Mitgliedstaaten, darunter **die Niederlande** und **Deutschland**, neue Rechtsvorschriften eingeführt, um die Prostitution zu legalisieren und es den Prostituierten zu ermöglichen, als Dienstleisterinnen zu arbeiten (sogenannter **regulatorischer Ansatz**). Durch die Einbindung der Prostituierten in die Sozialversicherungssysteme und ihre Registrierung als Steuerzahler sollte erreicht werden, dass die „Sexarbeiterinnen“ mehr gesellschaftliche Anerkennung erfahren und besser vor Ausbeutung geschützt sind. Aus einigen Studien der letzten Jahre geht allerdings hervor, dass der zum Zwecke der sexuellen Ausbeutung betriebene Menschenhandel aufgrund der Prostitutionsgesetze zunimmt, während es bei den Arbeitsbedingungen von Prostituierten und dem Ausmaß der Gewalt laut Regierungsberichten keine Verbesserungen gegeben hat.

Auf der anderen Seite setzen **Spanien** und **Schweden** auf die **Abschaffung der Prostitution** und haben alle mit Prostitution in Zusammenhang stehenden Handlungen unter Strafe gestellt, wobei die Schwerpunkte in den beiden Ländern jedoch unterschiedlich gesetzt wurden. Das **schwedische** Recht, das auf den Käufer (überwiegend Männer) abzielt und somit die Nachfrage anstelle der Prostitution selbst als strafbare Handlung einstuft, scheint das einzige zu sein, das erfolgreich eine strafrechtliche Verfolgung von Männern, die Frauen kaufen, vorsieht. Nach offiziellen Einschätzungen scheint dies tatsächlich dazu geführt zu haben, dass die Nachfrage zurückgegangen ist und Menschenhändler abgeschreckt werden.

In den anderen drei untersuchten Mitgliedstaaten deuten die wenigen verfügbaren Informationen darauf hin, dass die Prostitution sowohl auf der Angebots- als auch auf der Nachfrageseite zunimmt. Angesichts dessen scheint sich der Menschenhandel zum Zwecke der sexuellen Ausbeutung mit Blick auf die Erfüllung der Nachfrage nicht verhindern zu lassen, insbesondere eingedenk der hohen Profite der im gesetzlichen Rahmen handelnden Zuhälter und Bordellbesitzer, die im illegalen Bereich noch höher ausfallen dürften.

Einige Mitgliedstaaten, darunter das **Vereinigte Königreich**, haben die Inanspruchnahme von Prostitutionsdienstleistungen, die unter Zwang oder Gewalt angeboten werden, unter Strafe gestellt. In anderen Mitgliedstaaten wie zum Beispiel den **Niederlanden** sind die Kunden aufgefordert, mögliche Opfer von Menschenhandel der Polizei zu melden. Für die Kunden ist es allerdings schwierig, zwischen Frauen, die die Dienstleistungen freiwillig erbringen, und Frauen, die zur Prostitution gezwungen werden, zu unterscheiden.

Sexarbeit – eine Berufswahl?

Dem Vernehmen nach gibt es Männer, Frauen und Transsexuelle, die eine Tätigkeit im Sexgewerbe als praktikable Berufswahl betrachten und darauf verweisen, dass Prostitution bei weitem nicht der einzige Beruf ist, der mit hohen Risiken und schlechten Arbeitsbedingungen einhergeht. Einige Frauen führen sogar an, dass die Prostitution ihnen die Möglichkeit biete, mehr zu verdienen und dabei flexibler zu sein. In den **Niederlanden**

besuchen Sexarbeiterinnen sogar Schulen, um über ihren Beruf als mögliche Erwerbstätigkeit zu sprechen.

Es sei angemerkt, dass Prostituiertenorganisationen wie der deutsche Verein Hydra der Auffassung sind, das **schwedische** Gesetz beraube die Prostituierten der Möglichkeit, ihren eigenen Lebensunterhalt zu verdienen, obwohl es Unterstützungsleistungen vorsieht, die es den Prostituierten ermöglichen sollen, aus dem Geschäft auszusteigen (mithilfe von durchdachten Ausstiegsstrategien) und alternative Arbeitsstellen zu finden.

Gewalt

Etliche Studien belegen, dass Prostituierte einer erhöhten Gefahr ausgesetzt sind, Opfer von bisweilen tödlicher Gewalt zu werden. Daher sind einige Frauenrechtsgruppen der Ansicht, dass jede Art von **Prostitution als eine Form geschlechtsspezifischer Gewalt betrachtet werden sollte**. Frauenrechtsorganisationen, darunter die Europäische Frauenlobby, plädieren dafür, dass Prostitution verboten wird. Das Europäische Parlament stimmte dieser Sichtweise in seiner Entschließung vom 5. April 2011 zu, und im Oktober 2013 schlossen sich rund 50 MdEP öffentlich der EFL-Kampagne „Gemeinsam für ein Europa ohne Prostitution“ an.

Darüber hinaus berichten Prostituierte über Gewaltanwendung durch Polizisten und Strafverfolgungsbeamte sowie über Erniedrigungen anderer Art seitens der Behörden.

Migration

Nach Angaben von Prostituiertenorganisationen sind die meisten Frauen, die im Prostitutionsgewerbe arbeiten, Migrantinnen; auch bei den Opfern des Menschenhandels zum Zwecke der sexuellen Ausbeutung handelt es sich einschlägigen Daten und Schätzungen zufolge meist um Migrantinnen. Da Prostitution und Pornografie grenzüberschreitende Geschäfte sind, müssen Opfer von Menschenhandel möglicherweise wiederholt Grenzen überqueren, um in verschiedenen Ländern Sexdienstleistungen zu erbringen.

Mit der **Richtlinie 2004/81/EG** wurden die Mitgliedstaaten daher verpflichtet, Mindeststandards für Aufenthaltstitel einzuführen, die Opfern von Menschenhandel ausgestellt werden, die bei der Aufdeckung krimineller Netze mit den Behörden kooperieren.

Es sei darauf hingewiesen, dass in Mitgliedstaaten, in denen Prostitution legal ist, keine Aufenthaltstitel oder Arbeitserlaubnisse für Personen ausgestellt werden dürfen, die in diese Mitgliedstaaten einreisen, um in der Prostitution zu arbeiten. Aus diesem Grund plädieren Organisationen, die die Prostitution befürworten, für ein „Green-Card-System“ für Prostituierte.

Gleichstellung der Geschlechter

Prostitution und sexuelle Ausbeutung sind **stark geschlechtsspezifisch determiniert**, denn in den meisten Fällen sind es Frauen und Mädchen, die ihren Körper entweder unter Zwang oder freiwillig an Männer oder Jungen verkaufen, die für diese Dienstleistung zahlen. Dementsprechend sind auch diejenigen, die Opfer des Menschenhandels zum Zwecke der sexuellen Ausbeutung werden, meist Frauen und Mädchen.

Während Konsens darüber besteht, dass sexuelle Ausbeutung gänzlich beseitigt werden sollte, gewinnt die Auffassung an Boden, dass die **Prostitution keine Unterstützung als legitimes Geschäft erfahren dürfe, weil sie den in der Charta der Grundrechte verankerten Grundsätzen**, zu denen auch die Gleichstellung der Geschlechter zählt, **zuwiderlaufe**. Diese Auffassung lag auch dem **schwedischen** Gesetz zugrunde, mit dem der Kauf von Sexdienstleistungen unter Strafe gestellt wird. Einige Formen der legalen Prostitution, etwa das in bestimmten deutschen Bordellen geltende Angebot, Sexdienstleistungen zu einem Pauschalpreis von 100 EUR für einen ganzen Tag zu erwerben, haben Diskussionen über die Frage ausgelöst, ob solche Angebote eine Verletzung der Würde und der Menschenrechte von Frauen darstellen.

Die Theorien der Feministinnen gehen in Bezug auf den zu wählenden Ansatz jedoch auseinander. Einige weisen darauf hin, dass in der Debatte eine Diskrepanz zwischen der Betonung des Rechts der Frau auf **Selbstbestimmung** über ihren eigenen Körper einerseits und dem Wunsch, Frauen zu kontrollieren, die ihren Körper benutzen, um damit ihren Lebensunterhalt zu verdienen oder ihre Sexualität frei auszuleben, andererseits bestehe. Andere legen den Schwerpunkt eher darauf, dass **der weibliche Körper als Objekt betrachtet** wird, und hinterfragen warum es als normal angesehen wird, dass Männer ihre sexuellen Gelüste an Frauen ausleben können, wann immer sie das Bedürfnis verspüren.

In vielen Studien wird ausdrücklich eingeräumt, dass die Debatte in einer Gesellschaft stattfindet, in der Männer mehr wirtschaftliche und politische Macht haben als Frauen. Ihnen zufolge ist aufgrund dieser **ungleichen Machtverteilung** die Vorstellung, dass Sexarbeiterinnen für die Gleichstellung der Geschlechter eintreten oder gar versuchen sollten, die sexuelle Vormachtstellung zugunsten der Frauen umzukehren, eher theoretischer Natur.

Schlussfolgerungen zur Debatte

- In der Debatte wird nicht infrage gestellt, dass Menschenhandel zum Zwecke der sexuellen Ausbeutung und Gewalt gegen Frauen bekämpft werden sollte. Auf internationaler, europäischer und nationaler Ebene sind zahlreiche Rechtsvorschriften in Kraft, die sexuelle Ausbeutung als Straftat einstufen. In der europäischen Richtlinie 2011/36/EU werden die Mitgliedstaaten außerdem dringend aufgefordert, die wissentliche Inanspruchnahme der Dienste von Personen, die Gegenstand von Ausbeutung sind, und insbesondere den Erwerb sexueller Dienstleistungen von Opfern von Menschenhandel als Straftat einzustufen.
- Sowohl der abolitionistische als auch der regulatorische Ansatz haben normativen Charakter und vermitteln Vorstellungen, wie Verkauf und Kauf von Sex im Rahmen der Gesellschaft insgesamt behandelt werden sollte. Beide versuchen, ihre Sichtweise und ihre Ziele mit Einschätzungen und wissenschaftlichen Erkenntnissen zu untermauern.
- Die Literatur über die katastrophalen Bedingungen, unter denen Frauen, die Sex verkaufen, arbeiten müssen, und in der vor allem das hohe Maß an Gewalt beschrieben wird, ist vielfältig. Darüber, wie viele Frauen tatsächlich ausgebeutet werden, gibt es allerdings nur Schätzungen, wobei die offiziellen Zahlen der einzelnen Länder in der Regel unter den Schätzungen von Frauenorganisationen und internationalen Organisationen liegen. Die Zahlen sollten daher allesamt mit Vorsicht betrachtet werden. Das breite Spektrum an qualitativer Sozialforschung ist

allerdings häufig einseitig, weil sie sich entweder am abolitionistischen oder am regulatorischen Ansatz orientiert. Nur sehr wenige Wissenschaftler bemühen sich, ihren eigenen Weg zwischen oder unabhängig von diesen Kategorien zu finden; zu ihnen gehören beispielsweise Liz Kelly et al. mit ihrer vergleichenden Untersuchung von neun Ländern. Darin wird bestätigt, dass „die Wissensgrundlage für eine evidenzbasierte Politik im Bereich der Prostitution schwach ist“.

- Bezüglich der Datengrundlage sei darauf hingewiesen, dass der Ansatz der Abolitionisten, den Unterschied zwischen Frauen, die Sex verkaufen, und Frauen, die sexuell ausgebeutet werden, zu verwischen, nicht hilfreich erscheint. Das Problem besteht darin, dass die sexuelle Ausbeutung durch Dritte nicht mehr von der von Kunden ausgeübten Gewalt getrennt wird. Allerdings kann im Rahmen dieser Studie nicht festgestellt werden, ob dies daran liegt, dass kaum zuverlässige Daten vorliegen, oder ob dieser Ansatz zum Datenmangel beiträgt. Gleichwohl haben qualitative Studien über die Einstellung von Kunden ergeben, dass Männer, die Sex kaufen, gewaltbereiter sind als andere Teile der Bevölkerung.
- In Bezug auf den Kauf von Frauen durch Männer insgesamt ist die Datengrundlage ebenso dürftig. Die Schätzungen zur Zahl der Männer, die Sexdienstleistungen in Anspruch nehmen, reichen – bezogen auf die männliche Bevölkerung – von „wenige“ bis „ein Drittel“; allerdings besteht Einigkeit darüber, dass es sich um eine Minderheit der Männer handelt, was in gewisser Weise die These widerlegt, dass Prostitution erforderlich sei, um ein den Männern eigenes unwiderstehliches sexuelles Verlangen zu befriedigen.
- Diesbezüglich könnte es sinnvoll sein, einen besseren Einblick in die Dynamik des Prostitutionsmarktes zu erlangen. Die Abolitionisten argumentieren, dass das Angebot von der Nachfrage bestimmt werde und dass die Wachstumsraten in den liberalisierten Prostitutionsmärkten auf die „ungezähmte“ Nachfrage zurückzuführen seien, die nur dadurch befriedigt werden könne, dass Frauen in die Prostitution gezwungen werden. In diesem Zusammenhang ist zu beachten, dass Experten einen Zusammenhang zwischen der Liberalisierung der Prostitution und einer Zunahme des Menschenhandels festgestellt haben.
- Der regulatorische Ansatz hingegen zielt darauf ab, klare Bedingungen dafür zu schaffen, dass Frauen Sex verkaufen können, wobei davon ausgegangen wird, dass Erwachsene in der Lage sind, ihr Sexualleben in gegenseitigem Einvernehmen zu organisieren. Allerdings weisen einige Experten – darunter auch solche, die sich vom abolitionistischen Ansatz distanzieren – darauf hin, dass der regulatorische Ansatz der Geschlechterfrage nicht ausreichend Rechnung trägt. Durch die im Rahmen dieses Ansatzes verwendete geschlechterneutrale Sprache wird außer Acht gelassen, dass es in den allermeisten Fällen Frauen sind, die Sex verkaufen, und Männer, die Sex kaufen. Aus diesem Grunde wird der regulatorische Ansatz kritisiert, weil er die Auswirkungen der Ungleichheit der Geschlechter in der Gesellschaft missachtet, die von einer schlechteren wirtschaftlichen Lage der Frauen, die sich insbesondere in höheren Armutsquoten unter Frauen äußert, über die Diskriminierung von Frauen auf dem Arbeitsmarkt (zu dem nach dem regulatorischen Ansatz auch die Prostitution gehört) bis hin zu der weit verbreiteten häuslichen und sexuellen Gewalt gegen Frauen in der Gesellschaft insgesamt reichen.
- Es ist anzumerken, dass Menschenhandel zum Zwecke der sexuellen Ausbeutung – in mehr oder weniger ausgeprägtem Maße – in allen Mitgliedstaaten bekämpft wird. Angesichts der in dieser Studie dargelegten Tatsache, dass Frauen in einem komplexen rechtlichen, sozialen und politischen Umfeld sexuell ausgebeutet werden, ist es verwunderlich, dass in der Literatur nur selten die Rolle der Strafverfolgung,

d. h. der Polizei, untersucht wird. Aus Ländern, in denen die Prostitution liberalisiert wurde, ist bekannt, dass die Polizei tendenziell über mangelnde Handlungsmöglichkeiten klagt, während der Polizei in Ländern, in denen die Prostitution verboten ist, eher vorgeworfen wird, Gewalt gegen Frauen, die Sex verkaufen, auszuüben. Ansonsten scheint die Fachwelt bislang kein Interesse dafür zu haben, wie die Mitgliedstaaten die Durchsetzung der Gesetze gegen sexuelle Ausbeutung regeln. Während vermehrt gefordert wird, **die Opfer in den Mittelpunkt** zu rücken, geben die Befürchtungen der niederländischen Berichterstatteurin für die Bekämpfung des Menschenhandels, die Polizei verfüge möglicherweise nicht über ausreichend Ausbildungsmaßnahmen und Kapazitäten, um die sexuelle Ausbeutung auf dem niederländischen Prostitutionsmarkt zu bekämpfen, Anlass zur Sorge – eine Frage der Ressourcen, die sich auch für andere Mitgliedstaaten stellen könnte. An dieser Stelle sei erneut Liz Kelly zitiert, die die Prostitutionssysteme in neun Ländern untersucht hat: „Die Rechtsvorschriften werden regelmäßig nicht ausreichend vollstreckt und die dafür zur Verfügung stehenden Ressourcen sind unzulänglich; hinzu kommt, dass die Verteilung der Zuständigkeiten zwischen Polizei und Politik nicht eindeutig ist. Dieser Umstand hat in vielen Ländern zu einem ungehinderten Wachstum illegaler Wirtschaftszweige bzw. einer mangelnden Verfolgung von Straftaten im Zusammenhang mit Prostitution geführt. Beides ist nicht dazu angetan, das lizenzierte Gewerbe zu bewegen, sich im Sinne der politischen Ziele zu verhalten.“

Zusammenfassend lässt sich feststellen, dass die Prostitution in den Mitgliedstaaten auf verschiedenen Systemen beruht, die in den abolitionistischen und den regulatorischen Ansatz eingeteilt werden können, die sich in der Debatte gegenüberstehen. Allerdings ist fraglich, ob diese Kategorisierung wirklich nützlich ist, wenn es darum geht, den Erfolg dieser Ansätze bei der Bekämpfung des Menschenhandels zum Zwecke der sexuellen Ausbeutung zu bewerten.

EINFÜHRUNG

Der Ausschuss für die Rechte der Frau und die Gleichstellung der Geschlechter hat die vorliegende Studie in Auftrag gegeben, um sich bei der Ausarbeitung des Initiativberichts über „Sexuelle Ausbeutung und Prostitution und ihre Auswirkungen auf die Gleichstellung der Geschlechter“ darauf stützen zu können.

Der Überblick über die Literatur und die vier Fallstudien machen deutlich, dass sexuelle Ausbeutung und Prostitution hochgradig **geschlechterrelevante** und **untrennbar miteinander verbundene Themen** sind.

Sexuelle Ausbeutung steht in engem Zusammenhang mit dem Menschenhandel. Zwangsprostitution, die unter anderem auf Schutzbedürftigkeit zurückzuführen ist, gilt nach internationalem und europäischem Recht als Menschenhandel.

Durch etliche Übereinkommen zur Bekämpfung von Gewalt gegen Frauen, Menschenhandel und Zwangsarbeit zielt das Völkerrecht auf die Beseitigung der sexuellen Ausbeutung ab. Demzufolge besteht ein **breiter internationaler Konsens** darüber, dass Gewalt gegen Frauen, sexuelle Ausbeutung und Menschenhandel vollständig unterbunden werden sollten.

Die Rolle der Prostitution im Verhältnis zur sexuellen Ausbeutung wird jedoch auf zivilgesellschaftlicher, wissenschaftlicher und politischer Ebene diskutiert. In der vorliegenden Studie werden die wichtigsten Argumente erläutert, die in dieser **Debatte** angeführt werden, welche Feministinnen, Wissenschaftler und die öffentliche Meinung spaltet; darüber hinaus werden Hintergrundinformationen zu diesen Argumenten geliefert. Anhand von vier Fallstudien soll versucht werden, ein Bild der Lage in vier Mitgliedstaaten zu zeichnen, wobei jedes dieser Länder innerhalb des breiten Spektrums zwischen abolitionistischem und regulatorischem Ansatz eine andere rechtliche Herangehensweise an das Thema Prostitution verfolgt.

1. DIE DEBATTE

WICHTIGSTE ERKENNTNISSE

- In der Debatte gibt es – grob gesagt – zwei Ansätze: a) den regulatorischen Ansatz, dessen Verfechter der Auffassung sind, dass die Prostitution und die damit in Zusammenhang stehenden Tätigkeiten legal sein und rechtlich geregelt werden sollten, und b) den abolitionistischen Ansatz, nach dem Tätigkeiten im Zusammenhang mit Prostitution als strafbare Handlungen gelten sollten, jedoch nicht zwangsläufig rechtswidrig sind. In letzterem Modell werden nach dem neo-abolitionistischen Ansatz alle Tätigkeiten in Verbindung mit Prostitution einschließlich des Kaufs sexueller Dienstleistungen als Straftat eingestuft, während die Prostitution an sich weder rechtswidrig noch strafbar ist.
- Beide Ansätze zielen darauf ab, den zum Zwecke der sexuellen Ausbeutung betriebenen Menschenhandel zu unterbinden. Während im abolitionistischen Modell im Großen und Ganzen nicht zwischen dem Verkauf von Sex und sexueller Ausbeutung unterschieden wird, beruht der regulatorische Ansatz auf gerade dieser Unterscheidung und verfolgt das Ziel, die Position von Frauen, die Sex verkaufen, zu stärken, indem sie von ihrem Stigma befreit werden und der Verkauf von Sex als normale Wirtschaftstätigkeit eingestuft wird.
- Um die Debatte weiter anzuregen, wurden mehrere Schlussfolgerungen aus der Sichtung der Literatur gezogen, wobei unter anderem darauf hingewiesen wird, dass die für eine evidenzbasierte Politikgestaltung erforderlichen Kenntnisse über das Prostitutionsgewerbe mangelhaft sind, dass die Verfechter des abolitionistischen Ansatzes gemeinhin dazu neigen, Frauen, die Sex verkaufen, zu sehr als Opfer darzustellen, und dass geschlechterbezogene Aspekte im regulatorischen Ansatz zu kurz kommen.

1.1. Der Kern der Debatte

Derzeit ist eine heftige Debatte unter zivilgesellschaftlichen Organisationen, Wissenschaftlern, Politikern und in den Medien weltweit über die „richtige Art und Weise“ entbrannt, wie das Prostitutionsgewerbe – genauer gesagt, Frauen, die Sex verkaufen, und Männer, die Sex kaufen,¹ – geregelt werden sollte.

In der Diskussion darüber, wie die „richtige Art und Weise“ aussehen könnte, geht es aktuell vornehmlich um die Frage, ob zwischen dem Verkauf von Sex durch Frauen und dem Kauf von Sex durch Männer einerseits und der Ausbeutung des weiblichen Körpers durch den Mann zur Befriedigung ihres sexuellen Verlangens andererseits unterschieden werden kann. Dabei ist letzterer Aspekt eng mit dem sogenannten abolitionistischen Ansatz verbunden, während ersterer Aspekt dem regulatorischen Ansatz zugeschrieben wird.

¹ Entsprechend dem Sprachgebrauch in der Studie „Shifting Sands: A comparison of prostitution regimes across 9 countries“, Child & Woman Abuse Studies Unit (CWASU), London Metropolitan University, 2007, wird die Formulierung „Frauen, die Sex verkaufen, und Männer, die Sex kaufen“ in dem vorliegenden Papier durchgehend anstelle der Begriffe „Sexarbeiterin“ oder „Prostituierte“ verwendet, um eine Kategorisierung zu vermeiden.

Obgleich einige Experten darauf hinweisen, dass die Einteilung von Prostitutionssystemen in Kategorien möglicherweise nicht hilfreich ist, wenn es um die Ermittlung der „richtigen Art und Weise“ geht, so hilft diese Einteilung doch, die Debatte zu verstehen, und wird daher in der vorliegenden Studie angewandt.

1.2. Der abolitionistische Ansatz

Nach dem abolitionistischen Ansatz wird das Prostitutionsgewerbe ganz oder teilweise unter Strafe gestellt. Die meisten Mitgliedstaaten können unter diesem Modell subsumiert werden, wenn auch bei der Umsetzung erhebliche Unterschiede bestehen. Zwei dieser Modelle werden in Kapitel 2 genauer untersucht, nämlich das schwedische und das spanische.

Das abolitionistische Modell war historisch gesehen das erste, mit dem versucht wurde, dem Prostitutionsgewerbe ein Ende zu setzen. Vom 19. Jahrhundert bis nach dem Zweiten Weltkrieg erließen die europäischen Länder Gesetze, mit denen der Verkauf und der Kauf von Sex sowie sämtliche damit verbundenen Tätigkeiten wie das Betreiben von Bordellen, Kuppelei und Zuhälterei aus religiösen und moralischen Anschauungen heraus für rechtswidrig erklärt wurden. Heute bezieht sich der abolitionistische Ansatz auf die enge Verbindung zwischen dem Menschenhandel zum Zwecke der sexuellen Ausbeutung und der Prostitution, das hohe Maß an Gewalt gegen Frauen, die Sex verkaufen, sowie – in jüngerer Zeit – auf die Tatsache, dass die Grundsätze der Gleichstellung der Geschlechter und der Menschenrechte nicht damit vereinbar sind, dass Männer sexuelle Dienstleistungen von Frauen kaufen. Dieser Ansatz, der auch als neo-abolitionistischer Ansatz bezeichnet werden kann, bestärkt die Regierungen darin, Maßnahmen zu ergreifen, um die Nachfrage unter Strafe zu stellen. Zwar hat bislang nur Schweden diesen Ansatz in die Praxis umgesetzt (1999), aber andere Länder zeigen bereits Interesse, diesem Beispiel zu folgen, so etwa Frankreich und Irland.

Der abolitionistische Ansatz wird in vielen Mitgliedstaaten von Frauenrechtsgruppen unterstützt, die auf die Verletzung der Menschenrechte von Prostituierten hinweisen und der Auffassung sind, dass Prostitution dem Grundsatz der Gleichstellung der Geschlechter widerspricht. Zu dieser Gruppe gehört etwa die deutsche Feministin Alice Schwarzer, die sich seit über 40 Jahren sowohl in ihrer feministischen Zeitschrift „EMMA“ als auch in anderen öffentlichen Foren für die Abschaffung der Prostitution einsetzt².

1.2.1. Gewalt

Was die Gewalt betrifft, bezieht sich die Argumentation der Abolitionisten auf umfassende Untersuchungen, die in verschiedenen Ländern rund um den Globus angestellt wurden und die belegen, dass im Prostitutionsgewerbe tätige Menschen einem hohen Risiko ausgesetzt sind, schwere körperliche und psychische Gewalt zu erleiden oder sogar zu Tode zu kommen³. Forscher aus den USA stellten 2003 fest, dass Drogenkonsum und Gewalt die

² <http://www.emma.de/thema/der-appell-gegen-prostitution-111249>.

³ Kanadischer Sonderausschuss für Pornographie und Prostitution (1985), zitiert in Farley, M. (2004), „Bad for the Body, Bad for the Heart: Prostitution Harms Women Even if Legalized or Decriminalized“, *Violence Against Women*, Bd. 10, Nr. 10, 2004, S. 1087–1125 (S. 1097); es sei darauf hingewiesen, dass die Zahlen zum einen nicht mehr aktuell sind und zum anderen aus Nordamerika stammen, weshalb sie nicht unbedingt mit der heutigen Lage in Europa vergleichbar sind.

häufigsten Todesursachen unter Prostituierten sind, aber auch die Zahl der Morde an Prostituierten beträchtlich ist⁴.

Im Hinblick auf den Unterschied zwischen der Straßenprostitution und der Prostitution in festen Räumlichkeiten kommen verschiedene Studien zu dem Ergebnis, dass das **Ausmaß der Gewalt** vergleichbar und in einigen Fällen **in festen Räumlichkeiten größer** als auf der Straße ist⁵.

Die von M. Farley im Jahr 2003 in neun Ländern durchgeführte Studie ergab, dass die Prostituierten mehrheitlich schwere Formen von Gewalt, darunter sexuelle Nötigung und Vergewaltigung, erlitten hatten. In den meisten Fällen waren sie wiederholt Opfer verschiedener Arten von Gewalt geworden. Ein Großteil (68 %) litt an einer vergleichbar schweren **posttraumatischen Belastungsstörung** (PTBS) wie Veteranen aus dem Vietnamkrieg sowie an psychischer Dissoziation⁶.

Über die Gewalt, die die Frauen, die Sex verkaufen, im Zusammenhang mit der Prostitution erfahren, hinaus sind zwischen 43 % und 69 % von ihnen **in ihrer Kindheit sexuell missbraucht worden**.

Des Weiteren ist eine Verbindung zwischen **häuslicher Gewalt** und sexueller Ausbeutung festzustellen, was insbesondere Migrantinnen (ohne Papiere) betrifft. Die Studie des Europäischen Parlaments mit dem Titel „Access to shelters of undocumented migrant women fleeing domestic violence: the legal and practical situation in the Member States“ [Zugangsmöglichkeiten zu Zufluchtstätten für Migrantinnen ohne Papiere, die häuslicher Gewalt entfliehen: die rechtliche und praktische Lage in den Mitgliedstaaten]⁷ kommt zu dem Schluss, dass die potenziellen Zusammenhänge zwischen häuslicher Gewalt und Menschenhandel in das politische Rahmenwerk der EU zur Bekämpfung des Menschenhandels einfließen und dort insofern Berücksichtigung finden sollten, als die Opfer in den Mittelpunkt dieses Rahmenwerks gestellt werden und für ihre jeweiligen Bedürfnisse Sorge getragen wird.

Das große Ausmaß der Gewalt gegen Frauen, die Sex verkaufen, hat die aktuelle Debatte stark beeinflusst. Während Gewalt, die der sexuellen Ausbeutung von Frauen dient, auf allen Ebenen und in allen Mitgliedstaaten der EU als Straftat gilt, gehen die Meinungen darüber, wie mit der Gewalt der Kunden gegen Frauen, die Sex verkaufen, umzugehen ist, auseinander. Zwar argumentieren einige, dass die Legalisierung der Prostitution darauf abzielt, die **Arbeitsbedingungen** der Frauen, die Sex verkaufen, zu verbessern und sie in die Lage zu versetzen, gewalttätige Kunden vor Gericht bringen zu können, aber die Erfahrungen aus den beiden Mitgliedstaaten, die das Prostitutionsgewerbe vollständig liberalisiert haben, zeigen, dass die Lage unverändert ist⁸. Allerdings lässt sich aus den

⁴ Potterat, J. et al. (2004), „Mortality in a Long-term Open Cohort of Prostitute Women“, *American Journal of Epidemiology*, Bd. 159, Nr. 8, 2004, S. 778–785 (S. 783).

⁵ Siehe Transcrime (2005), *National Legislation on Prostitution and the Trafficking in Women and Children* (S. 141), abrufbar unter <http://transcrime.cs.unitn.it/tc/412.php>; Farley, M. (2004), „Bad for the Body, Bad for the Heart“; Farley, M. et al. (2003), „Prostitution and Trafficking in Nine Countries ...“.

⁶ Farley, M. et al. (2003), „Prostitution and Trafficking in Nine Countries: An Update on Violence and Posttraumatic Stress Disorder“, *Journal of Trauma Practice*, Bd. 2, Nr. 3/4, 2003, S. 33-74: <http://www.prostitutionresearch.com/pdf/Prostitutionin9Countries.pdf>.

⁷ PE 493.027: [http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/etudes/join/2013/493027/IPOL-FEMM_ET\(2013\)493027_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/etudes/join/2013/493027/IPOL-FEMM_ET(2013)493027_EN.pdf).

⁸ Deutsches Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (2007), Lebenssituation, Sicherheit und Gesundheit von Frauen in Deutschland – Eine repräsentative Untersuchung zu Gewalt gegen Frauen in Deutschland (S. 22–23):

<http://www.bmfsfj.de/RedaktionBMFSFJ/Abteilung4/Pdf-Anlagen/kurzfassung-gewalt-frauen,property=pdf,bereich=bmfsfj,sprache=de,rwb=true.pdf>.

verschiedenen Studien nicht ableiten, ob die Gewalterfahrung mit sexueller Ausbeutung oder mit von Kunden verübter Gewalt zusammenhing.

Das **Kundenverhalten** (für nähere Informationen zur Kundenforschung siehe Kapitel 2) wurde unter anderem von M. Farley in qualitativen Forschungsarbeiten untersucht. Sie zeigt in ihren Publikationen von 2008 und 2011, dass Männer, die Sex kauften, stärker dazu neigten, Frauen sexuell zu misshandeln⁹ und andere Gewalttaten gegen Frauen zu verüben, und häufig frauenfeindlich eingestellt waren. Mehr als ein Fünftel von ihnen berichteten, dass ihnen das Gefühl der Macht über die Prostituierte gefalle und dass sie der Auffassung seien, der Kunde könne, nachdem er bezahlt habe, mit der Frau, die er gekauft habe, machen, was er wolle (22 %) ¹⁰. Außerdem konsumierten sie häufiger Pornografie als Männer, die keinen Sex kauften, und berichteten, dass sich aufgrund des ständigen Konsums von Pornografie und Prostitution sogar ihre sexuellen Vorlieben verändert hätten¹¹.

Für die sogenannten Neo-Abolitionisten führt die weit verbreitete Gewalterfahrung in der Prostitution zu dem Schluss, dass **Prostitution eine besondere Form der Gewalt** gegen Frauen darstellt und abgeschafft werden sollte. Die Europäische Frauenlobby rief 2011 eine Kampagne für ein prostitutionsfreies Europa ins Leben¹², die immer noch läuft. Vor kurzem unterzeichneten unter anderem Mitglieder des Europäischen Parlaments den sogenannten Brüsseler Aufruf¹³.

Außerdem erklärte das Europäische Parlament in seiner Entschließung vom 5. April 2011 zu den Prioritäten und Grundzügen einer neuen EU-Politik zur Bekämpfung von Gewalt gegen Frauen (2010/2209(INI)) ¹⁴, dass Prostitution eine Form geschlechtsbezogener Gewalt darstellt.

1.2.2. Der Zusammenhang zwischen Prostitution und Menschenhandel zum Zwecke der sexuellen Ausbeutung

Zum besseren Verständnis des abolitionistischen Ansatzes sei darauf hingewiesen, dass die völkerrechtlichen Bestimmungen, die in verschiedenen Instrumenten verankert sind, die seit dem Zweiten Weltkrieg auf Ebene der Vereinten Nationen, der Internationalen Arbeitsorganisation (ILO) und des Europarates und seit dem Inkrafttreten des Vertrags von Amsterdam auch auf europäischer Ebene angenommen wurden, in Bezug auf das Ausmaß der Gewalt gegen Frauen, die Sex verkaufen, auf den überaus schmalen Grat zwischen Prostitution und sexueller Ausbeutung hindeuten.

In diesem Sinne besagt Ziffer 84 des erläuternden Berichts zum Übereinkommen des Europarates zur Bekämpfung des Menschenhandels Folgendes: „Daher müssen zahlreiche

⁹ Etwa 10 % der befragten Männer erklärten, dass **sie eine Frau vergewaltigen würden**, wenn sie Gewissheit hätten, dass sie nicht dafür belangt würden. Siehe Farley, M. et al. (2008), „Challenging Men's Demand for Prostitution in Scotland“, *Women's Support Project* (S. 15).

¹⁰ Farley, M. et al. (2011), „Attitudes and Social Characteristics of Men Who Buy Sex in Scotland“, *Psychological Trauma: Theory, Research, Practice and Policy*, März 2011.

¹¹ Farley, M. et al. (2011), „Comparing Sex Buyers with Men Who Don't Buy Sex“, Jahresversammlung Psychologists for Social Responsibility, 15. Juli 2011.

¹² <http://www.womenlobby.org/spip.php?rubrique187>.

¹³ Artikel „MEPs call for a Europe free of prostitution and support the Brussels' call signed by 200 NGOs“, 2. Oktober 2013, <http://www.womenlobby.org/s-impliquer/campagnes-et-actions-du-lef/together-for-a-europe-free-from/actualites-de-la-campagne/at-the-eu-level/?lang=en>.

¹⁴ P7_TA(2011)0127: siehe Kapitel 3.2

<http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?type=TA&reference=P7-TA-2011-0127&language=DE>.

Mittel betrachtet werden (um eine hilflose Lage zu bewerten): Entführung von Frauen zum Zwecke der sexuellen Ausbeutung, Anlockung von Kindern, um sie in Pädophilen- oder Prostitutionsringen zu missbrauchen, Gewalt, die Zuhälter anwenden, um die Kontrolle über die Prostituierten zu wahren, Ausnutzung der Schutzbedürftigkeit minderjähriger oder volljähriger Frauen, die durch sexuelle Nötigung oder auf anderem Wege entsteht, oder Missbrauch der wirtschaftlichen Unsicherheit oder Armut einer erwachsenen Frau, die hofft, ihr eigenes Schicksal und das Schicksal ihrer Familie verbessern zu können. Diese verschiedenen Fälle **spiegeln jedoch keine unterschiedlichen Phänomene wider, sondern vielmehr unterschiedliche Ausprägungen ein und desselben Phänomens**, das in jedem dieser Fälle als Menschenhandel eingestuft werden kann und auf der Anwendung der genannten Methoden beruht.“

In Anbetracht dieses schmalen Grats und des Mangels an verlässlichen Daten gehen die Schätzungen über das Ausmaß des zum Zwecke der sexuellen Ausbeutung betriebenen Menschenhandels weit auseinander und werden von Verbänden von Frauen, die Sex verkaufen, und Verfechtern des regulatorischen Ansatzes in Zweifel gezogen. Weltweit ist davon auszugehen, dass der zum Zwecke der sexuellen Ausbeutung betriebene Menschenhandel 58 % des gesamten Menschenhandels ausmacht¹⁵. In der **EU** sind 62 % der Opfer des Menschenhandels auch Opfer sexueller Ausbeutung¹⁶. Laut dem Büro der Vereinten Nationen für Drogen- und Verbrechensbekämpfung (UNODC) beläuft sich die Zahl der Opfer von Menschenhandel zum Zwecke der sexuellen Ausbeutung in Europa auf rund 140 000, und nahezu jede siebte in der Prostitution tätige Person ist Opfer von Menschenhandel¹⁷. Anderen Quellen zufolge werden hingegen 70–90 % der Prostituierten von kriminellen Gruppen in die Prostitution gezwungen¹⁸.

Die **Sonderberichterstatterin der Vereinten Nationen über den Menschenhandel** erklärte diesbezüglich: „In ihrer in der Welt tatsächlich praktizierten Form erfüllt Prostitution zum größten Teil die Tatbestandsmerkmale des Menschenhandels [...]. Die Vertragsparteien, die über ein legales Prostitutionsgewerbe verfügen, tragen eine große Verantwortung, um [...] zu gewährleisten, dass ihre Systeme der **legalen Prostitution** nicht einfach zum Fortbestand des weit verbreiteten und systematisch betriebenen Menschenhandels führen. Wie die gegenwärtigen Zustände in der Welt bezeugen, sind die Vertragsparteien, die ein System der legalen Prostitution unterhalten, weit davon entfernt, dieser Verpflichtung nachzukommen.“¹⁹ Ihre Aussage bezüglich der den Systemen der legalen Prostitution innewohnenden Gefahr, den Menschenhandel zu verstärken, wird durch aktuelle Untersuchungen bestätigt²⁰.

Auf EU-Ebene wurde daher angeregt, dass nicht nur die Bekämpfung des Menschenhandels, sondern auch die der Prostitution reguliert werden müsse, da das eine ohne das andere nicht wirksam sein könne. In jedem Fall ist zu beobachten, dass eines der Hauptargumente in der heutigen Debatte lautet, die Abschaffung der Prostitution trage dazu bei,

¹⁵ UNODC (2012), *Global Report on Trafficking in Persons 2012*, abrufbar unter: <http://www.unodc.org/unodc/data-and-analysis/glotip.html>.

¹⁶ EUROSTAT, *Trafficking in Human Beings 2013*; die Zahlen sind mit Vorsicht zu betrachten, aber es sind die einzigen, die auf offiziellen Angaben der Mitgliedstaaten beruhen.

¹⁷ UNODC (2010), "Trafficking in Persons to Europe for Sexual Exploitation", Chapter extracted from *The Globalization of Crime. A Transnational Organized Crime Threat Assessment* (p.7)

¹⁸ See chapter 3 of this document.

¹⁹ Bericht der Sonderberichterstatterin der Vereinten Nationen für die Menschenrechte der Opfer des Menschenhandels, insbesondere des Frauen- und Kinderhandels, Sigma Huda (E/CN.4/2006/62), Ziff. 42–43: <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G06/109/64/PDF/G0610964.pdf?OpenElement>.

²⁰ Cho, S., Dreher, A., Neumayer, E. (2013), „Does Legalized Prostitution Increase Human Trafficking?“, *World Development*, Bd. 41 Nr. 1, 2013, S. 67–82; Jakobsson, N., Kotsadam, A. (2013), „The law and economics of international sex slavery: prostitution laws and trafficking for sexual exploitation“, *European Journal of Law & Economics*, Bd. 35 Nr. 1, S. 87–107.

Menschenhändler abzuschrecken, weil dadurch der „Markt ausgetrocknet“ würde, wie es aus dem offiziellen Bewertungsbericht aus dem Jahr 2011 zum schwedischen Prostitutionsgesetz hervorgeht. Der Bericht wird allerdings von Interessengruppen kritisiert, weil er bei seinen Schlussfolgerungen zu weit gehe. Es wird darauf verwiesen, dass es in Schweden nach wie vor Menschenhandel zum Zwecke der sexuellen Ausbeutung gebe. In diesem Zusammenhang wurde kürzlich ein Beschluss gefasst, wonach ein neuer Bewertungsbericht erstellt werden soll, der sich stärker als die vorherigen Berichte mit den Auswirkungen befassen soll, die das Gesetz auf die Frauen hat, die Sex verkaufen. Den bisherigen Erkenntnissen zufolge werden in den Ländern, in denen Prostitution und damit verbundene Tätigkeiten legal sind, mehr Menschen von Menschenhändlern in den Sexmarkt eingeschleust²¹.

Darüber hinaus besteht eines der größten Probleme der Mitgliedstaaten, die den regulatorischen Ansatz verfolgen, in der Kontrolle des Sexgewerbes. Dabei werden die Behörden entweder durch einen Mangel an Ressourcen oder eine fehlerhafte Gesetzgebung behindert. In der Folge wird der illegale Sektor kaum kontrolliert, und amtliche Daten zum Prostitutionsgewerbe und zum Menschenhandel zum Zwecke der sexuellen Ausbeutung sind rar.

1.2.3. Armut und Schutzbedürftigkeit

Die Gründe, aus denen Frauen der Prostitution nachgehen, sind mannigfaltig, aber Frauen, die Sex verkaufen, gehören häufig schutzlosen Gesellschaftsgruppen wie Einwanderergruppen oder der Minderheit der Roma an, und der Mangel an Alternativen, den Lebensunterhalt zu verdienen, wird von Fachleuten und internationalen Einrichtungen als treibender Faktor beim Einstieg in die Prostitution gewertet.

Angesichts mangelnder Bildung und Beschäftigungsmöglichkeiten sowie der Diskriminierung von Frauen auf dem Arbeitsmarkt kann die Entscheidung, mit dem Verkauf von Sex zu beginnen, durch wirtschaftliche Faktoren befördert werden. Aus der Literatur und den konsultierten internationalen Dokumenten geht hervor, dass **Obdachlosigkeit**²², **wirtschaftliche Not** und das **Fehlen ausreichender Mittel** die häufigsten Gründe sind, warum sich Menschen in die Prostitution begeben²³. Frauen in einer derartigen Lage werden mit höherer Wahrscheinlichkeit Opfer sexueller Ausbeutung. So ergab eine Befragung, die M. Farley mit 785 im Prostitutionsgewerbe tätigen Personen aus neun Ländern durchführte, dass 89 % der Befragten aus der Prostitution aussteigen wollten, aber **keine anderen Möglichkeiten** sahen, **ihren Lebensunterhalt zu verdienen**²⁴.

Im Rahmen des abolitionistischen Ansatzes wird unter anderem der Mangel an Alternativen von Frauen, die Schwierigkeiten haben, ihren Lebensunterhalt zu verdienen, mit dem Ausdruck **„besondere Schutzbedürftigkeit“** wiedergegeben, der seit dem sogenannten

²¹ Cho, S., Dreher, A., Neumayer, E. (2013), „Does Legalized Prostitution Increase Human Trafficking ?“, *World Development*, Bd. 41 Nr. 1, 2013, S. 67–82; Jakobsson, N., Kotsadam, A. (2013), „The law and economics of international sex slavery: prostitution laws and trafficking for sexual exploitation“, *European Journal of Law & Economics*, Bd. 35 Nr. 1, S. 87–107.

²² Von 854 im Prostitutionsgewerbe tätigen Befragten waren 75 % in ihrem Leben schon einmal obdachlos. Siehe Farley, M. et al. (2003), „Prostitution and Trafficking in Nine Countries ...“.

²³ So erkennt etwa der CEDAW-Ausschuss in seiner Allgemeinen Empfehlung Nr. 19 (11. Sitzung, 1992) an, dass Armut und Arbeitslosigkeit dem Frauenhandel mehr Möglichkeiten geben und viele Frauen und junge Mädchen in die Prostitution zwingen. Die Aktionsplattform von Beijing (1995) erinnert an das Phänomen der Feminisierung der Armut, durch das Frauen und Mädchen leichter sexueller Ausbeutung zum Opfer fallen.

²⁴ Farley, M. et al. (2003), „Prostitution and Trafficking in Nine Countries ...“.

Palermo-Protokoll²⁵ in allen Rechtstexten vorkommt, die die Beseitigung des zum Zwecke der sexuellen Ausbeutung betriebenen Menschenhandels zum Ziel haben. Neben der Gewalt, der Frauen, die Sex verkaufen, ausgesetzt sind, hat folglich auch der Begriff der auf Armut beruhenden besonderen Schutzbedürftigkeit dazu beigetragen, dass im Prostitutionsgewerbe tätige Frauen als Opfer betrachtet werden. So wird oft argumentiert, dass die meisten, wenn nicht gar alle Frauen, die Sex verkaufen, schutzlos sind, weil sie entweder gewaltsam zur Prostitution gezwungen würden oder ihnen alternative Einkommensquellen fehlten.

1.2.4. Gesundheit und Zugang zur Sozial- und Krankenversicherung

Bei den ersten Bemühungen um eine gesetzliche Regelung der Prostitution im 19. Jahrhundert ging es darum, die Kunden vor sexuell übertragbaren Krankheiten zu schützen, weil man erkannt hatte, dass diese die Gesundheit der Truppen beeinträchtigten. Sogenannte Seuchengesetze (im Vereinigten Königreich und anderen europäischen Staaten²⁶) führten dazu, dass Frauen, die Sex verkauften, von Polizisten und Ärzten misshandelt und festgenommen wurden. Unter dem Druck, der insbesondere im Vereinigten Königreich durch Josephine Butler²⁷, die auch als Begründerin der internationalen abolitionistischen Bewegung gilt, ausgeübt wurde, wurden die Gesetze schließlich wieder abgeschafft.

Nach dem Zweiten Weltkrieg verlagerte sich die Aufmerksamkeit von der Gesundheit der Kunden auf die Gesundheit der Frauen, die Sex verkaufen.

So ergab eine von der deutschen Regierung im Jahr 2007 durchgeführte Untersuchung, dass Frauen, die Sex verkaufen, unter verschiedenen psychischen Problemen leiden. „Etwa die Hälfte der Befragten weist zudem Symptome von Depressionen auf, ein Viertel der Befragten hat häufig oder gelegentlich Selbstmordgedanken, fast ein Drittel hat Angstanfälle und Panikattacken und etwa jede siebte Selbstverletzungsabsichten in den letzten 12 Monaten gehabt.“ Diese Symptome könnten mit den Arbeitsbedingungen und dem hohen Maß an Gewalt in Zusammenhang stehen.

Was die körperliche Gesundheit betrifft, so ist das Risiko, sich mit HIV zu infizieren, für Frauen, die Sex verkaufen, weltweit um das 13,5-Fache höher als für die Allgemeinbevölkerung²⁸. Aber auch mit anderen schweren Gesundheitsproblemen haben es Frauen, die Sex verkaufen, häufig zu tun, darunter etwa hohe Risiken, an anderen sexuell übertragbaren Krankheiten zu erkranken, Gebärmutterhalskrebs, ungewollte Schwangerschaften, Fortpflanzungsprobleme und Probleme im Genitalbereich sowie Schlaf- und Essstörungen²⁹.

In gesundheitlicher Hinsicht wird mit dem regulatorischen Ansatz das Ziel verfolgt, den betroffenen Frauen, die Sex verkaufen, den Zugang zu den Sozialversicherungssystemen einschließlich Krankenversicherung zu gewähren und ihnen zu ermöglichen, Kunden zu

²⁵ Nähere Informationen zum Palermo-Protokoll und den darauf beruhenden internationalen und europäischen Rechtstexten siehe Anhang I.

²⁶ Liz Kelly et al., 2010.

²⁷ <http://www.josephinebutler.org.uk/a-brief-introduction-to-the-life-of-josephine-butler/>.

²⁸ UNAIDS (2012), *World AIDS Day Report 2012*, S. 36:

http://www.unaids.org/en/media/unaids/contentassets/documents/epidemiology/2012/gr2012/JC2434_WorldAIDSday_results_en.pdf.

²⁹ Farley, M. (2004), „Bad for the Body, Bad for the Heart ...“.

verklagen, wenn sie sich nicht an die Regeln halten (wenn sie sich beispielsweise weigern, ein Kondom zu benutzen).

1.2.5. Prostitution und Gleichstellung der Geschlechter

Das oben erwähnte Argument der besonderen Schutzbedürftigkeit hat Fachleute zu der Frage bewogen, warum im Prostitutionsgewerbe kaum Männer zu finden sind, obwohl sie sich in einer ähnlichen Lage der besonderen Schutzbedürftigkeit befinden können³⁰. Im Gegensatz zu den Frauen zählen in Armut lebende Männer gar zu jenen, die sexuelle Dienstleistungen von Frauen kaufen.

Diesbezüglich weisen einige Autoren darauf hin, dass die Debatte in einer Gesellschaft mit **unausgewogenen Machtverhältnissen** zwischen Männern und Frauen geführt wird, die insbesondere im Hinblick auf die finanziellen und wirtschaftlichen Ressourcen bestehen. Diese Machtverhältnisse wirken sich nach wie vor auf die Sexualität von Männern und Frauen aus und sorgen dafür, dass die Vorstellung von Männern, die Sex von Frauen kaufen, aufrechterhalten wird. Die Prostitution gilt daher nicht nur als Faktor bei der Verstärkung geschlechtsspezifischer Stereotypen, sondern auch als Ausdruck der Vorstellung, dass Männer entsprechend ihrer wirtschaftlichen Macht unbegrenzten Zugriff auf den weiblichen Körper und auf Sexualität haben³¹. Außerdem geht sie mit der Anschauung einher, dass sexuelle Bedürfnisse eine Art Recht sind, auf das jedes (männliche) Individuum Anspruch hat³².

Den Abolitionisten zufolge kann Prostitution daher als Verletzung der Würde der Frauen³³, ihrer Menschenrechte und des Grundsatzes der Gleichstellung der Geschlechter betrachtet werden. Folglich sollte die Prostitution abgeschafft werden. Dies war einer der Hauptgründe, aus denen der schwedische Gesetzgeber Ende der 1990er Jahre den käuflichen Erwerb sexueller Dienstleistungen unter Strafe stellte.

Noch weiter geht die Sichtweise, dass die Prostitution ein Raum ist, in dem Männer den sexuellen Missbrauch von Frauen kaufen können. Dementsprechend wird Prostitution als „bezahlte Vergewaltigung“ definiert³⁴. In der Tat meinen Forscher in den USA, einen

³⁰ Die Organisation „Rose Alliance“ hat Befragungen unter jungen Lesben und Schwulen in Schweden durchgeführt. Die Befragungen ergaben, dass mehr junge Männer als junge Frauen Erfahrungen mit bezahltem Sex hatten.

³¹ De Miguel, A. (2012), „La prostitución de mujeres, una escuela de desigualdad humana“, *Revista Europea de Derechos Fundamentales*, Nr. 19, Bd. 1, 2012, S. 49–74 (S. 58) (ES).

³² Dies wurde in Bezug auf sexuelle Dienstleistungen diskutiert, die Männern mit Behinderungen angeboten werden. „Wenn Menschen keine sexuelle Zuwendung erhalten, leiden sie nicht auf die gleiche Weise, wie sie es tun, wenn andere körperliche Grundbedürfnisse unerfüllt bleiben oder wenn ihnen medizinische Versorgung verwehrt wird [...] Es gibt keine biologische Notwendigkeit, eine bestimmte Anzahl von Orgasmen pro Tag, Woche oder Jahr zu haben [...] Durch das Fehlen eines Sexualpartners, der sie zum Orgasmus bringt, wird ihr physisches Überleben nicht ernsthaft bedroht [...] Unser Liebesleben ist in den Vorstellungen verwurzelt, mit deren Hilfe wird die menschliche Erfahrung und den Geselligkeitstrieb einordnen, zu interpretieren und ihnen einen Sinn zu geben; daher ist eine konkrete sexuelle Begierde kein unmittelbarer Ausdruck eines grundlegenden, zeitlosen oder allgemeingültigen Bedürfnisses des Menschen nach Sex. Sie zu behandeln, als sei sie es, ist hochproblematisch. Welche Konsequenz ergibt sich aus der Behauptung, dass jeder Einzelne Anspruch darauf hat, seine konkreten sexuellen ‚Bedürfnisse‘ zu befriedigen?“, in O’Connell, J. (2002), „The Rights and Wrongs of Prostitution“, *Hypatia*, Bd. 17, Nr. 2 (Frühjahr 2002), S. 84–98 (S. 90), abrufbar unter: <http://muse.jhu.edu/journals/hyp/toc/hyp17.2.html>.

³³ In Deutschland wird nach offiziellen Daten von einer Pauschale von 50 Euro pro Tag für den Erwerb sexueller Dienstleistungen von Frauen ausgegangen.

³⁴ Vgl. beispielsweise Ekberg, G., Farley, M., MacKinnon, C. A., Raymond, J., Giobbe, E.

positiven Zusammenhang zwischen legaler Prostitution und erhöhten Vergewaltigungsquoten festgestellt zu haben³⁵.

1.3. Der regulatorische Ansatz

Im Gegensatz zu den Abolitionisten möchten die Verfechter des regulatorischen Ansatzes die Prostitution nicht abschaffen, sondern die Anerkennung des Verkaufs und Kaufs von Sex als Wirtschaftstätigkeit erreichen, bei der sich Angebot und Nachfrage nach dem Preis auf dem gesetzlich geregelten Prostitutionsmarkt richten. Dieser Ansatz steht daher auch für die Legalisierung und Liberalisierung der Prostitution.

Liz Kelly et al.³⁶ halten in ihrer komparativen Untersuchung von neun Prostitutionssystemen fest, dass die Vorstellung, der Verkauf von Sex könne „eine legitime Form der Erwerbstätigkeit“ sein, in den 1980er Jahren als Gegenposition zum Übereinkommen zur Beseitigung jeder Form von Diskriminierung der Frau (CEDAW) entstand, in dem die Vertragspartner aufgefordert wurden, den Menschenhandel und die Ausnutzung der Prostitution zu bekämpfen. So wies Kate Butcher 2003 in *The Lancet* darauf hin, dass bei Millionen Frauen in der Regel, jedoch nicht immer, wirtschaftliche Beweggründe hinter der Entscheidung stünden, Sex zu verkaufen. Der Verkauf von Sex sei eine pragmatische Reaktion auf eine beschränkte Auswahl an Möglichkeiten. Warum solle jemand für umgerechnet 100 GBP einen Monat lang Pullover stricken oder Fußböden wischen, wenn er dasselbe in einer Nacht verdienen könne³⁷?

Dieser Gedanke führte auch zur Differenzierung zwischen freiwilliger Prostitution und Zwangsprostitution, dem Hauptthema der heftigen Debatte, die derzeit geführt wird. Die Legalisierung der Prostitution kann folglich als Versuch gesehen werden, zwischen dem Verkauf von Sex und sexueller Ausbeutung zu unterscheiden.

Die Gesetze, die die Prostitution in den beiden für diese Studie ausgewählten Mitgliedstaaten regeln, lassen darauf schließen, dass mit der Änderung der Gesetzeslage beabsichtigt wurde, Frauen vor der Ausbeutung zu schützen – in den Niederlanden, indem sie den Status der Selbständigkeit erhalten, und in Deutschland, indem sie im Rahmen eines Arbeitsvertrags Sex verkaufen können. Für Deutschland bedeutete dies außerdem, dass die Dienstleistungsgewerkschaft ver.di dazu übergang, auch Frauen, die Sex verkaufen, die Mitgliedschaft anzubieten³⁸. Das Ziel bestand darin, die Position der Frauen, die ins Prostitutionsgeschäft einsteigen, zu stärken, indem ihre Art, zu arbeiten und Geld zu verdienen, rechtlich und politisch anerkannt wird, und so die Stigmatisierung zu beenden und die Arbeitsbedingungen von Frauen, die Sex verkaufen, zu verbessern.

Wie bereits aus der vorgenannten Erklärung der Sonderberichterstatterin der Vereinten Nationen über den Menschenhandel ersichtlich, wurden diese Ziele nicht erreicht. Selbst

³⁵ Laut den Vergewaltigungsstatistiken des Federal Bureau of Investigation (2004) lagen die Vergewaltigungsquoten in Nevada, wo Prostitution legal ist, deutlich über dem Durchschnitt der gesamten USA und waren höher als etwa in New York, Los Angeles und San Francisco. Zitiert in Farley, M. et al. (2011), „Attitudes and Social Characteristics of Men Who Buy Sex in Scotland“, *Psychological Trauma: Theory, Research, Practice and Policy*, Online-Vorabveröffentlichung, 28. März 2011.

³⁶ Liz Kelly et al., *Shifting Sands, A comparison of 9 prostitution regimes across 9 countries*, Child & Woman Abuse Studies Unit (CWASU), London Metropolitan University, ohne Datum, aber wahrscheinlich 2010. Finanziert vom britischen Innenministerium.

³⁷ Butcher, Kate, *Confusion between prostitution and sex trafficking*, *The Lancet*, Bd. 361, 7. Juni 2003 • www.thelancet.com.

³⁸ Es sei darauf hingewiesen, dass es keine Arbeitsverträge gibt. Das deutsche System ähnelt heute eher dem niederländischen Modell.

Organisationen, die Frauen vertreten, die Sex verkaufen, und die Behauptung zurückweisen, in der Prostitution würden alle Frauen ausgebeutet, räumen ein, dass die Arbeitsbedingungen nach wie vor sehr schlecht sind.

Nichtsdestotrotz wird der Ansatz von Frauenrechtsgruppen und Feministinnen unterstützt. Ein Beispiel hierfür ist die französische Feministin Elisabeth Badinter, die die Abschaffung der Prostitution ablehnt und betont, dass der Staat nicht für illegal erklären kann, was Erwachsene einvernehmlich vereinbart haben. Sie beharrt darauf, dass zwischen dem Verkauf von Sex und sexueller Ausbeutung unterschieden werden sollte³⁹.

1.3.1. Prostituiertenorganisationen

In Europa gibt es auf einzelstaatlicher Ebene zahlreiche Organisationen, die die sozialen und politischen Interessen von Sexarbeiterinnen – wie sie sich in der Regel selbst nennen – vertreten sollen. Einerseits bieten sie allgemeine Hilfsleistungen wie Beratungsdienste für Prostituierte, die etwa über einen Migrationshintergrund verfügen, sowie Informationen zu Gesundheitsfragen, zum Einstieg in den Beruf des Sexarbeiters und zur Suche nach beruflichen Alternativen. Einige von ihnen haben sich einem der internationalen Dachverbände angeschlossen, wie etwa der „International Union of Sex Workers“⁴⁰ (IUSW) oder dem „Global Network of Sex Work Projects“⁴¹. Erstere hat Verbindungen zu einigen dieser internationalen Organisationen⁴². Einige Organisationen werden mit staatlichen Mitteln finanziell unterstützt, so etwa in Deutschland⁴³.

Laut der Website der IUSW bestehen die gemeinsamen Ziele der Sexarbeiterorganisationen nicht nur darin, die Anerkennung von Sexarbeit als individuelle Entscheidung über die Art, wie der Lebensunterhalt verdient wird, zu erwirken, sondern auch darin, auf dem Recht der Frauen zu beharren, über ihren eigenen Körper zu verfügen und den Beruf ohne staatliche Einmischung (keine Razzien) und frei von Gewalt auszuüben.

Die Sexarbeiterorganisationen halten es nicht für gerechtfertigt, Prostitution und Menschenhandel gleichzusetzen, und lehnen eine stärkere Regulierung des Prostitutionsgewerbes ab. Sie vertreten die Ansicht, dass statistische Daten manipuliert und missbraucht werden, um den Beruf in Misskredit zu bringen. Regulierungen, die auf die Abschaffung der Prostitution abzielen, würden Prostituierte eher der Möglichkeit berauben, ihren Lebensunterhalt zu verdienen, weshalb das schwedische Recht, das den Kauf sexueller Dienstleistungen verbietet, als katastrophal empfunden wird. Sie fordern, dass Prostitution getrennt vom Menschenhandel betrachtet wird und dass die Vorstellung, Prostituierte würden unter Zwang oder Vorspiegelung falscher Tatsachen in die Prostitution gelockt, in den Bereich der Mythen verwiesen wird.

Die Organisationen stellen sich in der Regel als Basisorganisationen dar, wobei die IUSW auch Bordelle und Pornoproduzenten vertritt.

³⁹ Siehe beispielsweise Elisabeth Badinter, Philosophin, et al. (Régine Deforges, Schriftstellerin, Caroline Eliacheff, Kinder- und Jugendpsychiaterin, Elisabeth de Fontenay, Philosophin, Claude Habib, Professorin für Literatur [Sorbonne-Nouvelle], Nathalie Heinich, Soziologin [CNRS], Claude Lanzmann, Schriftsteller und Filmemacher, William Marx, Professor für Literatur [Paris-Ouest], Véronique Nahoum-Grappe, Anthropologin [EHESS], Philippe Raynaud, Professor für Politikwissenschaften [Panthéon-Assas], Céline Spector, Philosophin [Bordeaux-3], Georges Vigarello, Historiker [EHESS]) in Tribune, Nouvel observateur, 23. August 2013.

⁴⁰ <http://www.bayswan.org/orgs.html>.

⁴¹ <http://www.nswp.org/>.

⁴² <http://www.iusw.org/partners/non-uk-based-sex-work/>.

⁴³ Madonna e. V.: http://www.madonna-ev.de/index.php?option=com_frontpage&Itemid=1.

1.3.2. Das Sexgewerbe

Wie oben erwähnt, ist eines der Ziele des regulatorischen Ansatzes, den Prostitutionsmarkt zu liberalisieren, um die Lage von Frauen, die Sex verkaufen, zu verbessern und sie davor zu bewahren, leicht Opfer sexueller Ausbeutung zu werden. Allerdings beweist die Literatur, dass das Sexgewerbe ein grenzübergreifender, milliardenstarker Markt ist, und angesichts der unausgewogenen Machtverhältnisse erscheint es fraglich, ob der Status von Frauen, die Sex verkaufen, im Prostitutionsgewerbe tatsächlich verbessert werden kann.

Das Sexgewerbe ist nicht auf die Prostitution beschränkt, sondern umfasst vielfältige Tätigkeiten wie Pornografie, Sex über das Internet, Telefonsex, Striplokale und ähnliche sexuelle Dienstleistungen. Pornografie und Prostitution gelten jedoch als die rentabelsten Geschäfte des Marktes. Die von M. Farley in neun Ländern durchgeführte Studie ergab, dass in beide Richtungen enge Verbindungen zwischen Pornografie und Prostitution bestehen⁴⁴.

⁴⁴ Farley, M. et al. (2003), „Prostitution and Trafficking in Nine Countries ...“ (S. 44–46).

Infokasten 1: Der Prostitutionsmarkt

Es ist nicht einfach, Daten über das Ausmaß des Prostitutionsmarkts zu finden, aber Schätzungen von Havocscope zufolge belaufen sich die Einnahmen aus der Prostitution weltweit auf rund 186 Mrd. USD pro Jahr⁴⁵. In Deutschland schätzt die Gewerkschaft Ver.di, dass sich der nationale Wert auf 14,5 Mrd. EUR jährlich beläuft⁴⁶, während sich die Zahlen in den Niederlanden zwischen 400 Mio. EUR und 600 Mio. EUR bewegen⁴⁷ und in Spanien um die 18 Mrd. EUR pro Jahr⁴⁸ betragen.

Laut einem im Jahr 2012 veröffentlichten Bericht⁴⁹ arbeiten weltweit etwa 40–42 Millionen Menschen im Prostitutionsgewerbe, von denen 90 % von einem Zuhälter abhängig sind. 75 % von ihnen sind zwischen 13 und 25 Jahre alt⁵⁰. Der Prostitutionsmarkt ist ein stark globalisiertes und „industrialisiertes“ Phänomen, bei dem Millionen von Frauen und Kindern aus ärmlichen Verhältnissen in der ganzen Welt von kriminellen Ringen gekauft und an Großbordelle verkauft werden, die hunderte Opfer gleichzeitig ausbeuten können⁵¹.

Der Menschenhandel zum Zwecke der sexuellen Ausbeutung gilt als eines der lukrativsten illegalen Geschäfte in Europa – kriminelle Gruppen verdienen pro Jahr etwa 3 Mrd. USD daran⁵². Der Menschenhandel zum Zwecke der sexuellen Ausbeutung schließt Ausbeutung in der Prostitution und in der Pornografie ein.

Der **Pornografiemarkt** konnte durch das Internet signifikant expandieren. Laut Statistiken des Online-Medienverlags TechMedia Network haben 12 % aller Websites pornografische Inhalte, und jeden Monat besuchen rund 72 Millionen Internet-Nutzer weltweit pornografische Seiten. Beim ersten Kontakt mit Internet-Pornografie sind die Nutzer durchschnittlich 11 Jahre alt⁵³.

⁴⁵ Havocscope beobachtet derzeit 50 Schwarzmarktprodukte und -aktivitäten rund um den Globus, für die ein finanzieller Schätzwert vorliegt. Die Daten von Havocscope wurden von verschiedenen Organisationen und in verschiedenen Publikationen verwendet, unter anderem vom Weltwirtschaftsforum. Siehe die Havocscope-Statistik zum Schwarzmarkt der Prostitution unter <http://www.havocscope.com/prostitution-revenue-by-country/>.

⁴⁶ Schätzungen der Dienstleistungsgewerkschaft ver.di, zitiert in Der Spiegel, Ausgabe 22/2013: <http://www.spiegel.de/international/germany/human-trafficking-persists-despite-legality-of-prostitution-in-germany-a-902533.html>.

⁴⁷ CBS Statistics Netherlands (2012), *The contribution of illegal activities to national income in the Netherlands* (S. 15): <http://www.cbs.nl/NR/rdonlyres/3BDF96EA-1EE4-4987-ACA0-A769C10F2007/0/201204x10pub.pdf>.

⁴⁸ Comisión Mixta de los Derechos de la Mujer y de la Igualdad de Oportunidades en las Cortes Generales (2007), Informe de la Ponencia sobre la situación actual de la prostitución en España (ES): http://www.congreso.es/public_oficiales/L8/CORT/BOCG/A/CG_A379.PDF.

⁴⁹ Fondation Scelles: <http://infos.fondationscelles.org/>.

⁵⁰ Quelle: „La prostitution en pleine expansion, femmes et mineurs en première ligne“, *Le Monde*, 27.1.2012: http://www.lemonde.fr/societe/article/2012/01/27/la-prostitution-en-pleine-expansion-femmes-et-mineurs-en-premiere-ligne_1635638_3224.html.

⁵¹ Berichte über einige bekannte Großbordelle in der EU: „Open for business: the brothel with 1,800 prostitutes“ *The Independent*, 23.10.2010: <http://www.independent.co.uk/news/world/europe/open-for-business-the-brothel-with-1800-prostitutes-2114265.html>; „Europe’s brothel – in a corner of Spain“, *The Guardian*, 24.6.2006: <http://www.guardian.co.uk/world/2006/jun/24/spain.gilestremlett>; „Spain police smash ring that ran six large brothels“, *The Global Post*, 4.3.2013: <http://www.globalpost.com/dispatch/news/afp/130304/spain-police-smash-ring-ran-six-large-brothels>; „Europe’s biggest brothel – complete with coach parking – to open in Austria“, *The Telegraph*, 5.11.2012: <http://www.telegraph.co.uk/news/worldnews/europe/austria/9655537/Europes-biggest-brothel-complete-with-coach-parking-to-open-in-Austria.html>.

⁵² UNODC (2010), „Trafficking in Persons to Europe for Sexual Exploitation“, Kapitel aus *The Globalization of Crime. A Transnational Organized Crime Threat Assessment* (S. 1): <http://www.unodc.org/unodc/en/data-and-analysis/tocta-2010.html>.

⁵³ Statistiken von TechMedia Network, abrufbar unter: <http://internet-filter-review.toptenreviews.com/internet-pornography-statistics.html>.

Nicht nur mangelt es an genauen Angaben über das Ausmaß des Prostitutionsmarkts, darunter die Anzahl der Frauen, die Sex verkaufen, und der Männer, die Sex kaufen, es fehlen auch Informationen über die Dynamik des Marktes und somit darüber, ob er von der Nachfrage beherrscht wird – wie die Abolitionisten glauben – oder doch eher vom Angebot abhängt. Studien, aus denen ein Zusammenhang zwischen der Liberalisierung des Marktes und einem Anstieg des Menschenhandels zum Zwecke der sexuellen Ausbeutung hervorgeht, legen erstere Annahme nahe.

1.3.3. Prostitution und Strafverfolgung

Es ist davon auszugehen, dass die Arbeit der Strafverfolgung bei der Bekämpfung des Menschenhandels durch die Legalisierung und Liberalisierung des Prostitutionsmarkts nicht erleichtert wird. Allerdings gibt es nicht viele Studien, die sich mit dem Verhältnis zwischen Frauen, die Sex verkaufen, Männern, die Sex kaufen, und der Polizei befassen. Die Frage scheint jedoch besonders in den Ländern relevant zu sein, in denen die Prostitution **illegal** ist⁵⁴.

Allerdings haben auch in Ländern, in denen die Prostitution legal ist, Polizei und Justiz die Aufgabe, dafür zu sorgen, dass die gesetzlichen Bestimmungen in Bezug auf die Prostitution angewandt werden. Damit haben sie den Auftrag, **verschiedene Kontrollen** durchzuführen und Strafen verschiedener Art zu verhängen, die sich auf Verstöße gegen gesetzliche Vorschriften in den Bereichen Anmeldung, Arbeitserlaubnis, Schutzbestimmungen (einschließlich Tests auf sexuell übertragbare Krankheiten und Infektionen sowie HIV⁵⁵), Drogenkonsum usw. beziehen. Das Verhältnis zwischen Prostituierten und der Polizei kann daher von Misstrauen, wenn nicht gar von offener Feindseligkeit geprägt sein⁵⁶.

Andererseits müssen Polizeibeamte auch Frauen aufspüren, die Opfer von Menschenhandel geworden sind, damit diese befreit und die Täter zur Rechenschaft gezogen werden können. In allen Mitgliedstaaten sind sich die Behörden einig, dass es sehr **schwierig** ist, **Straftaten nachzuweisen**, die im Zusammenhang mit sexueller Ausbeutung stehen, da man sich meist nur auf die Aussagen der Opfer stützen kann. Wenn die Opfer ihre Aussage zurückziehen, macht dies eine Verurteilung der Täter in aller Regel unmöglich. Daher liegt die Beweislast und teilweise auch die Verantwortung für einen erfolgreichen Prozessausgang auf den Schultern des Opfers, auch wenn die Richtlinie 2011/36/EU die Mitgliedstaaten verpflichtet, sich nicht nur auf die Aussage der Opfer zu stützen.

In diesem Zusammenhang wird von Wissenschaftlern immer wieder gefordert, dass ein Ansatz verfolgt wird, bei dem die Frauen/Opfer im Mittelpunkt stehen⁵⁷ und der bei den Bedürfnissen der Prostituierten ansetzt. Dieser Ansatz würde auch die Frage aufwerfen, ob nicht Frauen an den polizeilichen Ermittlungen mitwirken und im Gegenzug eine Aufenthaltserlaubnis erhalten könnten.

⁵⁴ SWAN, Arrest the violence, Human Rights abuses against sex workers in Central and Eastern Europe and Central Asia, Open Society Foundation, 2009.

⁵⁵ Für Informationen zur Lage auf internationaler Ebene siehe WHO, Violence against sex workers and HIV prevention, <http://www.who.int/gender/documents/sexworkers.pdf>.

⁵⁶ Die deutsche Prostituiertenorganisation Hydra hat auf ihrer Website eine Reihe besonderer Empfehlungen für den Umgang mit Polizeikontrollen veröffentlicht: Was tun bei einer Razzia: <http://www.hydra-berlin.de/wissenswertes/informationen/>.

⁵⁷ Joe Goodey, Sex trafficking in women from Central and East European countries: promoting a 'victim-centred' and 'woman-centred' approach to criminal justice intervention, Feminist Review (2004) 76, S. 26–45; doi:10.1057/palgrave.fr.9400141.

An dieser Stelle sei angemerkt, dass die meisten Polizeibeamten Männer und die meisten Prostituierten Frauen sind. Insofern könnte die Zusammenarbeit durch den Einsatz weiblicher Polizeibeamter verbessert werden.

Zwar berichten Prostituierte in vielen Ländern über Polizeigewalt⁵⁸, erniedrigende Ermittlungsmethoden und einen respektlosen Umgang, allerdings scheint dies eher auf Länder zuzutreffen, in denen Prostitution illegal ist. Eines der Ziele, die mit der Legalisierung der Prostitution verfolgt wurden, war daher, den Verkauf von Sex nicht mehr als strafbare Handlung einzustufen und somit die Polizeikontrollen abzubauen und die Gefahr von Misshandlungen durch die Polizei zu mindern.

1.3.4. Die Frage der Einwilligung

Die Antwort auf die Frage, ob freiwillige Prostitution und Zwangsprostitution getrennt voneinander behandelt werden können, hängt davon ab, ob die befragte Person der Auffassung ist, dass die Frauen ohne jegliche Form des Zwangs einwilligen würden, Sex zu verkaufen. Während Verfechter des regulatorischen Ansatzes nachdrücklich betonen, dass Frauen frei darüber entscheiden können, was sie mit ihrem Körper tun und wie sie mit ihrer Sexualität umgehen möchten, sind die Abolitionisten der Ansicht, dass die Einwilligung, Sex zu verkaufen, niemals freiwillig sein kann und dass Prostitution daher in der Regel sexueller Ausbeutung gleichkommt.

In letzterer Hinsicht wurde festgestellt, dass die Einwilligung im Allgemeinen im Völkerrecht und in nationalen Gesetzen geregelt und begrenzt ist. So unterliegt das Recht auf persönliche Selbstbestimmung Grenzen und Einschränkungen, beispielsweise in Bezug auf die Schwere der Tat, wenn es um Körperverletzung geht, oder die Kriterien für eine rechtsgültige Einwilligung.

Schultze-Florey schlägt ferner vor, dass unter Berücksichtigung der Tatsache, dass die Prostitution per se eine gefährliche Tätigkeit ist, die in den meisten Fällen ein hohes Maß an Verletzungen mit sich bringt, auch die Grundsätze Anwendung finden sollten, die auf den Schutz von Einzelpersonen vor **schwerer Verletzung** abzielen. „Es sollte gesetzlich geregelte objektive Kriterien für die Schwere der zugefügten Verletzung geben, die die Grenze für das ziehen, wofür eine Einwilligung erteilt werden kann. Außerdem sollte es gesetzlich geregelte subjektive Kriterien für die einwilligende Person geben, die die Rechtsgültigkeit der Einwilligung regeln.“⁵⁹

Laut den Ergebnissen einer in neun Ländern durchgeführten Studie wollten 89 % der 785 befragten Prostituierten aus der Prostitution aussteigen, konnten aber nicht, weil sie keine anderen Möglichkeiten hatten, ihren Lebensunterhalt zu verdienen⁶⁰.

1.3.5. Mythos Menschenhandel

In Bezug auf den regulatorischen Ansatz gibt es einige Feministinnen, die nicht nur auf dem Recht der Frauen beharren, frei über ihren Körper und ihre Sexualität zu entscheiden, oder

⁵⁸ SWAN, Arrest the violence, Human Rights abuses against sex workers in Central and Eastern Europe and Central Asia, Open Society Foundation, 2009.

⁵⁹ Siehe Schultze-Florey, S. F. (2011), *Prostitution and the free will – a critical view on consent in prostitution*, University of Bergen (S. 95), abrufbar unter: <https://bora.uib.no/handle/1956/5502>.

⁶⁰ Farley, M. et al. (2003), „Prostitution and Trafficking in Nine Countries ...“.

fordern, dass die Trennlinie zwischen Prostitution, die rechtlich geregelt werden kann, und Menschenhandel, der eine Straftat darstellen sollte, beibehalten wird, sondern noch weiter gehen. Sie werfen den Vertretern des abolitionistischen Ansatzes vor, einen Mythos um den Frauenhandel zum Zwecke der sexuellen Ausbeutung zu schaffen⁶¹. Angesichts des Mangels an Daten bestreiten sie, dass in Bezug auf den Schutz der Frauen Handlungsbedarf besteht, und sie sprechen sich noch nachdrücklicher dafür aus, dass der Staat und die Gesellschaft den Frauen nicht vorschreiben, wie diese zu leben haben. Sie sind der Meinung, dass das Bild von Männern, die Frauen kaufen, um sie zu ihrem sexuellen Vergnügen zu missbrauchen, überzogen ist.

1.4. Schlussfolgerungen zur Debatte

- In der Debatte wird nicht infrage gestellt, dass Menschenhandel zum Zwecke der sexuellen Ausbeutung und Gewalt gegen Frauen bekämpft werden sollten. Auf internationaler, europäischer und nationaler Ebene sind zahlreiche Rechtsvorschriften in Kraft, die sexuelle Ausbeutung als Straftat einstufen. In der europäischen Richtlinie 2011/36/EU werden die Mitgliedstaaten außerdem dringend aufgefordert, die wissentliche Inanspruchnahme der Dienste von Personen, die Gegenstand von Ausbeutung sind, und insbesondere den Erwerb sexueller Dienstleistungen von Opfern von Menschenhandel als Straftat einzustufen.
- Sowohl der abolitionistische als auch der regulatorische Ansatz haben normativen Charakter und vermitteln Vorstellungen, wie Verkauf und Kauf von Sex im Rahmen der Gesellschaft insgesamt behandelt werden sollte. Beide versuchen, ihre Sichtweise und ihre Ziele mit Einschätzungen und wissenschaftlichen Erkenntnissen zu untermauern.
- Die Literatur über die katastrophalen Bedingungen, unter denen Frauen, die Sex verkaufen, arbeiten müssen, und in der vor allem das hohe Maß an Gewalt beschrieben wird, ist vielfältig. Darüber, wie viele Frauen tatsächlich ausgebeutet werden, gibt es allerdings nur Schätzungen, wobei die offiziellen Zahlen der einzelnen Länder in der Regel unter den Schätzungen von Frauenorganisationen und internationalen Organisationen liegen. Die Zahlen sollten daher allesamt mit Vorsicht betrachtet werden. Das breite Spektrum an qualitativer Sozialforschung ist allerdings häufig einseitig, weil sie sich entweder am abolitionistischen oder am regulatorischen Ansatz orientiert. Nur sehr wenige Wissenschaftler bemühen sich, ihren eigenen Weg zwischen oder unabhängig von diesen Kategorien zu finden; zu ihnen gehören beispielsweise Liz Kelly et al. mit ihrer vergleichenden Untersuchung von neun Ländern. Darin wird bestätigt, dass „die Wissensgrundlage für eine evidenzbasierte Politik im Bereich der Prostitution schwach ist“.
- Bezüglich der Datengrundlage sei darauf hingewiesen, dass der Ansatz der Abolitionisten, den Unterschied zwischen Frauen, die Sex verkaufen, und Frauen, die sexuell ausgebeutet werden, zu verwischen, nicht hilfreich erscheint. Das Problem besteht darin, dass die sexuelle Ausbeutung durch Dritte nicht mehr von der von Kunden ausgeübten Gewalt getrennt wird. Allerdings kann im Rahmen dieser Studie nicht festgestellt werden, ob dies daran liegt, dass kaum zuverlässige Daten vorliegen, oder ob dieser Ansatz zum Datenmangel beiträgt. Gleichwohl haben qualitative Studien über die Einstellung von Kunden ergeben, dass Männer, die Sex kaufen, gewaltbereiter sind als andere Teile der Bevölkerung.

⁶¹ Doezeema, Joe, Loose women or lost women; Gender Issues, Bd. 18, Nr. 1, Winter 2000, S. 23–50.

- In Bezug auf den Kauf von Frauen durch Männer insgesamt ist die Datengrundlage ebenso dürftig. Die Schätzungen zur Zahl der Männer, die Sexdienstleistungen in Anspruch nehmen, reichen – bezogen auf die männliche Bevölkerung – von „wenige“ bis „ein Drittel“; allerdings besteht Einigkeit darüber, dass es sich um eine Minderheit der Männer handelt, was in gewisser Weise die These widerlegt, dass Prostitution erforderlich sei, um ein den Männern eigenes unwiderstehliches sexuelles Verlangen zu befriedigen.
- Diesbezüglich könnte es sinnvoll sein, einen besseren Einblick in die Dynamik des Prostitutionsmarktes zu erlangen. Die Abolitionisten argumentieren, dass das Angebot von der Nachfrage bestimmt werde und dass die Wachstumsraten in den liberalisierten Prostitutionsmärkten auf die „ungezähmte“ Nachfrage zurückzuführen seien, die nur dadurch befriedigt werden könne, dass Frauen in die Prostitution gezwungen werden. In diesem Zusammenhang ist zu beachten, dass Experten einen Zusammenhang zwischen der Liberalisierung der Prostitution und einer Zunahme des Menschenhandels festgestellt haben.
- Der regulatorische Ansatz hingegen zielt darauf ab, klare Bedingungen dafür zu schaffen, dass Frauen Sex verkaufen können, wobei davon ausgegangen wird, dass Erwachsene in der Lage sind, ihr Sexualleben in gegenseitigem Einvernehmen zu organisieren. Allerdings weisen einige Experten – darunter auch solche, die sich vom abolitionistischen Ansatz distanzieren – darauf hin, dass der regulatorische Ansatz der Geschlechterfrage nicht ausreichend Rechnung trägt. Durch die im Rahmen dieses Ansatzes verwendete geschlechterneutrale Sprache wird außer Acht gelassen, dass es in den allermeisten Fällen Frauen sind, die Sex verkaufen, und Männer, die Sex kaufen. Aus diesem Grunde wird der regulatorische Ansatz kritisiert, weil er die Auswirkungen der Ungleichheit der Geschlechter in der Gesellschaft missachtet, die von einer schlechteren wirtschaftlichen Lage der Frauen, die sich insbesondere in höheren Armutsquoten unter Frauen äußert, über die Diskriminierung von Frauen auf dem Arbeitsmarkt (zu dem nach dem regulatorischen Ansatz auch die Prostitution gehört) bis hin zu der weit verbreiteten häuslichen und sexuellen Gewalt gegen Frauen in der Gesellschaft insgesamt reichen.
- Es ist anzumerken, dass Menschenhandel zum Zwecke der sexuellen Ausbeutung – in mehr oder weniger ausgeprägtem Maße – in allen Mitgliedstaaten bekämpft wird. Angesichts der in dieser Studie dargelegten Tatsache, dass Frauen in einem komplexen rechtlichen, sozialen und politischen Umfeld sexuell ausgebeutet werden, ist es verwunderlich, dass in der Literatur nur selten die Rolle der Strafverfolgung, d. h. der Polizei, untersucht wird. Aus Ländern, in denen die Prostitution liberalisiert wurde, ist bekannt, dass die Polizei tendenziell über mangelnde Handlungsmöglichkeiten klagt, während der Polizei in Ländern, in denen die Prostitution verboten ist, eher vorgeworfen wird, Gewalt gegen Frauen, die Sex verkaufen, auszuüben. Ansonsten scheint die Fachwelt bislang kein Interesse dafür zu haben, wie die Mitgliedstaaten die Durchsetzung der Gesetze gegen sexuelle Ausbeutung regeln. Während vermehrt gefordert wird, **die Opfer in den Mittelpunkt** zu rücken, geben die Befürchtungen der niederländischen Berichterstatteurin für die Bekämpfung des Menschenhandels, die Polizei verfüge möglicherweise nicht über ausreichend Ausbildungsmaßnahmen und Kapazitäten, um die sexuelle Ausbeutung auf dem niederländischen Prostitutionsmarkt zu bekämpfen, Anlass zur Sorge – eine Frage der Ressourcen, die sich auch für andere Mitgliedstaaten stellen könnte. An dieser Stelle sei erneut Liz Kelly zitiert, die die Prostitutionssysteme in neun Ländern untersucht hat: „Die Rechtsvorschriften werden regelmäßig nicht ausreichend vollstreckt und die dafür zur Verfügung stehenden Ressourcen sind unzulänglich; hinzu kommt, dass die Verteilung der

Zuständigkeiten zwischen Polizei und Politik nicht eindeutig ist. Dieser Umstand hat in vielen Ländern zu einem ungehinderten Wachstum illegaler Wirtschaftszweige bzw. einer mangelnden Verfolgung von Straftaten im Zusammenhang mit Prostitution geführt. Beides ist nicht dazu angetan, das lizenzierte Gewerbe zu bewegen, sich im Sinne der politischen Ziele zu verhalten.“

Zusammenfassend lässt sich feststellen, dass die Prostitution in den Mitgliedstaaten auf verschiedenen Systemen beruht, die in den abolitionistischen und den regulatorischen Ansatz untergliedert werden können, die sich in der Debatte gegenüberstehen. Allerdings ist fraglich, ob diese Kategorisierung wirklich nützlich ist, wenn es darum geht, den Erfolg dieser Ansätze bei der Bekämpfung des Menschenhandels zum Zwecke der sexuellen Ausbeutung zu bewerten.

2. WEITERE HINTERGRUNDINFORMATIONEN ZU RELEVANTEN ASPEKTEN DER DEBATTE

WICHTIGSTE ERKENNTNISSE

- Durchschnittlich sind 70 % der Prostituierten in der EU Migrantinnen. Die Prostitution in den Mitgliedstaaten ist Teil eines globalisierten und grenzüberschreitenden Marktes.
- Männer, die Sexdienstleistungen kaufen, können als Minderheit der gesamten männlichen Bevölkerung betrachtet werden, wobei 30 % aller Männer in ihrem Leben schon einmal für Sex bezahlt haben. Bei Männern, die Sex von Prostituierten kaufen, wurde festgestellt, dass sie Frauen mit größerer Wahrscheinlichkeit zu sexuellen Handlungen zwingen und Gewalt gegen sie anwenden.
- Es lässt sich eine erhöhte Nachfrage nach jungen Frauen, die Sex verkaufen, feststellen.

Frauen erleben Prostitution auf sehr unterschiedliche Art, und das Phänomen selbst ist verhältnismäßig komplex. Es liegen fast keine Daten darüber vor, wie viele Frauen Sex verkaufen, und diesbezügliche Untersuchungen sind in der Regel entweder vom abolitionistischen oder vom regulatorischen Ansatz beeinflusst. Allerdings können aus der Literatur die nachfolgend erläuterten Kernpunkte herausgefiltert werden, die in der Debatte seltener genannt werden, aber als sehr wichtig erachtet werden müssen.

2.1.1. Migration

Laut dem Europäischen Netzwerk zur HIV- und STD-Prävention für Sexarbeiterinnen mit Migrationshintergrund (TAMPEP) sind durchschnittlich etwa 70 % der Prostituierten in Westeuropa Migrantinnen. Unter Migrantinnen ist die Wahrscheinlichkeit, dass sie sich in die Prostitution begeben⁶², höher als unter der Gesamtbevölkerung. Erklärt wird dies stets mit der größeren Schutzbedürftigkeit von Migrantinnen infolge von Rassendiskriminierung, mangelnden Sprachkenntnissen, auf einer strengen Migrationspolitik beruhenden Verwaltungshürden und der Teilung des Arbeitsmarkts – Faktoren, die Migrantinnen in informelle Arbeitsmärkte treiben und das Armuts- und Ausgrenzungsrisiko erhöhen.

Des Weiteren lässt sich eine Nachfrage nach „exotischen“ Prostituierten feststellen, die einer bestimmten Rasse oder Ethnie angehören⁶³.

Allerdings besteht keine Möglichkeit, legal in einen Mitgliedstaat einzureisen, um im Prostitutionsgewerbe zu arbeiten.

In Europa **stammen die meisten** der im Prostitutionsgewerbe tätigen Migrantinnen aus Mittel- und Osteuropa, einschließlich der baltischen Staaten und der Balkanstaaten; zusammen machen sie rund 70 % aus. 32 % stammen aus neuen EU-Beitrittsstaaten

⁶² Die Aktionsplattform von Beijing (1995) weist darauf hin, dass die Globalisierung und die weltweiten Migrationsmuster ungleiche Folgen für Frauen und Männer haben und in vielen Fällen zur sexuellen Ausbeutung von Frauen führen können.

⁶³ Di Nicola, A. et al. (2009), Prostitution and Human Trafficking: Focus on Clients, Springer, 2009.

(EU 8) und 37 % aus Nicht-EU-Staaten in Osteuropa und dem Balkan. Weitere Herkunftsorte sind Afrika (12 %), Lateinamerika und Karibik (11 %), Asien-Pazifik (4 %) und andere EU-Staaten (4 %) ⁶⁴.

Neben den weltweiten Migrationsmustern hat auch die Prostitution an sich eine grenzüberschreitende Dimension. Angesichts der **hohen Mobilität in diesen Tätigkeitsbereichen** betreibt ein beträchtlicher Teil der Prostituierten in mehr als einem Land Prostitution, wobei dies in Grenzregionen noch häufiger zu beobachten ist ⁶⁵. So haben etwa die schwedische und die britische Polizei herausgefunden, dass auf Websites in beiden Ländern dieselben Prostituierten verkauft bzw. „angeboten“ werden ⁶⁶.

Europa ist außerdem der Hauptbestimmungsort für Opfer des internationalen Menschenhandels zum Zwecke der sexuellen Ausbeutung. Laut UNODC gehören die Opfer von Menschenhandel in West- und Mitteleuropa so vielen verschiedenen Nationalitäten an wie in keinem anderen Teil der Welt. Die meisten dieser Opfer (84 %) wurden von Menschenhändlern zum Zwecke der sexuellen Ausbeutung eingeschleust ⁶⁷. Die folgende Karte veranschaulicht die internationalen Ströme des Menschenhandels zum Zwecke der sexuellen Ausbeutung ⁶⁸. Der Menschenhandel folgt einem eindeutigen wirtschaftlichen Muster: Menschen aus armen Ländern und Regionen werden in reichere Länder eingeschleust.



⁶⁴ Ebd., S. 18.

⁶⁵ Siegel, D. (2012), „Mobility of Sex Workers in European Cities“, *European Journal on Criminal Policy and Research*, Bd. 18, 2012, S. 255–268.

⁶⁶ Swedish Police, ABC News, schwedisches öffentlich-rechtliches Fernsehen (SVT), 29. Oktober 2013.

⁶⁷ UNODC (2010), „Trafficking in Persons to Europe for Sexual Exploitation“, Kapitel aus *The Globalization of Crime. A Transnational Organized Crime Threat Assessment* (S. 2):

<http://www.unodc.org/unodc/en/data-and-analysis/tocta-2010.html>.

⁶⁸ Ebd.

2.1.2. Steigende Nachfrage nach Prostituierten im Kindes- und Jugendalter

Zudem beginnt nahezu die Hälfte der Frauen bereits in jungen Jahren mit dem Verkauf von Sex, häufig sind sie noch nicht volljährig. Dieses Muster ist weltweit zu beobachten, auch in westlichen EU-Staaten. So ergaben Untersuchungen in den Niederlanden, dass 5 % der Prostituierten im lizenzierten Gewerbe vor ihrem 18. Lebensjahr in die Prostitution eingestiegen waren. Im Eskortgewerbe waren mehr als 10 % minderjährig, und mehr als 50 % begannen vor ihrem 20. Lebensjahr mit dieser Tätigkeit⁶⁹. Dies könnte mit der steigenden Nachfrage nach Prostituierten im Kindes- und Jugendalter in Zusammenhang stehen.

2.1.3. Erfahrungen transsexueller Prostituierte

Zwar betreffen Prostitution und sexuelle Ausbeutung vor allem „zissexuelle“ Frauen und Mädchen, aber auch **transsexuellen** Menschen, die in der Prostitution tätig sind, sollte Beachtung geschenkt werden. Obgleich ihre Zahl im Vergleich zur Zahl der „zissexuellen“ Frauen sehr gering ausfällt, sind transsexuelle Prostituierte als geschlechtliche Minderheit überrepräsentiert; je nach Land liegt der Anteil transsexueller Prostituierte zwischen 5 % und 25 %⁷⁰. Transsexuelle Menschen werden beim Zugang zum Arbeitsmarkt stark diskriminiert und aufgrund ihrer **Geschlechtsidentität stark ausgegrenzt**. Dieses Ausgrenzungsrisiko macht sie anfälliger für den Einstieg in die Prostitution als einzige zur Verfügung stehende Option. Studien haben ergeben, dass transsexuelle Prostituierte (Mann-zu-Frau-Transsexuelle) ebenso häufig Gewalt ausgesetzt sind wie „zissexuelle“ Frauen⁷¹.

2.1.4. Die Kunden

Über die Männer, die Sex kaufen, ist wenig bekannt. Aus den vorliegenden qualitativen Studien geht hervor, dass das **Alter**, in dem Männer ihre ersten Erfahrungen mit dem Kauf von Sex machen, zwischen 14 und 49 liegen kann, aber dass mehr als die Hälfte der Männer vor dem 21. Lebensjahr Sex kauften und etwa drei Viertel bis zum 25. Lebensjahr schon einmal Sex gekauft hatten⁷².

Viele Männer sind der Auffassung, dass die Mehrheit der Frauen durch Lockmittel, Täuschung oder Menschenhandel zu Prostituierten werden. Viele von ihnen wissen außerdem, dass Armut Frauen in eine besonders hilflose Lage bringen kann, sodass sie leichter Opfer von Menschenhandel zum Zwecke der sexuellen Ausbeutung werden. Laut M. Farley und Di Nicola **hält** das Wissen, dass die Frauen ausgebeutet oder genötigt wurden oder Opfer von Menschenhandel sind, die Käufer von Sex **nicht davon ab**, Sex zu kaufen⁷³.

⁶⁹ WODC (2007), Prostitution in the Netherlands since the lifting of the brothel ban.

⁷⁰ TAMPEP (2009), Sex Work in Europe. A mapping of the prostitution scene in 25 European countries, (S. 14).

⁷¹ Farley, M., Barkan, H. (1998), „Prostitution, violence and posttraumatic stress disorder“, *Women & Health*, Bd. 27, Nr. 1 (S. 37–49); Farley, M. et al. (2003), „Prostitution in Nine Countries ...“.

⁷² Ebd.

⁷³ Verschiedene von Farley und Di Nicola durchgeführte Untersuchungen weisen darauf hin, dass es die Käufer im Allgemeinen nicht davon abhält, Sex zu kaufen, wenn sie wissen, dass die Prostituierte Opfer von Menschenhandel oder Ausbeutung ist. Allerdings tendieren die Käufer dazu, das Phänomen des Menschenhandels und der sexuellen Ausbeutung herunterzuspielen und die Anzeichen von Gewalt und Nötigung, die sie möglicherweise sehen (wie Abdrücke, blaue Flecken, anwesende Zuhälter, Alter, mangelnde Sprachkenntnisse, Preis der Dienstleistung usw.)

In diesem Zusammenhang sei angemerkt, dass **die meisten Kunden nicht in der Lage sind, Anzeichen von Zwangsprostitution zu erkennen**⁷⁴. In den Niederlanden haben die Behörden eine Hotline eingerichtet, über die Kunden (und jeder andere) anonym jeden Verdacht auf Menschenhandel melden können. Laut offiziellen Daten gingen lediglich 3 % der Meldungen von Einzelpersonen aus (neben den Kunden können dies auch Angehörige oder Freunde des Opfers sein)⁷⁵.

Darüber hinaus wurde beobachtet, dass Männer (etwa 40 %) Prostitution rechtfertigen oder tolerieren, weil sie meinen, dass der Kauf von Sex die Wahrscheinlichkeit von Vergewaltigungen senke und dass die Zahl der Vergewaltigungen anstiege, wenn es keine Prostitution gäbe⁷⁶. Studien aus den USA deuten jedoch auf das Gegenteil hin (siehe Abschnitt 1.2.5 oben).

Obwohl ein Teil der Männer, die Sex kaufen, sein Verhalten mit der Vorstellung rechtfertigt, dass Männer sexbesessen sind, was bedeutet, dass Männer von Natur aus einen unkontrollierbaren Sexualtrieb haben, **berichteten ca. 60 % der Käufer über ein Schuld- oder Schamgefühl**, das sie nach dem Kauf von Sex befällt⁷⁷.

Prostitution als Freizeitunterhaltung

Einer nichtstaatlichen spanischen Organisation zufolge kaufen immer mehr junge Männer Prostitution als eine Form der Freizeitunterhaltung. Es gibt Theorien, wonach dieser Trend, bei dem **Frauen und Mädchen als Sexspielzeuge behandelt** werden, dazu führen könnte, dass die von jungen Männern gegen Frauen ausgeübte Gewalt zunimmt⁷⁸.

zu ignorieren. Laut einer Studie von SOAIDS waren 90 % der Kunden nicht in der Lage, Hinweise auf Zwangsprostitution zu erkennen.

⁷⁴ Di Nicola, A. et al. (2009), *Prostitution and Human Trafficking. Focus on Clients*, Springer, 2009. Siehe auch die Studie von SOAIDS, aus der hervorgeht, dass 90 % der Kunden nicht in der Lage waren, Hinweise auf Zwangsprostitution zu erkennen. Zitiert in Di Nicola, A. et al. (2009), *Prostitution and Human Trafficking ...* (S. 109).

⁷⁵ Nationale Berichterstatteerin zum Thema Menschenhandel (2010), *Human Trafficking – ten years of independent monitoring*, abrufbar unter: <http://www.dutchrapporteur.nl/reports/eighth/>.

⁷⁶ Farley, M. et al. (2011), „Comparing Sex Buyers ...“.

⁷⁷ Farley, M. et al. (2008), „Challenging Men's Demand ...“.

⁷⁸ Comisión para la investigación de malos tratos a mujeres. *El cliente de prostitución, de invisible a responsable* (ES): <http://malostratos.org/archivos/2012/06/Cliente-web.pdf>.

3. RECHTLICHE HERANGEHENSWEISEN AN DAS THEMA PROSTITUTION IN DEN MITGLIEDSTAATEN DER EU: ÜBERBLICK UND VIER FALLSTUDIEN

WICHTIGSTE ERKENNTNISSE

- Die meisten EU-Staaten folgen dem abolitionistischen Modell. Allerdings wurden – ebenso wie beim regulatorischen Ansatz – die Gesetze bislang weder gut formuliert noch richtig durchgesetzt. Folglich ist es nicht gelungen, die Ausbeutung im Sexgewerbe erfolgreich zu reduzieren.
- Für den regulatorischen Ansatz bedeutet dies, dass die Gesetze ihren Zweck verfehlt haben, nämlich die Arbeitsbedingungen von Prostituierten insbesondere in Bezug auf das Ausmaß an Gewalt gegenüber Frauen, die Sex verkaufen, zu verbessern. In einigen Untersuchungen wird ein Zusammenhang zwischen der Liberalisierung des Prostitutionsmarktes und der Zunahme des Menschenhandels zum Zwecke der sexuellen Ausbeutung hergestellt.
- Bislang ist Schweden der einzige Mitgliedstaat, in dem der Kauf sexueller Dienstleistungen unter Strafe steht, während das Anbieten sexueller Dienstleistungen nicht illegal ist. Zwar geht aus offiziellen schwedischen Einschätzungen hervor, dass die Zahl der durch Menschenhandel zum Zwecke der sexuellen Ausbeutung eingeschleusten Personen zurückgegangen ist, aber es wurde auch eingeräumt, dass es weiterhin Prostitution in Schweden gibt und dass Schlussfolgerungen hinsichtlich des Rückgangs der sexuellen Ausbeutung die Evidenzgrundlage der Einschätzung überschreiten könnten. In einigen Mitgliedstaaten wie Frankreich und Irland besteht Interesse daran, dem schwedischen Beispiel zu folgen und die Nachfrage nach sexuellen Dienstleistungen als Straftat einzustufen.

3.1. Allgemeiner Überblick

Die gesetzliche Regelung der Prostitution ist ebenso uneinheitlich wie die Ansätze und Strategien in diesem Bereich, und es gibt je nach EU-Mitgliedstaat überaus große Unterschiede⁷⁹; **Kinderprostitution** ist jedoch in allen Mitgliedstaaten illegal.

In den **Niederlanden, Deutschland, Österreich, Griechenland**⁸⁰, **Ungarn** und **Lettland**⁸¹ ist Prostitution legal und gesetzlich geregelt. In diesen Mitgliedstaaten werden Prostituierte als Erwerbstätige anerkannt, die sexuelle Tätigkeiten als legitimen Beruf ausüben; in diesem Sinne wird Prostitution als eine Wirtschaftstätigkeit betrachtet, in deren Rahmen das Gewerbe auf legale Weise tätig sein kann.

⁷⁹ Die Verweise auf die gesetzgeberischen Herangehensweisen der EU-Mitgliedstaaten entstammen teilweise dem *Discussion Document on Future Direction of Prostitution Legislation* der Abteilung für Justiz und Gleichstellung des irischen Ministeriums für Justiz, Gleichstellung und Verteidigung (veröffentlicht am 22. Juni 2012).

⁸⁰ In Griechenland sind für den Betrieb von Bordellen Genehmigungen erforderlich. Im Prostitutionsgewerbe tätige Personen müssen sich bei den Behörden anmelden und eine Gesundheitskarte bei sich führen, die regelmäßig aktualisiert wird.

⁸¹ Auch in Lettland sind Prostituierte verpflichtet, eine Gesundheitskarte bei sich zu führen. Sie müssen sich regelmäßigen Gesundheitskontrollen unterziehen. Es gibt strenge Auflagen, wie und wann Prostituierte arbeiten dürfen. Zwar ist die Prostitution an sich geregelt, aber Bordelle und Zuhälterei sind illegal. Das Gesetz verbietet jede Tätigkeit Dritter, die die Prostitution fördert.

In anderen Mitgliedstaaten ist Prostitution hingegen gesetzlich verboten (**Litauen, Rumänien**⁸²), wobei sowohl der Verkauf als auch der Kauf illegal sind. In wiederum anderen Mitgliedstaaten ist die Prostitution an sich zwar nicht illegal, aber einige damit verbundene Tätigkeiten wie Zuhälterei, das Betreiben von Bordellen und das Bestreiten des Lebensunterhalts mit Einkünften aus Prostitution sind Straftaten (**Belgien, Bulgarien, Dänemark, Estland, Finnland, Frankreich, Italien, Luxemburg, Malta, Polen, Portugal, Slowakei, Slowenien, Spanien, Tschechische Republik, Zypern**)⁸³. In einigen dieser Staaten ist die Kontakthanbahnung zum Zwecke der Prostitution illegal (**Finnland, Frankreich, Irland, Vereinigtes Königreich**).

Es sei darauf hingewiesen, dass weder in den Mitgliedstaaten, in denen die Prostitution vollständig verboten ist, noch in denjenigen, in denen sie toleriert wird, die Kunden bestraft werden, wohingegen Prostituierte für das Anpreisen ihrer Dienste in Finnland, Frankreich, Irland und dem Vereinigten Königreich mit einer Geldbuße belegt werden und in Rumänien sogar eine Freiheitsstrafe riskieren.

3.1.1. Senkung der Nachfrage

Der einzige EU-Mitgliedstaat, in dem der Kauf sexueller Dienstleistungen als Straftat gilt und mit einer Freiheitsstrafe von bis zu einem Jahr geahndet werden kann, ist **Schweden**. In der jüngeren Vergangenheit haben weitere nordische Länder (**Norwegen**⁸⁴ und **Island**⁸⁵) ihre jeweiligen Gesetze angepasst, die nun ebenfalls die Bestrafung von Käufern von Prostitution vorsehen.

Auch **Irland** zieht ähnliche Gesetze in Betracht, nachdem der Justizausschuss des irischen Parlaments⁸⁶ kürzlich empfohlen hat, den Kauf von Sex als Straftat einzustufen.

In **Frankreich** hat die *Assemblée Nationale* am 4. Dezember 2013 beschlossen, das geltende Gesetz zu ändern und den Kauf sexueller Dienstleistungen als Straftat einzustufen. Der Beschluss der *Assemblée Nationale* wurde auf der Grundlage des Berichts einer parlamentarischen Arbeitsgruppe zum Thema Prostitution⁸⁷ und einer nicht verbindlichen EntschlieÙung⁸⁸ gefasst⁸⁹.

⁸² Seinen Lebensunterhalt mit Prostitution zu verdienen, wird hier mit einer Freiheitsstrafe von zwischen drei Monaten und drei Jahren geahndet (Art. 328 Strafgesetzbuch). Quelle: International Centre for Migration Policy Development (ICMPD) (2009), *Legislation and the Situation Concerning Trafficking in Human Beings for the Purpose of Sexual Exploitation in EU Member States*.

⁸³ Dass Prostitution nicht illegal ist, bedeutet nicht, dass sie als legale Tätigkeit gilt.

⁸⁴ Schaffer, J. K. (2010), „Research on Norwegian prostitution policy“, *Nordic Prostitution Policy Reform*, 17.8.2010: <http://nppr.se/2010/08/17/existing-research-on-norwegian-prostitution-policy/>.

⁸⁵ „Iceland is determined to outlaw the world's oldest business. Can it succeed?“, 20.4.2013, *The Economist*: <http://www.economist.com/news/international/21576366-iceland-determined-outlaw-worlds-oldest-business-can-it-succeed-naked-ambition>; „Iceland: the world's most feminist country“, 25.3.2010, *The Guardian*: <http://www.guardian.co.uk/lifeandstyle/2010/mar/25/iceland-most-feminist-country>.

⁸⁶ Nähere Informationen zu der irischen Initiative, die Pressemitteilung und weitere Dokumente zum Thema sind abrufbar unter:

<http://www.oireachtas.ie/parliament/mediazone/pressreleases/name-17366-en.html>.

⁸⁷ Assemblée Nationale, Bousquet, D., Geoffroy, G. (2011), Rapport d'information par la Commission des Lois Constitutionnelles, de la Législation et de l'Administration Générale de la République, en conclusion des travaux d'une mission d'information sur la prostitution en France, Dok. Nr. 3334, 13. April 2011, abrufbar unter: <http://www.assemblee-nationale.fr/13/pdf/rap-info/i3334.pdf>.

⁸⁸ Assemblée Nationale (2011), Proposition de Résolution réaffirmant la position abolitionniste de la France en matière de prostitution, Dok. Nr. 3522, 9. Juni 2011, abrufbar unter: <http://www.assemblee-nationale.fr/13/propositions/pion3522.asp>

⁸⁹ „French prostitution policy: France symbolically reaffirms its commitment to abolitionism“, 12.12.2011, *Nordic Prostitution Policy Reform*, <http://nppr.se/2011/12/12/french-prostitution-policy-france-symbolically-reaffirms-its-commitment-to-abolitionism/>; „France is pursuing a new ‚abolitionism‘ focused on removing prostitution from society without criminalising victims of sex trade“, 18.4.2013, *London School of Economics and Political Science*:

In **Finnland**, wo 2006 eine **bedingte Einstufung** des Kaufs sexueller Dienstleistungen von Opfern des Menschenhandels und der Zuhälterei **als Straftat** eingeführt wurde, kommt derzeit erneut eine politische Debatte auf, in deren Rahmen die umfassendere Einstufung des Kaufs sexueller Dienstleistungen als Straftat in Erwägung gezogen wird⁹⁰.

In **Schottland** wurde im September 2012 ein Vorschlag zur Einstufung des Kaufs sexueller Dienstleistungen als Straftat auf den Weg gebracht. Bei der diesbezüglichen Konsultation erhielt der Vorschlag breite Unterstützung vonseiten der zivilgesellschaftlichen Organisationen⁹¹, erhielt aber nicht die notwendige parteiübergreifende Unterstützung, die für eine parlamentarische Debatte erforderlich gewesen wäre⁹².

Das **Vereinigte Königreich** änderte seine Gesetzgebung im Jahr 2009 und führte die Einstufung der Bezahlung für sexuelle Dienstleistungen, die von einer Prostituierten, die Opfer von Ausbeutung ist, erbracht werden, als Straftat ein. Dabei kann der Käufer auch dann strafrechtlich verfolgt werden, wenn er keine Kenntnis von der Ausbeutung der Prostituierten durch Dritte hat. Das Gesetz von 2009 verbietet es zudem, eine Person auf der Straße oder an einem öffentlichen Ort anzusprechen, um sexuelle Dienstleistungen zu erhalten⁹³.

Insgesamt lässt sich also festhalten, dass gegenwärtig mehrere Mitgliedstaaten ihre strafrechtlichen Vorschriften ändern, damit Kunden von Prostituierten, die Opfer von Menschenhandel sind, bestraft werden können. **Die meisten Mitgliedstaaten der EU zögern** jedoch vor dem Schritt, den Kauf sexueller Dienstleistungen als Straftat einzustufen, obwohl dies vom **Europarat**, von Einrichtungen der **Vereinten Nationen** und vor kurzem auch in der **Richtlinie 2011/36/EU** beständig empfohlen worden ist, wobei die Mitgliedstaaten aufgerufen werden, die wissentliche Inanspruchnahme von Dienstleistungen von Personen, die Opfer von Ausbeutung sind, als strafbare Handlung einzustufen und insbesondere die Käufer von sexuellen Dienstleistungen, die von Opfern von Menschenhandel angeboten werden, zu bestrafen.

3.2. Das regulatorische Modell in den Niederlanden

3.2.1. Das neue Gesetz aus dem Jahr 2000: Ausnutzung der Prostitution gilt nicht mehr als strafbare Handlung

Die Niederlande waren das erste europäische Land, in dem die Prostitution legalisiert wurde. So trat am 1. Oktober 2000 die Aufhebung des allgemeinen Bordellverbots in Kraft. Die Prostitution an sich – sofern sie freiwillig ausgeübt wird und keine Minderjährigen beteiligt sind – ist noch nie eine Straftat gewesen. Bordelle hingegen waren illegal, bis das Gesetz verabschiedet wurde. Mit dieser Gesetzesänderung „wurde die Gesetzgebung an die

<http://blogs.lse.ac.uk/europpblog/2013/04/18/france-neo-abolitionism-prostitution-swedish-model-emily-st-denny/>.

⁹⁰ „Finnish legislation on the purchase of sexual services: potential revisions?“ 11.7.2011, *Nordic Prostitution Policy Reform*: <http://nppr.se/2011/11/07/finnish-legislation-on-the-purchase-of-sexual-services-expected-to-be-revised/>.

⁹¹ Website von Rhoda Grant, Abgeordnete im schottischen Parlament: <http://www.himsp.org.uk/2013/05/rhoda-grant-proposed-bill-to-criminalise-the-purchase-of-sex-moves-forward/>.

⁹² Nähere Informationen auf der Website des schottischen Parlaments: <http://www.scottish.parliament.uk/parliamentarybusiness/Bills/54314.aspx>.

⁹³ Irisches Ministerium für Justiz, Gleichstellung und Verteidigung (2012), Discussion Document on Future Direction of Prostitution Legislation.

tatsächlich geübte Praxis angepasst, in der das Bordellverbot kaum oder gar nicht durchgesetzt wurde⁹⁴.

Mit der Aufhebung des Bordellverbots **beabsichtigte** die Regierung⁹⁵,

- ❖ durch die Einführung eines **kommunalen Lizenzsystems** die Ausbeutung der freiwilligen Prostitution zu kontrollieren und zu regulieren,
- ❖ Sexarbeiter in ihrer Position zu schützen,
- ❖ Menschen davor zu schützen, in die Prostitution gezwungen zu werden,
- ❖ Minderjährige vor sexuellem Missbrauch zu schützen,
- ❖ Prostitution durch ausländische Personen, die sich illegal in den Niederlanden aufhalten, abzubauen,
- ❖ die Verbindungen zwischen Prostitution und Kriminalität zu durchtrennen.

Zwar wurde das Bordellverbot aufgehoben, Bestimmungen über Prostitution wurden jedoch nicht eingeführt. **Es wurde den Kommunen überlassen, politische Strategien zu formulieren und umzusetzen**, die auf die vor Ort herrschende Lage zugeschnitten sind; damit ist jede Kommune dafür zuständig, die Vorschriften für ihr Verwaltungsgebiet festzulegen und Lizenzen für Sexbetriebe zu vergeben. Die Kommunen sind dabei nicht verpflichtet, eine bestimmte Prostitutionspolitik zu verfolgen.

Die wichtigsten gesetzlichen **Neuerungen**:

- ❖ Zuhälterei und der Betrieb von Bordellen gelten nicht mehr als strafbare Handlungen.
- ❖ Bordelle sind legal, solange sie die Auflagen erfüllen und eine Lizenz besitzen⁹⁶.
- ❖ Zwischen Prostituierten und Bordellen können Arbeitsverträge geschlossen werden.
- ❖ Prostituierte mit einem Arbeitsvertrag erhalten Zugang zum Sozialversicherungssystem.

3.2.2. Ergebnisse der neuen Bestimmungen: Einschätzung der Regierung

Die niederländische Regierung hat zwei Evaluierungen vorgenommen, in deren Rahmen die Auswirkungen des Gesetzes bewertet wurden. Die erste Evaluierung erfolgte in den Jahren 2001 und 2002, d. h. kurz nach Verabschiedung des Gesetzes, und die zweite Evaluierung stammt aus dem Jahr 2007. Seitdem hat es keine amtliche Evaluierung mehr gegeben.

Da die Prostitutionspolitik auf die kommunale Ebene verlagert wurde und es keinen nationalen Rahmen gibt, wird **das Gesetz** im ganzen Land **uneinheitlich und**

⁹⁴ Forschungs- und Dokumentationszentrum des Justizministeriums (WODC) (2007), *Prostitution in the Netherlands since the lifting of the brothel ban*, (249a): <https://english.wodc.nl/onderzoeksdatabase/1204e-engelse-vertaling-rapport-evaluatie-opheffing-bordeelverbod.aspx?cp=45&cs=6798>.

⁹⁵ Niederländisches Außenministerium (2012), *Dutch Policy on Prostitution. Questions and Answers*: http://www.minbuza.nl/binaries/content/assets/minbuza/en/import/en/you_and_the_netherlands/about_the_netherlands/ethical_issues/faq-prostitutie-pdf--engels.pdf-2012.pdf.

⁹⁶ Nach dem aktuellen Gesetz sind die Kommunen **nicht verpflichtet**, von den Bordellen eine spezielle **Lizenz** zu verlangen.

unregelmäßig durchgesetzt, wobei große Unterschiede zwischen den Regionen und selbst zwischen einzelnen Kommunen der gleichen Region bestehen⁹⁷.

Ergebnisse der 2007 von der Regierung vorgenommenen Evaluierung

- ❖ Arbeitsverträge: Die überwiegende **Mehrheit der Prostituierten arbeitete ohne Vertrag** (95 %) und betrachtete sich als selbständig, obwohl ihre Arbeit stark von den Bordellbetreibern kontrolliert wurde⁹⁸.
- ❖ Zugang zur Sozialversicherung: Da kaum Arbeitsverträge geschlossen wurden, hatten die meisten Prostituierten **keinerlei Anspruch auf Sozialleistungen**.
- ❖ Arbeitsbedingungen: Die Arbeitsbedingungen der Prostituierten waren sehr unterschiedlich. Auf der einen Seite verfolgte jede Kommune eine eigene Strategie in Bezug darauf, ob es erlaubt oder verboten sein sollte, **am Arbeitsplatz zu leben** – ein Phänomen, das relativ verbreitet ist⁹⁹. Auf der anderen Seite tolerierten lediglich 2 % der Kommunen den **Straßenstrich**¹⁰⁰, was die Prostituierten in Bordelle, Fenster und andere Etablissements mit festen Räumlichkeiten trieb, wo sie Miete zahlen bzw. einen Teil ihrer Einkünfte abgeben mussten.
- ❖ Wohlergehen: Zwischen 2001 und 2006 hatte sich **das seelische Wohlergehen** der Prostituierten in jeder bewerteten Kategorie **verschlechtert**, d. h. sie litten stärker und nahmen mehr Beruhigungsmittel¹⁰¹.
- ❖ Ausstieg aus der Prostitution: Lediglich eine kleine Minderheit der **Kommunen (6 %)** bot ein **Ausstiegsprogramm** für Prostituierte an¹⁰².
- ❖ Rechtsstellung von Bordellbetreibern: Rund **32 % der Gemeinden** hatten noch **keine formelle politische Strategie** in Bezug auf die Erbringung sexueller Dienstleistungen entwickelt¹⁰³. Gegen schätzungsweise **ein Drittel aller landesweit lizenzierten Etablissements** wurden in den letzten Jahren **Strafmaßnahmen ergriffen**. In den allermeisten Fällen war die einzige Konsequenz jedoch eine amtliche Abmahnung. Der wichtigste Grund für die Strafmaßnahmen war die Anwesenheit von **Prostituierten ohne gültige Aufenthalts- bzw. Arbeitserlaubnis**¹⁰⁴. Die Überprüfungen wurden hauptsächlich von der Polizei durchgeführt und bestanden darin, die Einhaltung der Lizenzauflagen zu prüfen. In drei Viertel der Fälle wurden die **Überprüfungen im Voraus angekündigt**¹⁰⁵.
- ❖ Status ähnlicher Dienstleistungen: Es bestehen Bedenken hinsichtlich **Begleitagenturen** und **anderer ortsunabhängiger** Geschäfte, die in den meisten Kommunen **keine Lizenz benötigen**. Im Eskortgewerbe **liegt das Durchschnittsalter der Prostituierten weit unter** dem in anderen Geschäftssparten (29 % der Prostituierten im Begleitgewerbe sind 18 oder 19 Jahre alt)¹⁰⁶. Außerdem war die Zahl von Einrichtungen wie Pärchenclubs oder erotischen Saunen, in denen Prostitutionsdienstleistungen angeboten wurden, gestiegen.

⁹⁷ WODC (2007), Prostitution in the Netherlands since the lifting of the brothel ban (siehe oben).

⁹⁸ Ebd. (S. 64–67).

⁹⁹ WODC (2007), Prostitution in the Netherlands since the lifting of the brothel ban (S. 79).

¹⁰⁰ Ebd. (S. 47–48).

¹⁰¹ Ebd. (S. 71).

¹⁰² DSP-groep BV & WODC (2006), Auf kommunaler Ebene durchgeführte Evaluierung zur Aufhebung des Bordellverbots:

www.wodc.nl/images/1204a-summary_tcm44-59307.pdf.

¹⁰³ Ebd. (S. 4).

¹⁰⁴ Ebd. (S. 6–7).

¹⁰⁵ WODC (2007), Prostitution in the Netherlands since the lifting of the brothel ban (S. 56).

¹⁰⁶ Ebd. (S. 33).

Diesbezüglich wird über eine **Verlagerung der Nachfrage** berichtet, die auf das „große und vielfältige Angebot an (zumeist ausländischen) Prostituierten sowie die Bedingungen, zu denen diese bereit sind zu arbeiten“, zurückzuführen ist¹⁰⁷.

- ❖ **Besteuerung:** Laut offiziellen Quellen zahlten die meisten Prostituierten (über 60 %) keine Steuern auf das Einkommen, das sie aus der Prostitution erzielten. Im Eskortgewerbe lag diese Zahl bei 75 %¹⁰⁸.
- ❖ **Auswirkungen auf die Verbrechensbekämpfung:** Zuhälter waren nach wie vor ein verbreitetes Phänomen. Prostituierte, die Zuhälter hatten, arbeiteten hauptsächlich hinter Fenstern, als Begleitdamen und zuhause. Was die Bekämpfung der Ausbeutung unfreiwilliger Prostitution betrifft, ist **nicht erkennbar, dass die Zahl der Prostituierten, die für einen Zuhälter arbeiten, zurückgegangen wäre**¹⁰⁹.

Kontrolle und Rechtsdurchsetzung im Prostitutionsgewerbe

Kontrolle und Rechtsdurchsetzung im Prostitutionsgewerbe sind sehr schwach. Aus dem Polizeibericht 2008 geht hervor, dass die Polizei das lizenzierte Prostitutionsgewerbe nach wie vor nicht ausreichend kontrollierte und die meisten Einheiten im nicht lizenzierten Gewerbe nur gelegentliche oder rückwirkende Überprüfungen durchgeführt hatten¹¹⁰.

Bei Überprüfungen lizenzierter Prostitutionsbetriebe fanden die Beamten „nur vereinzelt“ **minderjährige Prostituierte**¹¹¹. Allerdings gibt es Anzeichen dafür, dass Mädchen als Prostituierte tätig werden, sobald sie ihr 18. Lebensjahr vollenden. So gab es angesichts des Einstiegsalters von Prostituierten in der jüngeren Vergangenheit Anzeichen für Kinderprostitution. 5 % der im lizenzierten Gewerbe tätigen befragten Prostituierten fingen vor Vollendung des 18. Lebensjahrs an, als Prostituierte zu arbeiten. **Mehr als die Hälfte der als Begleitdamen tätigen Prostituierten begann mit der Tätigkeit vor Vollendung des 20. Lebensjahrs und mehr als 10 % als Minderjährige**¹¹².

Lediglich die Hälfte der Behörden legt bei der Prostitutionspolitik gebührendes Augenmerk auf die Bekämpfung des Menschenhandels¹¹³. Dem Polizeibericht 2008 zufolge hatten viele Abteilungen Maßnahmen ergriffen, um Ermittlungen in Sachen Menschenhandel zu gewährleisten, allerdings verfügten nicht alle Abteilungen über die gleiche Mittelausstattung, oder sie setzten die verfügbaren Mittel nicht in gleichem Maße ein, um alle Aufgaben zur Bekämpfung des Menschenhandels wahrzunehmen¹¹⁴. Die niederländische Berichterstatteurin zum Thema Menschenhandel wies mahnend darauf hin, dass die Polizei zunehmend Kenntnis von Straftatbeständen im Bereich des Menschenhandels hätte, aufgrund eines Mangels an Kapazitäten jedoch nicht in der Lage sei, einzugreifen¹¹⁵.

¹⁰⁷ Ebd. (S. 35–36).

¹⁰⁸ Ebd. (S. 66).

¹⁰⁹ WODC (2007), *Prostitution in the Netherlands since the lifting of the brothel ban* (S. 81).

¹¹⁰ Nationale Berichterstatteurin zum Thema Menschenhandel (2010), *Human Trafficking – ten years of independent monitoring* (S. 29): <http://www.dutchrappporteur.nl/reports/eighth/>.

¹¹¹ „Allerdings ist es nicht einfach, sich ein klares Bild davon zu verschaffen, wie häufig Prostitution von Minderjährigen ausgeübt wird, weil es oft schwierig ist, das Alter junger Prostituierter zu schätzen“, ebd., S. 86.

¹¹² WODC (2007), *Prostitution in the Netherlands since the lifting of the brothel ban* (S. 77).

¹¹³ DSP-groep BV & WODC (2006), *Evaluierung der Aufhebung des Bordellverbots auf Ebene der Gemeinden*.

¹¹⁴ Nationale Berichterstatteurin zum Thema Menschenhandel (2010), S. 63.

¹¹⁵ Im April 2006 begannen die Generalstaatsanwaltschaft der Niederlande und die nationale kriminalpolizeiliche Informationsstelle mit Ermittlungen unter dem Decknamen „Sneep“. Bei diesen Ermittlungen nahm eine Reihe von Dienststellen eine Gruppe von Menschenhändlern ins Visier, die an verschiedenen Orten in den Niederlanden agierten und jahrelang mehr als 100 Frauen gewaltsam in der Fensterprostitution ausgebeutet hatten. Die an der Aufdeckung und Bekämpfung des Menschenhandels beteiligten **Behörden wussten bereits seit Jahren von der Gruppe**. Nach einer 1998 bei der Polizei eingegangenen Warnung hatte es in den Jahren 2000 und 2003

2012 verfolgte und verurteilte die Regierung 141 Straftäter wegen Menschenhandels; 2011 hatte die Zahl noch bei 108 gelegen. Das durchschnittliche Strafmaß für wegen Menschenhandels verurteilte Straftäter lag 2011 bei rund 25 Monaten. Die Regierung schlüsselte die Fälle von Menschenhandel nicht nach Motiven auf, aber schätzungsweise drei Viertel aller Fälle hatten mit Sexhandel zu tun. Die kommunale Polizei berichtete, dass geringe Strafmaße für Menschenhändler nach wie vor dazu führten, dass dieselben Straftäter wieder auftauchten, und folglich **die Ausbeutung der Opfer von Menschenhandel innerhalb des rechtlich geregelten Sexgewerbes nicht aufhöre**¹¹⁶.

Ausländische Prostituierte

Mit dem Gesetz sollte nicht nur die Lage der Prostituierten verbessert, sondern auch die von illegalen Migrantinnen betriebene Prostitution abgebaut werden. Eine Tätigkeit in der Prostitution ist allerdings keine Beschäftigung, die zu einer **Arbeitserlaubnis** berechtigen würde. Drittstaatsangehörige¹¹⁷ wurden daher in den **illegalen Markt** gedrängt, in dem fast keine Kontrollen stattfinden, wo es weder Rechte noch Schutz gibt und wo Prostituierte dementsprechend leichter Opfer von Ausbeutung und Menschenhandel werden¹¹⁸.

In Bezug auf das Verbot, Arbeitsgenehmigungen für Prostituierte aus Drittstaaten (unter Berücksichtigung von Rumänien und Bulgarien) auszustellen, merkt die nationale Berichterstatteerin zum Thema Menschenhandel an, dass mangelnde Klarheit (bezüglich Auflagen und Möglichkeiten) im Allgemeinen nicht zur Bekämpfung des Menschenhandels beiträgt, dass aber ein übermäßig kompliziertes Aufgabensystem (wie etwa für Selbständige) aufgrund der sich daraus möglicherweise ergebenden Abhängigkeit von Dritten ebenfalls kontraproduktiv sein könnte¹¹⁹.

3.2.3. Gesamtauswirkungen

Schätzungen

Einer Studie aus dem Jahr 2006 zufolge ist die Zahl der lizenzierten Sex-Etablissements in den Niederlanden zwischen 2000 und 2006 um 17 % auf schätzungsweise rund 1270 Etablissements gesunken¹²⁰. Dies könnte auf die Verschlechterung der wirtschaftlichen Lage und den Anstieg der Zahl der Begleitagenturen und mobilen Sexfirmen, die in der Regel keine Lizenzen benötigen und in den Schätzungen zu den legalen Betrieben nicht auftauchen, zurückzuführen sein.

Verlässliche Informationen zur **Zahl der Prostituierten** gibt es nicht. 2003 wurde die Zahl der Prostituierten auf 20 000 bis 30 000 geschätzt. Allerdings wird davon ausgegangen, dass die Zahl auch infolge der Wirtschaftskrise und der Schließung einer Reihe von Bordellen zurückgegangen ist. Laut TAMPEP gab es im Jahr 2008 etwa 10 000 bis 15 000 Prostituierte, von denen 90 % weiblich waren. Die **meisten der weiblichen Prostituierten sind Migrantinnen**, die hauptsächlich aus Osteuropa stammen, wobei

Ermittlungen gegeben, die jedoch nicht zur Beendigung der kriminellen Aktivitäten der Gruppe geführt hatten. 2004 und 2005 gab es weitere Beschwerden. Die ersten Festnahmen erfolgten im Februar 2007.

¹¹⁶ U.S. Außenministerium der Vereinigten Staaten von Amerika (2013), Trafficking in Persons Report 2012, Country Narratives: <http://www.state.gov/j/tip/rls/tiprpt/2013/index.htm>.

¹¹⁷ Eine Ausnahme sind bulgarische und rumänische Staatsangehörige. Siehe Outshoorn, J. (2012), „Policy Change in Prostitution in the Netherlands: from Legalization to Strict Control“, *Sex, Research and Social Policy*, Bd. 9, S. 233–243.

¹¹⁸ Ebd.

¹¹⁹ Nationale Berichterstatteerin zum Thema Menschenhandel (2010) (S. 27).

¹²⁰ DSP-groep BV & WODC (2006), Evaluierung zur Aufhebung des Bordellverbots auf Ebene der Gemeinden.

hinsichtlich des Anteils der Migrantinnen unter den Prostituierten zwischen 2000 (80 %) und 2008 (60 %)¹²¹ ein rückläufiger Trend zu beobachten war.

Obgleich einige Formen der Prostitution in den Niederlanden seit dem Jahr 2000 legal sind, werden sie noch nicht explizit in die volkswirtschaftliche Gesamtrechnung der Niederlande aufgenommen, sodass das nationale Statistikamt (CBS) in seinen Berichten über Einkünfte aus illegalen Aktivitäten **Schätzwerte zu den Einkünften aus der Prostitution** angibt. Die Einkünfte aus der Prostitution liegen Berechnungen zufolge zwischen 400 Mio. EUR und 600 Mio. EUR jährlich¹²².

Gewaltrisiko

45–50 % der Prostituierten geben an, dass **Gewalt ihre Hauptsorge** und damit der Faktor ist, der sie am hilflosesten macht¹²³. Es besteht allgemeiner Konsens darüber, dass Frauen in der Prostitution einem erheblichen Gewaltrisiko ausgesetzt sind. Einer Umfrage zufolge waren 22 % im Laufe ihrer Tätigkeit als Prostituierte schon einmal Opfer eines Übergriffs geworden¹²⁴. Die Tatsache, dass niederländische Bordelle mit „**Alarmknöpfen**“ ausgestattet sein müssen¹²⁵, macht das hohe Gewaltrisiko deutlich, dem Prostituierte ausgesetzt sind.

Menschenhandel

Laut der nationalen Berichterstatteerin zum Thema Menschenhandel hat es in den Niederlanden seit jeher **einen eindeutigen Zusammenhang zwischen Menschenhandel und Prostitution** gegeben. Der Menschenhandel sei mit der Prostitution verknüpft, seit er in das niederländische Strafrecht aufgenommen worden sei¹²⁶. In diesem Zusammenhang weist die Berichterstatteerin darauf hin, dass die Regulierung des Prostitutionsgewerbes aufgrund des Systems der kommunalen Regulierung von Prostitutionsbetrieben landesweit nach wie vor uneinheitlich sei. Sie empfahl mehrfach, einen **nationalen Rahmen für die Prostitutionspolitik** zu entwickeln, um politische Unterschiede zu vermeiden, die die Gefahr bergen könnten, dass Fälle von Menschenhandel unbeachtet blieben¹²⁷.

Durch das neu geschaffene Lizenzierungssystem für das Prostitutionsgewerbe sollte Prostitution besser kontrollierbar gemacht und Missbrauch in dem Gewerbe beseitigt werden. Etliche Fälle haben jedoch gezeigt, dass **Massenausbeutung auch im lizenzierten Gewerbe stattfinden kann**. Dies hat sich in den letzten Jahrzehnten auf die Haltung gegenüber dem Prostitutionsgewerbe ausgewirkt, mit dem Ergebnis, dass das Gewerbe anfällig für Menschenhandel ist¹²⁸.

¹²¹ TAMPEP (2009), Länderbericht Niederlande:

<http://tampep.eu/documents/ANNEX%204%20National%20Reports.pdf>.

¹²² CBS Statistics Netherlands (2012), *The contribution of illegal activities to national income in the Netherlands* (S. 15): <http://www.cbs.nl/NR/rdonlyres/3BDF96EA-1EE4-4987-ACA0-A769C10F2007/0/201204x10pub.pdf>.

¹²³ TAMPEP (2009), Länderbericht Niederlande.

¹²⁴ Umfrage durchgeführt von Intermediary Project for Prostitutes in Amsterdam, zitiert in: Bericht der Sonderberichterstatterin der Vereinten Nationen über den Menschenhandel betreffend die Mission in die Niederlande (2007), Ziff. 70, abrufbar unter:

<http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G07/106/89/PDF/G0710689.pdf?OpenElement>.

¹²⁵ Außenministerium (2012), Dutch Policy on Prostitution. Questions and Answers.

¹²⁶ Nationale Berichterstatteerin zum Thema Menschenhandel (2010) (S. 26).

¹²⁷ Ebd. (S. 26–28).

¹²⁸ Nationale Berichterstatteerin zum Thema Menschenhandel (2010) (S. 140).

So weist die nationale Berichterstatte(r)in ferner darauf hin, dass man immer noch weit entfernt von einer ausreichenden Kontrolle des niederländischen Prostitutionsgewerbes sei, durch die sich die Anfälligkeit des Gewerbes für Ausbeutung beträchtlich mindern ließe¹²⁹.

3.2.4. Auf dem Weg zu einer neuen Prostitutionspolitik

Alarmiert von **beständigem Missbrauch und der Präsenz des organisierten Verbrechens im Prostitutionsgewerbe**¹³⁰, in das Schätzungen zufolge **60–70 % der Frauen** durch kriminelle Gruppen **gezwungen** werden¹³¹, erwägen die niederländischen Behörden, **die nationale Prostitutionspolitik zu ändern**¹³². Zu diesem Zweck wurde im November 2009 im niederländischen Kabinett ein neues Gesetz zur Regulierung der Prostitution und Bekämpfung von Missbrauch im Sexgewerbe vorgeschlagen, das darauf abzielt, einen umfassenderen administrativen Rahmen für das Gewerbe abzustecken, um den Missbrauch im Sexgewerbe zu bekämpfen, einen besseren Schutz für Prostituierte zu bieten und bessere Unterstützung für die Bekämpfung des Menschenhandels, der Prostitution von Minderjährigen und der Zwangsprostitution zu leisten.

Die wichtigsten mit dem Gesetzesvorschlag einhergehenden Neuerungen¹³³:

- ❖ Anhebung des gesetzlichen Mindestalters für eine Tätigkeit in der Prostitution von 18 auf 21 Jahre
- ❖ Pflicht für Prostituierte, sich in einem landesweiten Register anzumelden
- ❖ Belegung von Kunden, die illegale Prostitution in Anspruch nehmen, mit einer Geldstrafe¹³⁴
- ❖ Belegung von nicht registrierten Prostituierten und Prostituierten, die in einem nicht lizenzierten Bordell arbeiten, mit einer Geldstrafe
- ❖ Belegung der Geschäftsführer von nicht lizenzierten Sexbetrieben und Sexbetrieben, die gegen die Regeln verstoßen, mit einer Geldstrafe oder einer Freiheitsstrafe zwischen sechs Monaten und zwei Jahren
- ❖ Pflicht für Bordelle und andere Sexbetriebe, über eine Lizenz und eine ständige Anschrift zu verfügen

Die nationale Berichterstatte(r)in zum Thema Menschenhandel weist darauf hin, dass **mit dem derzeitigen Gesetz noch immer keine ausreichende Garantie für wirksame Maßnahmen zur Bekämpfung des Menschenhandels geboten werde**. Die

¹²⁹ Ebd. (S. 143).

¹³⁰ „Amsterdam to cut back on brothels“, BBC News, 21.9.2007:

<http://news.bbc.co.uk/2/hi/europe/7005768.stm>.

¹³¹ Menschenrechtsrat der Vereinten Nationen, Sachverständigentagung zur strafrechtlichen Verfolgung von Menschenhandel, Addendum zum Bericht der Sonderberichterstatterin der Vereinten Nationen über den Menschenhandel (2012), A/HRC/20/18/Add.3 (Ziff. 37), abrufbar unter:

<http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G12/123/23/PDF/G1212323.pdf?OpenElement>.

¹³² „Labour party investigates imposing a ban on visits to a prostitute“, Dutch News, 18.2.2013: http://www.dutchnews.nl/news/archives/2013/02/labour_party_investigates_impo.php; „Dutch politicians study Swedish prostitution laws amid concern over illegal sex trade“, The Amsterdam Herald, 19.2.2013: <http://amsterdamherald.com/index.php/rss/705-20130219-dutch-politicians-study-swedish-prostitution-laws-concern-illegal-sex-trade-labour-pvda-politics-human-trafficking-netherlands-society>.

¹³³ Niederländische Regierung, Pressemitteilung (15.4.2010): <http://www.government.nl/documents-and-publications/press-releases/2010/04/15/legal-prostitutes-to-be-at-least-21-years-of-age.html>.

¹³⁴ Die Kunden müssen im Internet prüfen, ob die von der Prostituierten angegebene Registrierungsnummer tatsächlich existiert.

Anmerkungen beziehen sich auf die mangelnde Einheitlichkeit bei den Vorschriften für die Lizenzvergabe und den damit verbundenen Auflagen, der Kontrolle und Rechtsdurchsetzung, der Registrierung von Sexarbeitern und der strafrechtlichen Verfolgung von Prostituierten. In dem [vorgeschlagenen] Gesetz sei weder von einer **Pflicht der Behörden**, größtmögliche Anstrengungen zu unternehmen, die Rede, noch enthalte es Bestimmungen zur Aufgabenverteilung zwischen Kommunen und Polizei. Durch diese Gesetzeslücke werde die Gefahr erhöht, dass die in dem Gesetz vorgesehenen Bestimmungen nicht hinreichend kontrolliert und durchgesetzt werden¹³⁵.

Hinsichtlich der **Bestrafung von Kunden**, die illegale Prostitution in Anspruch nehmen, führt die Berichterstatterin ins Feld, dass dieser Vorschlag **auf der falschen Annahme beruhe**, Opfer von Menschenhandel fänden sich nur unter nicht registrierten Prostituierten und Prostituierten, die nicht für einen lizenzierten Betrieb arbeiten. Unter Verweis auf das Übereinkommen des Europarats zur Bekämpfung des Menschenhandels, in dem die Bestrafung von Kunden angeregt wird, die wissentlich die Dienste der Opfern von Menschenhandel in Anspruch nehmen, kritisiert die Berichterstatterin den Vorschlag, der einen anderen, im Wesentlichen regulatorischen Effekt zu haben scheine, da er die Bestrafung der Kunden von nicht registrierten Prostituierten oder Prostituierten, die für einen nicht lizenzierten Betrieb arbeiten, vorsehe, obgleich Prostituierte, die sich in einer solchen Lage befänden, nicht per definitionem Opfer von Menschenhandel seien¹³⁶.

Außerdem hat das Gesetz viel Kritik vonseiten nichtstaatlicher Organisationen hervorgerufen und zu einer negativen Stellungnahme des „Raad van State“ – des niederländischen Beratungsgremiums in Fragen der Rechtsetzung, das die Qualität neuer Gesetze beurteilt – geführt, der auf Datenschutzprobleme im Zusammenhang mit der beabsichtigten Registrierung von Prostituierten sowie darauf verweist, dass die Bestrafung von Kunden nicht eingeschränkt werden könne¹³⁷.

Sachstand

Das Gesetz wurde trotz kritischer Stimmen im Unterhaus angenommen, es stieß jedoch im Senat auf Gegenwehr. Die Regierung änderte den Vorschlag, aber am 30. Oktober 2012 schob der Senat den Gesetzentwurf erneut auf. Am 28. Mai 2013 schob der Senat, der mit den weiteren Anpassungen des Ministeriums unzufrieden war, das Gesetz noch einmal auf¹³⁸.

In der Zwischenzeit **hat Amsterdam die Vorreiterrolle übernommen**, indem es als erste Stadt in den Niederlanden das gesetzliche Mindestalter für Prostituierte an hob und eine Reihe von Maßnahmen einführte, mit denen der Missbrauch in dem Gewerbe bekämpft werden soll¹³⁹. Darüber hinaus brachte der Amsterdamer Stadtrat 2008 das sogenannte Project 2012 mit dem Ziel auf den Weg, die Kriminalität in der Innenstadt zu verringern, was dazu führte, dass nahezu 200 der 480 Fenster geschlossen wurden¹⁴⁰.

¹³⁵ Nationale Berichterstatterin zum Thema Menschenhandel (2010), S. 28–29.

¹³⁶ Ebd., S. 75.

¹³⁷ Wagenaar, H., Altink, S., Amesberger, H. (2013), Final Report of the International Comparative Study of Prostitution Policy: Austria and the Netherlands, Leiden University and Universität Wien, Platform 31, 2013.

¹³⁸ Wagenaar, H., Altink, S., Amesberger, H. (2013), Final Report of the International Comparative Study of Prostitution Policy: Austria and the Netherlands, Leiden University and Universität Wien, Platform 31, 2013 (S. 52).

¹³⁹ „Amsterdam increases legal age for prostitutes“, I Amsterdam, 26.2.2013:

<http://www.iamsterdam.com/legal%20age%20prostitutes%20amsterdam>; „Amsterdam raises legal age for prostitution to 21“, ABS-CBN News, 27.2.2013:

<http://www.abs-cbnnews.com/global-filipino/world/02/27/13/amsterdam-raises-legal-age-prostitution-21>.

¹⁴⁰ „Amsterdam: an end to the red light district?“, The Telegraph, 16.12.2011:

3.3. Das regulatorische Modell in Deutschland

3.3.1. Das neue Gesetz aus dem Jahr 2002: von der sittenwidrigen Tätigkeit zum legalen Gewerbe

Das Bundesgesetz zur Regelung der Rechtsverhältnisse der Prostituierten (Prostitutionsgesetz) trat am 1. Januar 2002 in Kraft. Das Gesetz umfasst drei Paragraphen, die sich auf die zivilrechtliche und sozialversicherungsrechtliche Absicherung beziehen, sowie zwei Änderungen zum Strafgesetzbuch.

Das Gesetz wurde als Bundesgesetz verabschiedet, betrifft also keine Angelegenheiten, die in die Zuständigkeit der Länder fallen, was bedeutet, dass **Länder und Kommunen nach wie vor regulatorische Befugnisse in Bezug auf die Prostitution haben**. So ist etwa der **Schutz der öffentlichen Sicherheit und Ordnung** Ländersache, und jedes Bundesland hat sein eigenes Polizeigesetz. Das **Gewerberecht** gehört ebenfalls zu den Kompetenzen der Länder, was bedeutet, dass die Lizenzierung von Prostitutionsbetrieben von jedem Land selbst geregelt wird. Die kommunalen Behörden sind für das **Planungsrecht** zuständig; sie legen somit die Sperrbezirke fest und entscheiden, ob in bestimmten Straßen oder Vierteln Prostitution ausgeübt werden darf.¹⁴¹

Vor dem Jahr 2002 gab es in der Bundesrepublik Deutschland keine spezifische Gesetzgebung zur Prostitution. Allerdings waren weder Prostitution noch der Betrieb von Bordellen oder ähnlichen Betrieben verboten, auch wenn beides als sittenwidrige Tätigkeit galt.

Die **politischen Ziele**¹⁴² des Prostitutionsgesetzes bestanden vornehmlich darin,

- ❖ die Rechtsverhältnisse der Prostituierten zu verbessern,
- ❖ die gesellschaftliche Stellung der Prostituierten zu verbessern,
- ❖ die Arbeitsbedingungen der Prostituierten zu verbessern,
- ❖ die mit der Prostitution zusammenhängende Kriminalität abzubauen und
- ❖ Menschen dabei zu unterstützen, aus der Prostitution auszusteigen.

Die wichtigsten durch das Gesetz eingeführten **Neuerungen**:

- ❖ Das Vertragsverhältnis zwischen dem Kunden und der Prostituierten ist legal, und Prostituierte sind berechtigt, Entgelte gerichtlich einzuklagen.
- ❖ Es ist gesetzlich zulässig, Beschäftigungsverhältnisse¹⁴³ zwischen Prostituierten und Bordellbetreibern zu begründen¹⁴⁴.

<http://www.telegraph.co.uk/travel/travelnews/8961513/Amsterdam-an-end-to-the-red-light-district.html>.

¹⁴¹ Kavemann, B., Rabe, H. (SoFFI K) (2007), *The Act Regulating the Legal Situation of Prostitutes - implementation, impact, current developments* (S. 10).

¹⁴² Die politischen Ziele des Gesetzes sind in der Gesetzesbegründung enthalten. Quellen: Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (BMFSFJ) (2007), *Bericht der Bundesregierung zu den Auswirkungen des Gesetzes zur Regelung der Rechtsverhältnisse der Prostituierten* (S. 9); SoFFI K (2007), *The Act Regulating the Legal Situation of Prostitutes - implementation, impact, current developments* (S. 10).

¹⁴³ Das Weisungsrecht des Arbeitgebers ist aufgrund des Rechts auf sexuelle Selbstbestimmung der Prostituierten allerdings eingeschränkt. Dies gilt insbesondere für die Auswahl der Kunden und die Art der sexuellen Dienstleistung. Außerdem ist der Arbeitgeber nicht berechtigt, Forderungen wegen „Schlechterfüllung“ zu stellen.

¹⁴⁴ Im Strafgesetzbuch wurde der Terminus „Förderung der Prostitution“ durch „Ausbeutung von Prostituierten“ ersetzt, der nur auf Fälle Anwendung findet, in denen die persönliche oder wirtschaftliche Unabhängigkeit der Prostituierten eingeschränkt wird (§ 181a Absatz 2).

- ❖ Durch ein Beschäftigungsverhältnis können Prostituierte Zugang zum gesetzlichen Sozialversicherungssystem (Krankenversicherung, Rentenversicherung) erhalten.

3.3.2. Durch das Gesetz erzielte Ergebnisse: Einschätzung der Regierung

Die Bundesregierung veröffentlichte im Jahr 2007 eine Untersuchung zu den Auswirkungen des neuen Gesetzes. Darin wird eingeräumt, dass das Prostitutionsgesetz „**die vom Gesetzgeber intendierten Zielsetzungen [...] nur zu einem begrenzten Teil [hat] erreichen können**“. Diese Schlussfolgerung bezog sich auf die Tatsache, dass weder bei der sozialen Absicherung der Prostituierten noch bei ihren Arbeitsbedingungen messbare Verbesserungen bewirkt worden waren. Es gab keine Hinweise darauf, dass das Prostitutionsgesetz kriminalitätsmindernd gewirkt oder zu einer besseren Transparenz des „Rotlichtmilieus“ beigetragen hatte¹⁴⁵.

Ergebnisse der 2007 von der Regierung vorgenommenen Evaluierung

- ❖ Arbeitsverträge: Die überwiegende **Mehrheit der Prostituierten hatte keinen Arbeitsvertrag unterschrieben** und arbeitete somit auf selbständiger Basis weiter¹⁴⁶. Die Bordellbetreiber traten nach wie vor als Vermieter auf, was es ihnen ermöglichte, weiterhin Profit zu machen, ohne dabei die mit einer Beschäftigung verbundenen Pflichten einzugehen.
- ❖ Zugang zur Sozial- und Rentenversicherung: Da die meisten Prostituierten keinen Vertrag unterschrieben hatten, hatten sie **keinen Anspruch auf Schutz durch das Sozialsystem**. Nichtsdestotrotz waren viele Prostituierte in irgendeiner Form krankenversichert (über eine private Krankenversicherung, eine anderweitige Berufstätigkeit oder als Empfänger von Sozialleistungen). In irgendeiner Form rentenversichert waren jedoch nur 47 %¹⁴⁷.
- ❖ Arbeitsbedingungen: Bestimmungen zu den Arbeitsbedingungen enthält das Gesetz nicht; es bestand jedoch die Vorstellung, dass die Überführung von Prostitutionsstätten ins legale Hellfeld auch die Anwendung der Maßstäbe des Arbeits-, Gesundheits- und Unfallschutzes bewirken könnte. Allerdings hatte es **war nur wenig unternommen worden, um die Arbeitsbedingungen zu verbessern**¹⁴⁸.
- ❖ Ausstieg aus der Prostitution: In den letzten Jahrzehnten wurden Ausstiegshilfen überwiegend von Beratungsstellen angeboten, aber wegen der Kürzungen bei den staatlichen Mitteln **betreibt mittlerweile nur noch ein Bundesland ein Programm dieser Art**. Die staatliche Stelle, die dafür zuständig ist, ausstiegswilligen Prostituierten Vermittlungs- und Beratungsdienste anzubieten, ist die Bundesagentur für Arbeit. Prostituierte werden dabei in die Gruppe der Personen

¹⁴⁵ BMFSFJ (2007), Bericht der Bundesregierung zu den Auswirkungen des Gesetzes zur Regelung der Rechtsverhältnisse der Prostituierten (S. 79).

¹⁴⁶ Ebd. (S. 17).

¹⁴⁷ SoFFI K (2007), *The Act Regulating the Legal Situation of Prostitutes - implementation, impact, current developments* (S. 17–18).

¹⁴⁸ Dies lässt sich im Wesentlichen durch zwei Faktoren erklären: a) Die bestehenden Mechanismen zur Kontrolle der Arbeitsbedingungen werden in der Prostitution nicht angewandt, weil sie sich auf entgeltliche Beschäftigungsverhältnisse beschränken; b) die unterschiedlichen in der Praxis von den Aufsichtsbehörden (Bau- und Gewerbebehörden) der einzelnen Bundesländer vertretenen Auffassungen wurden als Hindernis für einheitliche Regelungen in Bezug auf die Arbeitsbedingungen wahrgenommen. Siehe BMFSFJ (2007), *Bericht der Bundesregierung zu den Auswirkungen des Gesetzes zur Regelung der Rechtsverhältnisse der Prostituierten* (S. 64).

eingestuft, die bei der Arbeitssuche besondere Hilfe benötigen (wie auch Langzeitarbeitslose und ungelernte Arbeitssuchende), aber es gibt kein spezielles Aussteigerprogramm für Prostituierte¹⁴⁹.

- ❖ Rechtsstellung von Club- und Bordellbetreibern: In Deutschland sind ausschließlich die Länder für das Lizenzrecht zuständig. Es gibt **weder spezielle Kriterien**, nach denen Bordelle lizenziert und betrieben werden, noch gibt es eine **gesetzliche Lizenzpflicht** (d. h. Bordelle müssen lediglich als Gewerbe angemeldet werden; eine besondere Lizenz gibt es aber nicht)¹⁵⁰.
- ❖ Besteuerung: Die Erhebung der Gewerbesteuer fällt in die Zuständigkeit der Länder, und in der Praxis werden bei der Besteuerung von Einkünften aus der Prostitution verschiedene Verfahren angewandt. Im Sinne der Vereinheitlichung des Verfahrens wird in dem Bericht angeregt, für jede Prostituierte eine von den tatsächlichen Einkünften unabhängige, pauschale Abgabe zu erheben. Dieses Verfahren sollte auch für den Straßenstrich eingeführt werden¹⁵¹.
- ❖ Kontrolle der Einhaltung der Vorschriften: Einerseits mangelte es an **Leitlinien für die Kontrolle von Bordellen** und die Gewährleistung, dass diese die allgemeinen Normen in Bezug auf die Arbeitsbedingungen einhalten. Andererseits wird „kaum eine kontrollierende Instanz von außen aktiv [..], um vorliegende Arbeitsverhältnisse zu überprüfen“¹⁵².
- ❖ Auswirkungen auf die Bekämpfung der sexuellen Ausbeutung und des Menschenhandels: Seit der Änderung des Strafgesetzbuchs ist Zuhälterei nur dann eine Straftat, wenn sie **ausbeuterisch** ist. Der früher festgelegte Straftatbestand der Förderung der Prostitution bot beträchtliche Möglichkeiten, in den Strukturen des organisierten Verbrechens zu ermitteln. In einer von der Bundesregierung in Auftrag gegebenen Studie geben die Behörden an, sie müssten heutzutage den Nachweis erbringen, dass Prostitution unter Zwang ausgeübt wird, was schwierig zu bewerkstelligen ist und daher die **strafrechtliche Verfolgung der entsprechenden Straftaten erschwert**. 20 % der Vertreter der Polizei nahmen eine **einschränkende Auswirkung** auf ihre Fähigkeit wahr, im Bereich der Zuhälterei, der Ausbeutung und des Menschenhandels **Ermittlungen** durchzuführen oder eine **strafrechtliche Verfolgung** einzuleiten¹⁵³.

Rückgang der strafrechtlichen Verfolgung und Verurteilung von Menschenhändlern

Aus den bundesweiten Statistiken geht hervor, dass die Zahl der ermittelten Opfer von Menschenhandel zum Zwecke der sexuellen Ausbeutung zwischen 2002 und 2010 um knapp 25 % zurückgegangen ist¹⁵⁴. Die Strafverfolgungsbehörden haben immer wieder

¹⁴⁹ SoFFI K (2007), *The Act Regulating the Legal Situation of Prostitutes – implementation, impact, current developments* (S. 30).

¹⁵⁰ Ebd. (S. 24): „in Deutschland müssen Restaurantbetreiber derzeit eine gewerberechtliche Erlaubnis beantragen und ihre persönliche Zuverlässigkeit nachweisen, wohingegen Bordellbetreiber ihr Bordell lediglich beim Gewerbeamt anmelden müssen“.

¹⁵¹ BMFSFJ (2007), *Bericht der Bundesregierung zu den Auswirkungen des Gesetzes zur Regelung der Rechtsverhältnisse der Prostituierten* (S. 71–72).

¹⁵² BMFSFJ (2007), *Bericht der Bundesregierung zu den Auswirkungen des Gesetzes zur Regelung der Rechtsverhältnisse der Prostituierten* (S. 18). Siehe auch BMFSFJ (2012), *Regulierung von Prostitution und Prostitutionsstätten*.

¹⁵³ SoFFI K (2007), *The Act Regulating the Legal Situation of Prostitutes – implementation, impact, current developments* (S. 27–29).

¹⁵⁴ Bundeskriminalamt (BKA), Bundeslagebilder Menschenhandel:

http://www.bka.de/nn_193360/DE/Publikationen/JahresberichteUndLagebilder/Menschenhandel/menschenhandel_node.html?_nnn=true.

betont, dass Delikte im Zusammenhang mit Menschenhandel zum Zwecke der sexuellen Ausbeutung schwer nachzuweisen sind, da den Ermittlungen zumeist lediglich die Aussagen der Opfer zugrunde liegen. Häufig ziehen die Opfer ihre Aussage zurück, was es **sehr schwierig oder gar unmöglich macht, Menschenhandelsdelikte zu überwachen**¹⁵⁵. 2010 wurden 621 Fälle von Menschenhandel zum Zwecke der sexuellen Ausbeutung erfasst¹⁵⁶, 470 Ermittlungsverfahren wurden abgeschlossen (12 % weniger als im Vorjahr)¹⁵⁷. Laut Eurostat wurden 192 Menschenhändler strafrechtlich verfolgt (90 % wegen sexueller Ausbeutung) und 131 verurteilt¹⁵⁸.

Ausländische Prostituierte

Obgleich Migrantinnen zwei Drittel der Gesamtzahl der Prostituierten ausmachen, werden sie in dem Gesetz nicht berücksichtigt. Es ist nicht möglich, ein Einreisevisum zu erhalten, um im Sexgewerbe zu arbeiten, und Bürgern aus den neuen Mitgliedstaaten wird nur eingeschränkt Zugang zu einer Aufenthaltserlaubnis gewährt; als Sexarbeiter können sie nur tätig werden, wenn sie selbständig sind¹⁵⁹.

3.3.3. Gesamtauswirkungen

Es lagen keine aktuellen amtlichen Daten zum Ausmaß des Sexgewerbes oder der Prostitution in Deutschland vor.

Schätzungen

Der Unternehmerverband „Erotik Gewerbe Deutschland (UEGD)“¹⁶⁰ schätzt, dass es bundesweit zwischen 3000 und 3500 Rotlicht-Etablissements gibt¹⁶¹. Die Dienstleistungsgewerkschaft ver.di¹⁶² schätzt, dass sich der Umsatz in der Branche auf rund 14,5 Mrd. EUR jährlich beläuft¹⁶³.

Berechnungen zufolge könnte es in Deutschland rund 400 000–450 000 Prostituierte geben, davon 90 % Frauen. Dabei hat der Anteil der Migrantinnen unter den Prostituierten deutlich zugenommen; jüngsten Schätzungen zufolge sind zwei Drittel (65 %) der Prostituierten **Migrantinnen**, die überwiegend aus Mittel- und Osteuropa stammen¹⁶⁴.

Die Liberalisierung des Sexmarkts, die geringen Auflagen, die mit dem Betrieb von Sexgewerbe verbunden sind, und die Schwierigkeiten im Zusammenhang mit der

¹⁵⁵ Bundeskriminalamt (BKA), Bundeslagebilder Menschenhandel:

http://www.bka.de/nr_193360/DE/Publikationen/JahresberichteUndLagebilder/Menschenhandel/menschenhandel_node.html?_nnn=true.

¹⁵⁶ BKA, Polizeiliche Kriminalstatistik 2011:

http://www.bka.de/nr_193232/DE/Publikationen/PolizeilicheKriminalstatistik/AeltereAusgaben/aeltereAusgaben_node.html?_nnn=true.

¹⁵⁷ BKA, Bundeslagebild Menschenhandel 2010 (siehe oben).

¹⁵⁸ EUROSTAT (2013), Bericht „Trafficking in Human Beings“.

¹⁵⁹ TAMPEP (2009), Sex work, migration, health, abrufbar unter: <http://tampep.eu/documents.asp?section=reports>. Dies spiegelt auch die von Deutschland nach den Beitritten von 2004 und 2007 angewandten Beschränkungen hinsichtlich der Freizügigkeit von Arbeitnehmern wider.

¹⁶⁰ Website: <http://www.uegd.de/>.

¹⁶¹ Zitiert in: *Der Spiegel*, Ausgabe 22/2013, abrufbar unter:

<http://www.spiegel.de/international/germany/human-trafficking-persists-despite-legality-of-prostitution-in-germany-a-902533.html>.

¹⁶² Website: <http://www.verdi.de/>.

¹⁶³ Zitiert in: *Der Spiegel*, Ausgabe 22/2013.

¹⁶⁴ TAMPEP (2009), Länderbericht Deutschland:

<http://tampep.eu/documents/ANNEX%204%20National%20Reports.pdf>.

Umsetzung einheitlicher und wirksamer Kontrollmechanismen scheinen den **enormen Erfolg des Sexgewerbes** zu erklären. Dabei steigt auch die Zahl der sogenannten „Großbordelle“, in denen hunderte Frauen zur Verfügung stehen.

Gewaltrisiko

Eines der Hauptziele des Prostitutionsgesetzes bestand darin, das Wohlergehen der Prostituierten zu verbessern, aber offenbar wirkt sich das Gesetz nur geringfügig auf ihre Sicherheit aus. **Frauen in der Prostitution sind nach wie vor einem extrem hohen Gewaltrisiko ausgesetzt.**

Infokasten 2: Hohes Maß an Gewalt – Ergebnisse einer amtlichen deutschen Untersuchung aus dem Jahr 2007

Eine vom BMFSFJ im Jahr 2007 durchgeführte Untersuchung ergab, dass von den Frauen, die als Prostituierte arbeiteten und im Rahmen der Untersuchung befragt wurden, 92 % **sexuelle Belästigung**, 87 % **körperliche Gewalt** und 59 % **sexuelle Gewalt** erfahren hatten. 41 % der Prostituierten hatten Gewalt **im Zusammenhang mit der Erbringung sexueller Dienstleistungen** erlebt. Etwa die Hälfte der Befragten wies Symptome von **Depressionen** auf, ein Viertel der Befragten hatte häufig oder gelegentlich **Selbstmordgedanken** und 41 % hatten in den letzten 12 Monaten **Drogen** zu sich genommen. 43 % der befragten Prostituierten hatten **sexuellen Missbrauch in der Kindheit** erlebt¹⁶⁵.

Menschenhandel

Während die Ermittlungsverfahren in Fällen von Sexhandel sowie die strafrechtlichen Verurteilungen von Menschenhändlern (siehe oben) zurückgegangen sind, gilt **Deutschland** als eines der Hauptbestimmungsländer für Opfer des Menschenhandels¹⁶⁶. 2011 berichteten die deutschen Behörden, dass die überwiegende Mehrheit der wegen Sexhandels verurteilten Täter immer noch **Bewährungsstrafen** erhielt. Diese Praxis geht auf eine Bestimmung im Strafgesetzbuch zurück, wonach Haftstrafen von unter zwei Jahren zur Bewährung ausgesetzt werden können. Aus den gemeldeten Statistiken geht hervor, dass verurteilte Menschenhändler eine Haftstrafe häufig umgehen konnten, was zu **potentiellen Sicherheitsproblemen für die Opfer** des Menschenhandels und einer **verminderten Abschreckung** vor Menschenhandelsdelikten führt¹⁶⁷.

In dem Bemühen, die sexuelle Ausbeutung zu bekämpfen, und im Hinblick auf die Umsetzung der Richtlinie **2011/36/EU** stimmte der Deutsche Bundestag im Juni 2013 für ein Gesetz, das **höhere Strafen für Menschenhandelsdelikte** sowie **strengere Kontrollen** und eine strengere Überwachung von Sexbetrieben durch die Arbeitsschutzbehörden der Länder vorsieht. Das Gesetz muss jedoch noch den Bundesrat

¹⁶⁵ BMFSFJ (2007), *Lebenssituation, Sicherheit und Gesundheit von Frauen in Deutschland*: <http://www.bmfsfj.de/RedaktionBMFSFJ/Abteilung4/Pdf-Anlagen/kurzfassung-gewalt-frauen,property=pdf,bereich=bmfsfj,sprache=de,rwb=true.pdf>.

¹⁶⁶ DIW Berlin (2012), *Interview mit Seo-Young Cho, DIW Economic Bulletin*, Bd. 2, Nr. 11: http://www.diw.de/documents/publikationen/73/diw_01.c.411002.de/diw_econ_bull_2012-11-2.pdf; *Trafficking in Persons, Global Patterns*, Präsentation von Kristiina Kangaspunta (Juni 2006): http://www.un.org/esa/population/migration/turin/Turin_Statements/KANGASPUNTA.pdf.

¹⁶⁷ Außenministerium der Vereinigten Staaten von Amerika (2013), *Trafficking in Persons Report 2013*: <http://www.state.gov/j/tip/rls/tiprpt/2013/index.htm>.

passieren¹⁶⁸. Unterdessen hat die neue Regierung in ihrem Koalitionsvertrag erklärt, dass sie eine Überarbeitung der bestehenden Bestimmungen dahingehend plane, dass die Inanspruchnahme von Dienstleistungen, die Opfer von Menschenhandel anbieten, bestraft wird. Außerdem solle die Überwachung der Etablissements verbessert und dafür gesorgt werden, dass die Vorschriften tatsächlich eingehalten werden¹⁶⁹.

Berichterstattung in den Medien

Das Thema zieht erhebliche Aufmerksamkeit in den nationalen und internationalen Medien auf sich¹⁷⁰. Zwar werden dabei offizielle Daten und Untersuchungen aufgegriffen, sie werden jedoch häufig in effekthaschender Weise dargestellt.

- ❖ Der *Guardian* nannte Deutschland „**Europe's biggest brothel**“ (**Europas größtes Freudenhaus**)¹⁷¹.
- ❖ Presseagenturen und Rundfunksender in Deutschland berichteten über die **Auswirkungen der Krise** auf das Prostitutionsgewerbe; den Berichten zufolge regten die liberalisierten Rahmenbedingungen und der konjunkturelle Abschwung¹⁷² zu **fragwürdigen Marketingstrategien** wie „Flatrate-Sex“-Angeboten an, bei denen Kunden für einen Pauschalpreis (50–100 EUR) einen ganzen Tag lang unbegrenzt sexuelle Dienstleistungen in Anspruch nehmen können. Zudem wurde berichtet, dass dieses Modell dazu führte, dass die Behörden die **Verletzung der Menschenwürde von Prostituierten** in dem Gewerbe prüften¹⁷³.
- ❖ Aus den Berichten geht außerdem hervor, dass Prostituierte und Bordellbesitzer eine gewisse „**Normalisierung**“ ihres Geschäfts erfahren. **Reisebüros** nutzen die Nachfrage nach Sextourismus und bieten organisierte Fahrten zu deutschen Bordellen an; **Altenheime** planen, „Räume für intime Begegnungen“ im Hause einzurichten, in denen sexuelle Dienstleistungen für ältere oder behinderte Menschen (Männer) erbracht werden können. In dem Artikel wird auch darauf hingewiesen, dass die Inanspruchnahme „sexueller Hilfe“ allerdings noch keine Sozialversicherungsleistung sei¹⁷⁴.

¹⁶⁸ „Berlin votes for stricter controls on brothels“, 28.6.2013, *Spiegel online*:

<http://www.spiegel.de/international/germany/berlin-votes-for-stricter-control-on-brothels-to-reduce-exploitation-a-908351.html>. Siehe auch Deutsche Welle TV (25.6.2013), *Gespräch mit Anja Kofbinger* (Abgeordnete Bündnis 90/Die Grünen), ab 17:57“: <http://mediacenter.dw.de/english/video/item/1016205/Agenda/>.

¹⁶⁹ *Deutschlands Zukunft gestalten*, Koalitionsvertrag CDU, CSU und SPD; 18. Legislaturperiode.

¹⁷⁰ So widmete etwa *Der Spiegel* dem Thema Prostitution in Deutschland eine Sonderausgabe (Ausgabe 22/2013, 26. Mai 2013), und in seiner Onlineversion wurde eine Rubrik zum Thema Menschenhandel zusammengestellt: http://www.spiegel.de/international/topic/human_trafficking/.

¹⁷¹ „Why Germany is now ‚Europe's biggest brothel‘“, *The Guardian*, 12.6.2013:

<http://www.guardian.co.uk/world/shortcuts/2013/jun/12/germany-now-europes-biggest-brothel>; „Has legalized prostitution turned Germany's Government into a *pimp*?“, *Die Welt*, 15.6.2013:

<http://www.worldcrunch.com/culture-society/has-legalized-prostitution-turned-germany-039-s-government-into-a-pimp-prostitution-brothel-sex-workers-pimp-club/c3s12294/>; „Germany has become the cut-rate prostitution capital of the world“, *Time Business*, 18.6.2013: <http://business.time.com/2013/06/18/germany-has-become-the-cut-rate-prostitution-capital-of-the-world/>.

¹⁷² „Global economic crisis hits German sex industry“, *Reuters*, 20.4.2009:

<http://www.reuters.com/article/2009/04/21/us-germany-prostitutes-idUSTRE53K00G20090421>.

¹⁷³ „German authorities want to end ‚flat-rate‘ offers in brothels“, *Deutsche Welle*, 26.7.2009:

<http://dw.de/p/1xXL>.

¹⁷⁴ „Booming sex trade begins to diversify“, *The Local*, 11.1.2011: <http://www.thelocal.de/society/20110111-32351.html>; „Assisted loving: prostitutes and the elderly“, *Exberliner*, 15.8.2011: <http://www.exberliner.com/features/lifestyle/assisted-loving/>.

3.4. Das abolitionistische Modell in Spanien

3.4.1. Gesetzgebung: von der Legalisierung zum Abolitionismus

Die Regelung der Prostitution in Spanien hat sich in den letzten zwanzig Jahren **mehrmals geändert**¹⁷⁵. Gemäß dem Strafgesetzbuch von **1995** wurde die **Prostitution nicht mehr als Straftat** eingestuft, was auch für einige mit der Prostitution in Zusammenhang stehende Aktivitäten wie die Ausnutzung der Prostitution anderer und die Zuhälterei galt. Nach Angaben der Strafverfolgungsbehörden trug dies zum Wachstum des Sexgewerbes im Land bei¹⁷⁶.

2003 wurde das Strafgesetzbuch erneut geändert¹⁷⁷; **strafbar** wurden diejenigen, die die **Prostitution anderer ausnutzen, selbst wenn dies unter Einwilligung geschieht**. Die Änderung ergänzte das strafrechtliche Paket, mit dem der **Menschenhandel** bekämpft werden sollte¹⁷⁸.

2010 wurde am Strafgesetzbuch eine erneute Änderung vorgenommen, durch die der **Schutz von Minderjährigen** gestärkt und ein neuer Titel zum Thema Menschenrechte eingeführt wurde¹⁷⁹.

Trotz der Tatsache, dass die Ausnutzung der Prostitution anderer **selbst mit deren Einwilligung** seit 2003 eine Straftat darstellt, ist der Besitz eines Etablissements, in dem Prostitution stattfindet, an sich nicht illegal, obgleich der Besitzer weder finanziellen Profit aus der Prostitutionstätigkeit ziehen noch selbst eine Prostituierte einstellen darf.

3.4.2. Ergebnisse des Gesetzes: Gesetzeslücken und Schwierigkeiten bei der Vollstreckung des Gesetzes

Die Rechtsstellung von Bordellen

Während die Ausnutzung der Prostitution anderer (Zuhälterei) wie oben erwähnt einen Straftatbestand darstellt, ist der **Besitz eines Etablissements, in dem Prostitution stattfindet, an sich nicht illegal**, sofern die Prostituierten volljährig sind, nicht zur Prostitution gezwungen werden und unabhängig sind. Es gibt einen nationalen Verband, in dem sich Besitzer von Bordellen und Sexbetrieben zusammengeschlossen haben¹⁸⁰.

Somit fungiert der Bordellbesitzer lediglich als „Vermieter“, der die Räume an die Prostituierten vermietet und einen Anteil an den Getränken behält, die die Kunden mit den Prostituierten konsumieren. Außerdem gibt es große „Nachtklubs“, in denen Prostituierte einen gewissen Betrag entrichten müssen, um Zugang zu erhalten, und noch einmal bezahlen müssen, wenn sie tanzen wollen, was als „Vermarktung“ gilt. Der Club bekommt

¹⁷⁵ Eine historische Betrachtung der Gesetzgebung findet sich in Brufao Curiel, P. (2008), *Prostitución y políticas públicas: entre la reglamentación, la legalización y la abolición*, Fundación Alternativas.

¹⁷⁶ Siehe Unidad Técnica de la Policía Judicial de la Guardia Civil, *Informe Criminológico: Trafico de seres humanos con fines de explotación sexual 2003–2004* (S. 19). Siehe auch Hernández Olivier, B., „La prostitución, a debate en España“, in Meneses Falcón, C. (Hrsg.) (2007), *La prostitución, una realidad compleja* (S. 86).

¹⁷⁷ Ley Orgánica 11/2003, de 29 de septiembre, de medidas concretas en materia de seguridad ciudadana, violencia doméstica e integración social de los extranjeros (Artikel 188).

¹⁷⁸ Präambel zur Ley Orgánica 11/2003, Ziffer IV, Absatz 4.

¹⁷⁹ Ley Orgánica 5/2010, de 22 de junio, por la que se modifica la Ley Orgánica 10/1995, de 23 de noviembre, del Código Penal.

¹⁸⁰ ANELA: <http://www.anela.es/>.

die Hälfte des Preises der Getränke, die zusammen mit einem „Mädchen“ konsumiert werden, und wenn die Frauen ein Zimmer benutzen, wird ein weiterer Betrag fällig¹⁸¹.

Diese Etablissements **benötigen keine besondere Lizenz** außer derjenigen, die alle Restaurants, Kneipen und Cafés besitzen müssen. Allerdings haben einige **Gemeinden** und die autonome Region Katalonien **Verordnungen** über Etablissements **erlassen**, in denen Prostitution stattfindet^{182,183}. Diese kommunalen bzw. regionalen Verordnungen könnten jedoch ungültig sein, weil sie im Widerspruch zu übergeordneten nationalen Gesetzen und den Grundwerten des Rechtssystems stehen¹⁸⁴.

Die Rechtsstellung von Prostituierten

Die Prostitution an sich ist nicht illegal, aber sie wird auch nicht als Wirtschaftstätigkeit geregelt. Allerdings können sich Prostituierte als Selbständige in einer nicht genau festgelegten Kategorie für das **Sozialversicherungssystem** anmelden¹⁸⁵.

Da es strafbar ist, Nutzen aus der Prostitution anderer zu ziehen, ist es ebenfalls illegal, **Beschäftigungsverhältnisse** für Prostitution zu schaffen. Gleichwohl sind einige verwandte Aktivitäten von mehreren Gerichten als Grundlage eines Arbeitsverhältnisses anerkannt worden, wie etwa die Funktion einer „**Hostess**“, die darin besteht, Kunden anzulocken, damit diese Getränke in Bordellen konsumieren¹⁸⁶. Genauer gesagt wurden den Bordellen durch die Urteile Ordnungsstrafen und sogar strafrechtliche Sanktionen wegen Missachtung sozial- oder arbeitsrechtlicher Pflichten, nicht aber wegen Ausnutzung von Prostitution auferlegt.

Eine strafrechtliche Verfolgung von Prostituierten gibt es nicht, denn in Spanien sind weder die Kontakthanbahnung zum Zwecke der Prostitution noch die Straßenprostitution illegal. Allerdings haben etliche Gemeinden **kommunale Verordnungen** erlassen, **um Straßenprostitution zu verbieten und die Nachfrage zu senken**. Einige dieser Verordnungen sehen Geldstrafen sowohl für die Prostituierten als auch für die Kunden vor, andere wiederum nur für die Kunden¹⁸⁷.

¹⁸¹ „What I learned in a Spanish brothel“, *IberoSphere*, <http://iberosphere.com/2010/12/spain-news-what-i-learned-in-a-spanish-brothel/1769>.

¹⁸² Dies ist der Fall in den Städten Bilbao (Ordenanza Local sobre establecimientos públicos dedicados a la prostitución de 12 de mayo de 1999) und Barcelona (Ordenanza de medidas para fomentar y garantizar la convivencia ciudadana en el espacio público de Barcelona, de 24 de enero de 2006) sowie in der autonomen Region Katalonien (Decreto 217/2002 de 1 de agosto, que regula los locales de pública concurrencia donde se ejerce la prostitución, y Orden 335/2003, de 14 de julio).

¹⁸³ „Barcelona tiene 52 locales con licencia donde se ejerce la prostitución“, *La Vanguardia*, 15.2.2011: <http://www.lavanguardia.com/vida/20110215/54115151225/barcelona-tiene-52-locales-con-licencia-donde-se-ejerce-la-prostitucion.html>.

¹⁸⁴ Siehe Brufao Curiel, P. (2008), *Prostitución y políticas públicas: entre la reglamentación, la legalización y la abolición*, Fundación Alternativas (S. 22).

¹⁸⁵ Comisión de Estudios del Consejo de Estado (2011), Informe sobre las posibilidades de actuación contra los anuncios de contenido sexual y prostitución (ES): <http://www.consejo-estado.es/pdf/Anuncios%20de%20contenido%20sexual%20y%20prostitucion%20en%20prensa.pdf>.

¹⁸⁶ Siehe u. a. das Urteil Nr. 1390/2004 (22. November 2004) des obersten Gerichtshofs (Tribunal Supremo) und das Urteil Nr. 284/2012 (16. April 2012) des hohen Gerichts (Tribunal Superior de Justicia) von Murcia, wonach diese Tätigkeit – sofern die Faktoren Vergütung, Abhängigkeit und feste Arbeitszeit gegeben sind – zum Schutze der Arbeitnehmerrechte als Beschäftigung gelten kann und der Bordellbesitzer verurteilt wird, weil er keine Arbeitsverträge ausgestellt und die Hostessen nicht sozialversichert hatte.

¹⁸⁷ „Madrid se plantea si multar al cliente de la prostitución callejera“, *El País*, 17.9.2012: http://ccaa.elpais.com/ccaa/2012/09/16/madrid/1347829537_576181.html.

Hohes Gewaltrisiko

Prostituierte sind einer hohen Gefahr extremer Gewalt und sogar Todesgefahr ausgesetzt. **Zwischen 2010 und 2012 wurden in Spanien mindestens 20 Frauen ermordet**, die meisten von ihnen auf äußerst brutale Weise. Diese Zahl entspricht **5,6 % aller Frauenmorde**, die in diesem Zeitraum begangen wurden. In 14 Fällen handelte es sich bei den Tätern um **Kunden**¹⁸⁸.

Medikamenten- und Drogenkonsum

Hinsichtlich des **Medikamenten- und Drogenkonsums** in der Prostitution geht aus den Daten hervor, dass die große Mehrheit der Prostituierten, die derartige Substanzen konsumieren, **nach dem Einstieg in die Prostitution** damit begonnen haben: 83,3 % der Prostituierten, die Beruhigungsmittel nehmen, 73,2 % der Prostituierten, die Antidepressiva nehmen, und 66 % der Prostituierten, die Kokain konsumieren, tun dies erst, seit sie im Prostitutionsgewerbe tätig sind. Der Konsum von Kokain ist häufig Mittel zum Zweck und wird **von den Kunden**, die sexuelle Dienstleistungen kaufen, **gefordert**¹⁸⁹.

Kriminalität

Obgleich es seit 2003 strafbar ist, die Prostitution anderer auszunutzen oder Vorteile daraus zu ziehen, weisen die Strafverfolgungsbehörden darauf hin, dass das wesentliche Hindernis bei der strafrechtlichen Verfolgung **die Schwierigkeit ist, schlüssige Beweise** für einen Straftatbestand zu erbringen¹⁹⁰. In der Regel sind die Aussagen der Opfer der wichtigste erforderliche Beweis, wobei aber nur ein geringer Teil der Opfer bereit ist, im Rahmen von Strafverfahren mit den Strafverfolgungsbehörden zusammenzuarbeiten^{191,192}.

Menschenhandel

Nach Angaben der Behörden hängt Menschenhandel zum Zwecke der sexuellen Ausbeutung in Spanien eindeutig mit der Prostitution zusammen¹⁹³. Schätzungen zufolge werden **90 % der Frauen, die in Spanien im Prostitutionsgewerbe tätig sind, von organisierten kriminellen Netzwerken kontrolliert**¹⁹⁴.

¹⁸⁸ Quelle: Feminicidio.net (ES): <http://www.feminicidio.net/noticias-de-asesinatos-de-mujeres-en-espana-y-america-latina/datos-informes-y-cifras-de-feminicidios/4705-feminicidio-por-prostitucion-en-espana-los-otros-crimenes-machistas.html>.

¹⁸⁹ Comisión Mixta de los Derechos de la Mujer y de la Igualdad de Oportunidades en las Cortes Generales (2007), *Informe de la Ponencia sobre la prostitución en España* (S. 177) (ES): http://www.congreso.es/public_oficiales/L8/CORT/BOCG/A/CG_A379.PDF.

¹⁹⁰ Comisión Mixta de los Derechos de la Mujer y de la Igualdad de Oportunidades en las Cortes Generales (2007), *Informe final de la Ponencia sobre la prostitución en España* (13 de marzo 2007) (S. 42) (ES): http://www.lourdesmunozsantamaria.cat/IMG/pdf/INFORME_PONENCIA_PROSTITUCION.pdf.

¹⁹¹ Guardia Civil (2005), *Informe criminológico. Tráfico de seres humanos con fines de explotación sexual* (ES): http://www.oas.org/atip/Reports/Trafico_seres_humanos_2003-04.pdf.

¹⁹² Siehe auch die Bemerkungen zur sexuellen Ausbeutung und dem Zusammenhang mit Vergewaltigung und den hohen Schwundquoten von Vergewaltigungsfällen innerhalb des Justizsystems in der Studie der Fachabteilung C mit dem Titel „Overview of the worldwide best practices for rape prevention and for assisting women victims of rape“, PE493.025.

¹⁹³ Aktionsplan zur Bekämpfung des zum Zwecke der sexuellen Ausbeutung betriebenen Menschenhandels (2009–2011) (S. 15), verfügbar (EN, ES, FR) unter: <http://www.msssi.gob.es/ssi/violenciaGenero/tratadeMujeres/planIntegral/home.htm>.

¹⁹⁴ Außenministerium der Vereinigten Staaten von Amerika (2013), *Trafficking in Persons Report 2013, Country Narratives*: <http://www.state.gov/j/tip/rls/tiprpt/2013/index.htm>.

Die Regierung hat bei der Bekämpfung des **Menschenhandels zum Zwecke der sexuellen Ausbeutung** große Fortschritte erzielt. 2008 wurde ein spezieller Aktionsplan gegen den Sexhandel¹⁹⁵ erlassen, in dessen Rahmen eine behördenübergreifende Arbeitsgruppe die Lage überwacht¹⁹⁶. Um die Koordinierung der Behörden zu fördern, wenn es darum geht, die Opfer von Menschenhandel zu identifizieren, zu schützen und auf sie aufmerksam zu machen, wurde 2011 das interinstitutionelle Protokoll zum Schutz der Opfer des Menschenhandels verabschiedet¹⁹⁷.

Des Weiteren hat die Regierung die Finanzmittel aufgestockt und für eine bessere Zusammenarbeit zwischen Behörden und nichtstaatlichen Organisationen gesorgt, und sie bietet Fortbildungsmaßnahmen für die innerhalb der Strafverfolgungsbehörden eingerichteten Sonderabteilungen an. Die positive Wirkung dieser Bemühungen lässt sich daran erkennen, dass mehr **Opfer des Menschenhandels ermittelt** und mehr **Strafverfahren** wegen Straftaten im Zusammenhang mit dem Menschenhandel eingeleitet werden konnten. 2011 führte die Polizei 2375 Kontrollen an Orten durch, an denen Prostitution stattfindet. Es gab 14 730 Fälle, in denen die Gefahr sexueller Ausbeutung aufgedeckt wurde, und es wurden 1082 Opfer von Menschenhandel zum Zwecke der sexuellen Ausbeutung ermittelt, von denen **rund 95 % Ausländerinnen** waren. Gegen 17 kriminelle Vereinigungen und 54 kriminelle Gruppen wurde vorgegangen. Es wurden 59 gerichtliche Klagen wegen Menschenhandels zum Zwecke der sexuellen Ausbeutung eingereicht, von denen 45 anhängig sind. Wegen Zwangsprostitution wurden 106 gerichtliche Klagen eingereicht, wovon sich derzeit 83 in Bearbeitung befinden¹⁹⁸.

3.4.3. Gesamtauswirkungen

Schätzungen

Wie auch in anderen Ländern ist es sehr schwierig, verlässliche Angaben zur **Zahl der Prostituierten** im Land zu erhalten. Schätzungen zufolge gibt es in Spanien zwischen 300 000¹⁹⁹ und 400 000²⁰⁰ Prostituierte.

Hinsichtlich der **Gesamtzahl** der landesweit betriebenen **Bordelle** besteht ebenfalls Unklarheit. Während die Guardia Civil, deren Zuständigkeit sich auf die ländlichen Gebiete beschränkt, schätzte, dass es 2005 rund 1000 Bordelle gab²⁰¹, beläuft sich die Schätzung des Verbands der Bordellbesitzer auf 1500²⁰², wobei diese Zahl 2007 dem spanischen

¹⁹⁵ Aktionsplan zur Bekämpfung des zum Zwecke der sexuellen Ausbeutung betriebenen Menschenhandels (2009–2011), verfügbar (EN, ES, FR) unter:

<http://www.msssi.gob.es/ssi/violenciaGenero/tratadeMujeres/planIntegral/home.htm>.

¹⁹⁶ Die Berichte zur weiteren Verfolgung der Umsetzung des Aktionsplans gegen den zum Zwecke der sexuellen Ausbeutung betriebenen Menschenhandel aus den Jahren 2009, 2010 und 2011 sind abrufbar (EN, FR) unter:

<http://www.msssi.gob.es/ssi/violenciaGenero/tratadeMujeres/planIntegral/home.htm>.

¹⁹⁷ Abrufbar (EN, ES, FR) unter:

<http://www.msssi.gob.es/ssi/violenciaGenero/tratadeMujeres/ProtocoloMarco/homel.htm>.

¹⁹⁸ Dritter Bericht zur weiteren Verfolgung der Umsetzung des Aktionsplans gegen den zum Zwecke der sexuellen Ausbeutung betriebenen Menschenhandel 2011 (S. 28–30). Abrufbar (EN, ES) unter:

<http://www.msssi.gob.es/ssi/violenciaGenero/tratadeMujeres/planIntegral/home.htm>.

¹⁹⁹ APRAMP (Asociación para la Prevención, Reinserción y Atención de la Mujer Prostituida):

<http://www.apramp.org>.

²⁰⁰ Comisión Mixta de los Derechos de la Mujer y de la Igualdad de Oportunidades en las Cortes Generales (2007), Informe de la Ponencia sobre la prostitución en España (S. 20) (ES):

http://www.congreso.es/public_oficiales/L8/CORT/BOCG/A/CG_A379.PDF.

²⁰¹ Guardia Civil (2005), Informe criminológico. Tráfico de seres humanos con fines de explotación sexual, S. 27 (ES): http://www.oas.org/atip/Reports/Trafico_seres_humanos_2003-04.pdf.

²⁰² ANELA: http://www.anela.es/que-es-anela-33648/que-es-anela#prostitucion_espanola.

Parlament vorgelegt wurde. Über das ganze Land verstreut gibt es Dutzende erfolgreicher Großbordelle²⁰³, und der Sextourismus nimmt zu²⁰⁴.

Der in Spanien im Prostitutionsgewerbe erwirtschaftete Umsatz wird auf 50 Mio. EUR pro Tag geschätzt, was über 18 Mrd. EUR pro Jahr entspricht²⁰⁵. Auf der Grundlage dieser Zahlen wird Spanien – zusammen mit Deutschland – in der internationalen Presse als EU-Spitzenreiter in Sachen Prostitution dargestellt²⁰⁶.

Haltung der Öffentlichkeit zur Prostitution

Die Allgegenwart der Prostitution hat dazu geführt, dass sie von der Gesellschaft als normal angesehen wird. In einer vom nationalen Zentrum für soziologische Studien (CIS) 2008 durchgeführten Umfrage stimmten 77,6 % der Befragten (Männer und Frauen) zu, dass die Prostitution ein unumgängliches gesellschaftliches Phänomen sei und daher legalisiert werden sollte²⁰⁷. Aus einer 2009 landesweit durchgeführten amtlichen Umfrage geht hervor, dass rund **32 % der Männer** mindestens einmal in ihrem Leben **für Sex bezahlt** haben²⁰⁸. Die Käufer sind Männer aller Altersgruppen, aus allen gesellschaftlichen Schichten und mit unterschiedlichstem Bildungsniveau; allerdings sei darauf hingewiesen, dass junge Männer die Prostitution zunehmend als eine regelmäßige Form der Freizeitunterhaltung betrachten²⁰⁹.

Migrantinnen im Prostitutionsgewerbe und Auswirkungen der Krise

Nach Angaben der Behörden wird geschätzt, dass mehr als 90 % der im spanischen Prostitutionsgewerbe tätigen Frauen ausländischer Herkunft sind²¹⁰. Dieser Anteil ist jedoch in den letzten Jahren zurückgegangen. Vor dem Hintergrund der Wirtschaftskrise sowie der damit verbundenen hohen Arbeitslosigkeit und Sparmaßnahmen weisen Organisationen darauf hin, dass **spanische Frauen** in der jüngeren Vergangenheit **gezwungen waren, sich in die Prostitution zu begeben**²¹¹, um ihren Lebensunterhalt zu bestreiten.

²⁰³ „Europe's brothel – in a corner of Spain“, *The Guardian*, 24.6.2006: <http://www.guardian.co.uk/world/2006/jun/24/spain.gilestremlett>; „Open for business: the brothel with 1,800 prostitutes“, *The Independent*, 24.10.2010: <http://www.independent.co.uk/news/world/europe/open-for-business-the-brothel-with-1800-prostitutes-2114265.html>.

²⁰⁴ „In Spain, Women Enslaved by a Boom in Brothel Tourism“, *The New York Times*, 6.4.2012: <http://www.nytimes.com/2012/04/07/world/europe/young-men-flock-to-spain-for-sex-with-trafficked-prostitutes.html?pagewanted=all>.

²⁰⁵ Comisión Mixta de los Derechos de la Mujer y de la Igualdad de Oportunidades en las Cortes Generales (2007), *Informe de la Ponencia sobre la prostitución en España* (S. 20) (ES): http://www.congreso.es/public_oficiales/L8/CORT/BOCG/A/CG_A379.PDF.

²⁰⁶ „Spain, the world capital of prostitution?“, *The Independent*, 5.12.2010: <http://www.independent.co.uk/news/world/europe/spain-the-world-capital-of-prostitution-2151581.html>.

²⁰⁷ Siehe Centro de Investigaciones Sociológicas (CIS) (2008), *Estudio no. 2738. Actitudes y prácticas sexuales*, febrero 2008 (S. 33), verfügbar (ES) unter: http://www.cis.es/cis/opencm/ES/1_encuestas/estudios/ver.jsp?estudio=9882.

²⁰⁸ Ministerio de Sanidad (2009), *Resultados de la Encuesta Nacional de Salud Sexual 2009*, verfügbar (ES) unter: http://www.msssi.gob.es/organizacion/sns/planCalidadSNS/docs/v5_presentacion_ResultadosENSS_16dic09.pdf.

²⁰⁹ Comisión para la investigación de malos tratos a mujeres. *El cliente de prostitución, de invisible a responsable* (ES): <http://malostratos.org/archivos/2012/06/Cliente-web.pdf>.

²¹⁰ Guardia Civil (2005), *Informe criminológico. Tráfico de seres humanos con fines de explotación sexual*, S. 27 (ES): http://www.oas.org/atip/Reports/Trafico_seres_humanos_2003-04.pdf.

²¹¹ „La crisis empuja cada vez a más españolas a la prostitución“, *ABC*, 21.7.2012: <http://www.abc.es/20120721/sociedad/abci-espanolas-prostitucion-201207211123.html>; „Unemployed Spanish women turn to prostitution in desperation“, *Think Spain*, 21.7.2012: <http://www.thinkspain.com/news-spain/21474/unemployed-spanish-women-turn-to-prostitution-in-desperation>; „Prostitution on the rise in crisis-hit Spain“, *Al Jazeera*, 4.8.2012: <http://www.aljazeera.com/video/europe/2012/08/20128474948466393.html>.

3.4.4. Die politische Debatte über die Prostitution

Die Sonderkommission zum parlamentarischen Ausschuss für Frauenrechte und Chancengleichheit

2006 stand die Legalisierung der Prostitution erneut auf der politischen Tagesordnung. So nahm das Plenum des Parlaments am 14. Februar 2006 einen Beschluss an, auf dessen Grundlage eine Sonderkommission zum parlamentarischen Ausschuss für Frauenrechte und Chancengleichheit eingerichtet wurde, die einen Lagebericht über die Prostitution in Spanien und eine Auswertung der gesetzgeberischen Möglichkeiten in diesem Bereich verfassen sollte. Die Sonderkommission wurde am 4. April 2006 gebildet und nahm ihren Abschlussbericht am 13. März 2007 an²¹².

In dem Abschlussbericht wird der abolitionistische Ansatz bekräftigt und **die Möglichkeit der gesetzlichen Regelung der Prostitution abgelehnt**, da diese mit dem Arbeitsrecht, den Rechtsvorschriften zur Gleichstellung der Geschlechter und dem in der Verfassung verankerten **Grundsatz der Gleichheit** kollidiere.

Die Kommission sieht in der **Prostitution eine Form der geschlechtsspezifischen Gewalt**, die Frauen und Mädchen schweren Schaden zufüge und ihre körperliche und psychische Gesundheit gefährde, in den patriarchalischen Strukturen der männlichen Sexualität und der Dominanz über die Frauen verankert sei und durch geschlechtsspezifische Diskriminierung, die Feminisierung der Armut und die weltweiten Migrationsmuster gefördert werde. Ferner stellt die Kommission fest, dass die Prostitution ein lukratives, zumeist von kriminellen Gruppen kontrolliertes Geschäft sei, das in engem **Zusammenhang mit dem Handel von Mädchen und Frauen zum Zwecke der sexuellen Ausbeutung** stehe.

In dem Bericht wird zudem die Notwendigkeit betont, die Anwendung der Rechtsvorschriften zur Bekämpfung des zum Zwecke der sexuellen Ausbeutung betriebenen Menschenhandels zu verstärken, Aufklärungskampagnen zu entwickeln, um die **Nachfrage** nach Prostitution zu **senken**, sowie Prostituierten rechtliche und soziale Unterstützung zu bieten.

Auf dem Bericht der Sonderkommission beruhende Maßnahmen

Im Anschluss an den Bericht wurden etliche Maßnahmen ergriffen, nämlich die **Annahme des Plans zur Bekämpfung des Menschenhandels zum Zwecke der sexuellen Ausbeutung** (2009–2011), einschließlich jährlicher Folgemaßnahmen, ein Plan zur Identifizierung und zum Schutz der Opfer (2011) sowie die **Aufnahme eines neuen Titels zum Thema Menschenhandel in das Strafgesetzbuch** (2010). Allerdings wurden auf nationaler Ebene bislang keine gesetzgeberischen Maßnahmen getroffen, um den Sexmarkt einzudämmen, indem entweder das Anmieten von Räumlichkeiten, in denen Prostitution stattfindet (d. h. von Bordellen) unter Strafe gestellt wird oder indem der Kauf sexueller Dienstleistungen bestraft wird, der gegenwärtig nur dann strafbar ist, wenn eine minderjährige oder behinderte Person beteiligt ist.

²¹² Comisión Mixta de los Derechos de la Mujer y de la Igualdad de Oportunidades en las Cortes Generales (2007), Informe final de la Ponencia sobre la prostitución en España (13 de marzo 2007) (ES): http://www.lourdesmunozsantamaria.cat/IMG/pdf/INFORME_PONENCIA_PROSTITUCION.pdf.

In den Jahren 2010 und 2011 erschien das Thema erneut auf der politischen Tagesordnung, wobei es dieses Mal um die Möglichkeit ging, Zeitungsinserate zu verbieten, in denen für Prostitution geworben wird. Zunächst wurde den Medien empfohlen, Selbstregulierungsinstrumente anzuwenden²¹³, aber der Vorschlag wurde nicht angenommen. 2011 brachte das Ministerium für Gleichstellung mit der Unterstützung des Staatsrates²¹⁴ einen Vorschlag durch, um eine parlamentarische Debatte über die Möglichkeit in Gang zu bringen, Werbeanzeigen für sexuelle Dienstleistungen in Zeitungen und anderen Medien zu verbieten²¹⁵. Nach den Ergebnissen der letzten Wahlen und dem anschließenden Regierungswechsel wurde dieser Vorschlag jedoch nicht weiter debattiert.

3.5. Das abolitionistische Modell in Schweden

3.5.1. Der neo-abolitionistische Ansatz des Gesetzes von 1999: Senkung der Nachfrage

Die Frage, ob Prostitution nicht als strafbare Handlung eingestuft werden sollte, kam in Schweden in den 1970er Jahren auf; es folgten zahlreiche Erhebungen und Berichte, in denen die Auffassung betont wurde, dass Prostitution nicht mit den Werten der Freiheit des Einzelnen und der Gleichstellung der Geschlechter vereinbar sei.

Der Vorschlag, den Kauf sexueller Dienstleistungen als Straftat einzustufen, war Teil der Regierungsvorlage zum Thema Gewalt gegen Frauen (Kvinnofrid, 1997/98:55). Gemäß dem Gesetzentwurf hängt der Kauf – in der Regel von Frauen angebotener – sexueller Dienstleistungen durch Männer eng mit dem Problem der **Gewalt gegen Frauen** und einer **mangelnden Gleichstellung der Geschlechter** zusammen^{216,217}.

Am 1. Januar 1999 trat das schwedische Gesetz über das Verbot des Kaufs sexueller Dienstleistungen in Kraft. Nach diesem Gesetz verstößt jede Person, die sexuelle Dienstleistungen kauft, gegen das Gesetz. Damit rückte der Käufer in den Fokus der gesetzlichen Regelung, wobei der Logik gefolgt wurde, dass es **ohne Nachfrage auch keine Prostitution** gäbe.

²¹³ „El Presidente quiere eliminar los anuncios de prostitución“, *El País*, 16.7.2010:

http://elpais.com/diario/2010/07/16/espana/1279231204_850215.html.

²¹⁴ Comisión de Estudios del Consejo de Estado (2011), Informe sobre las posibilidades de actuación contra los anuncios de contenido sexual y prostitución (ES):

<http://www.consejo-estado.es/pdf/Anuncios%20de%20contenido%20sexual%20y%20prostitucion%20en%20prensa.pdf>.

²¹⁵ „Negocio ilegal, anuncio ilegal“, *El País*, 23.3.2011:

http://elpais.com/diario/2011/03/23/sociedad/1300834801_850215.html; „El Congreso debate si veta la publicidad a los medios con anuncios de prostitución“, *El Mundo*, 14.6.2011:

<http://www.elmundo.es/elmundo/2011/06/14/comunicacion/1308033161.html>.

²¹⁶ „Es versteht sich von selbst, dass jede Gesellschaft, die für sich beansprucht, die Grundsätze der rechtlichen, politischen, wirtschaftlichen und sozialen Gleichheit für Frauen und Mädchen zu achten, die Auffassung ablehnen muss, dass Frauen und Kinder, vor allem Mädchen, Waren sind, die von Männern gekauft, verkauft und sexuell ausgebeutet werden können. Sich anders zu verhalten, hieße zuzulassen, dass eine gesonderte Klasse von Menschen weiblichen Geschlechts, zu der insbesondere Frauen und Mädchen gehören, die aus wirtschaftlichen Gründen oder wegen ihrer Rasse am Rande der Gesellschaft stehen, von diesen Maßnahmen sowie vom universellen Schutz der menschlichen Würde, der in der Gesamtheit der in den letzten 50 Jahren entstandenen internationalen Menschenrechtsinstrumente verankert ist, ausgeschlossen wird.“ In Ekberg, G. (Ministerium für Industrie, Beschäftigung und Kommunikation), „The Swedish Law That Prohibits the Purchase of Sexual Services. Best Practices for Prevention of Prostitution and Trafficking in Human Beings“, *Violence Against Women*, Bd. 10, Nr. 10, 2004.

²¹⁷ Bericht der schwedischen Regierung (2010), *The Ban against the Purchase of Sexual Services. An evaluation 1999–2008* (S. 5).

Folglich zielt das Gesetz darauf ab,

- ❖ das Thema Prostitution aus dem Blickwinkel der Gleichstellung der Geschlechter und der Menschenrechte anzugehen,
- ❖ den Schwerpunkt der Regulierung von der Angebotsseite (Prostituierte) auf die Nachfrageseite (Ausbeuter, Menschenhändler, Zuhälter und Käufer von Sex) zu verlagern, wodurch die Unterscheidung zwischen freiwilliger und nicht freiwilliger Prostitution hinfällig wird²¹⁸,
- ❖ die schwedische Strategie zur Bekämpfung des Menschenhandels angesichts der Zusammenhänge zwischen Prostitution, Menschenhandel und anderen Formen der sexuellen Ausbeutung zu ergänzen.

Die wichtigsten durch das Gesetz eingeführten **Neuerungen**:

- ❖ Prostitution an sich gilt weder als Straftat noch als rechtswidriges Verhalten; Frauen und Männer, die Sex verkaufen, werden in keinem Fall bestraft.
- ❖ Mit der Prostitution in Zusammenhang stehende Aktivitäten wie Zuhälterei oder die Ausnutzung der Prostitution anderer sowie die Vermietung von Räumlichkeiten, in denen Prostitution stattfindet, könnten als Straftaten gelten²¹⁹.
- ❖ Der Kauf sexueller Dienstleistungen ist eine Straftat und wird mit einer Geldstrafe und/oder einer Freiheitsstrafe von bis zu einem Jahr geahndet²²⁰.

3.5.2. Durch das Gesetz erzielte Ergebnisse – der Regierungsbericht

Aktuelle Daten liegen nicht vor. Gemäß der im Jahr 2010 durchgeführten Evaluierung des Gesetzes²²¹, die sich auf Zahlen aus dem Jahr 2008 stützte, schienen durch das Gesetz, **gemessen an den ursprünglichen Zielen, sehr gute Ergebnisse** erzielt worden zu sein. Die **Nachfrage nach sexuellen Dienstleistungen** hat sich allem Anschein nach

²¹⁸ Ebd.

²¹⁹ „Gemäß Kapitel 6 Abschnitt 12 des schwedischen Strafgesetzbuchs macht sich jede Person, die zwanglosen Geschlechtsverkehr, der von einer anderen Person gegen Bezahlung ausgeübt wird, begünstigt oder fördert oder auf unbillige Weise zu kommerziellen Zwecken ausnutzt, strafbar und wird wegen Zuhälterei zu einer Haftstrafe von bis zu vier Jahren verurteilt. Handelt es sich um ein schweres Verbrechen, so wird eine Haftstrafe von mindestens zwei und höchstens acht Jahren verhängt. Bei der Beurteilung, ob es sich um einen Fall grober Zuhälterei handelt, wird geprüft, ob der jeweilige Fall mit großem Aufwand, hohem Profit oder schonungsloser Ausbeutung einer anderen Person verbunden war. Die Begünstigung kann vielgestaltig sein; so fallen etwa der Betrieb eines Bordells, die Vermietung von Räumlichkeiten zum Zwecke der Prostitution und die Unterstützung eines Käufers bei der Suche nach einer Prostituierten darunter“. Siehe Ministerium für Industrie, Beschäftigung und Kommunikation (Regeringskansliet) (2005), *Fact sheet: Prostitution and trafficking in human beings*, abrufbar unter:

http://nordicbaltic-assistwomen.net/IMG/pdf/Sweden_Factsheet_on_Prostitution_and_Trafficking-2.pdf

²²⁰ Gemäß Kapitel 6, Abschnitt 11 des **Strafgesetzbuchs** erfüllt eine Person, die gegen ein Entgelt zwanglosen Geschlechtsverkehr erhält, den Straftatbestand des Kaufs sexueller Dienstleistungen. Die Strafbarkeit ist bereits durch den einmaligen Kauf einer sexuellen Dienstleistung gegeben. Die Vergütung kann in Form von Geld erfolgen, aber auch mit Alkohol oder Drogen kann beispielsweise bezahlt werden. Die Zusicherung einer Vergütung, durch die die Bezahlung zu einer Bedingung für die Erbringung der Dienstleistung wird, reicht aus, um die Strafbarkeit zu begründen. Eine Straftat besteht auch dann, wenn eine andere Person als diejenige, die sich der sexuellen Dienstleistung bedient, die Vergütung entrichtet oder zugesichert hat. Der Versuch, die Straftat zu begehen, ist ebenfalls strafbar. Das Strafmaß für den Kauf sexueller Dienstleistungen reicht von Geldstrafen bis hin zu Freiheitsstrafen von bis zu sechs Monaten. Zum Juli 2011 wurde das Gesetz geändert und das Strafmaß wurde auf bis zu ein Jahr Freiheitsstrafe heraufgesetzt, um in schwerwiegenden Fällen eine differenziertere Bewertung zu ermöglichen. Ebd. (S. 6)

²²¹ Bericht der schwedischen Regierung (2010), *Evaluation of the Prohibition of the Purchase of Sexual Services 1999–2008* (SOU 2010:49), abrufbar unter: <http://www.government.se/sb/d/13420/a/151488>

halbiert. Aus kriminalpolizeilichen Ermittlungen geht hervor, dass die sinkende Nachfrage **Menschenhändler davor zurückschrecken lässt, Geschäfte in Schweden zu tätigen.** Die öffentliche Meinung zur Prostitution hat sich geändert, **das Gesetz wird von großen Teilen der Bevölkerung unterstützt** und die Menschen sehen Prostitution als eine Frage der mangelnden Gleichstellung der Geschlechter an.

- ❖ Anwendung des Gesetzes: Als das Verbot eingeführt wurde, wurden Befürchtungen laut, es könne schwierig werden, die **Einhaltung des Verbots zu überwachen** und die strafbare Handlung zu definieren und zu beweisen. Nach Regierungsangaben sind Polizeibeamte und Staatsanwälte der Auffassung, dass die Vorschrift im Großen und Ganzen gut funktioniert und bislang keine Anwendungsprobleme in direktem Zusammenhang mit der Strafvorschrift festgestellt wurden. Ermittlungen und Operationen im Rahmen prostitutionsbezogener Straftaten werden zumeist von bei der schwedischen Polizei eingerichteten **Sondereinheiten** durchgeführt²²².

Straftaten im Zusammenhang mit dem Kauf sexueller Dienstleistungen gelten als **einfache Ermittlungsfälle**, die unkompliziert zu bearbeiten sind. Fast die Hälfte der gemeldeten Straftaten wurde mit einer Einzelperson in Verbindung gebracht, was bedeutet, dass eine Entscheidung dahingehend getroffen wurde, ob Anklage erhoben, eine Geldstrafe verhängt oder auf eine strafrechtliche Verfolgung verzichtet wurde. Diese Zahl ist doppelt so hoch wie bei anderen zur Anzeige gebrachten Sexualstraftaten²²³. Eine Freiheitsstrafe für den Kauf von Sex wurde bisher noch nie verhängt, und die Polizei wird immer wieder dafür kritisiert, dass sie Straftaten im Zusammenhang mit dem Kauf sexueller Dienstleistungen keine Priorität einräumt.

- ❖ Eindämmung der Prostitution: 1995 schätzte die Regierung die Zahl der weiblichen Prostituierten in Schweden auf etwa 2500–3000, von denen 650 auf der Straße arbeiteten²²⁴. Die Zahlen für 2008 wiesen auf einen **Rückgang der Straßenprostitution** um 50 % hin, und in weiteren Untersuchungen wurde geschätzt, dass 300 Prostituierte auf dem Straßenstrich und 300 über das Internet tätig waren^{225,226}. Den Behörden liegen keine Hinweise darauf vor, dass sich die Prostituierten, die vormals auf dem Straßenstrich tätig waren, in feste Räumlichkeiten zurückgezogen hätten.
- ❖ Vergleich mit anderen nordischen Ländern: Die Verbreitung der Straßenprostitution war in den drei Hauptstädten Norwegens, Dänemarks und Schwedens in etwa vergleichbar, bevor in Schweden der Kauf sexueller Dienstleistungen verboten wurde. Laut einer 2008 durchgeführten Studie beträgt jedoch die **Zahl der Prostituierten in Schweden etwa ein Zehntel der Zahl in Dänemark und ein Achtel der Zahl in Norwegen**, obwohl die Einwohnerzahl in diesen beiden Ländern

²²² Ebd. (S. 10).

²²³ Ebd. (S. 11).

²²⁴ Bericht der schwedischen Regierung: *Könshandeln: Betänkande av 1993 års prostitutionsutredning* [Sexhandel: Abschlussbericht zur Untersuchung zum Thema Prostitution von 1993] (SOU 1995:15), zitiert in Waltman, M., „Prohibiting sex purchasing and ending trafficking: The Swedish Prostitution Law“, *Michigan Journal of International Law*, Bd. 33, Ausgabe 1, 2011.

²²⁵ Holmström, C. (2009), *Prostitution in the Nordic Countries*, NORDEN (S. 15): <http://www.norden.org/en/publications/publikationer/2009-756>.

²²⁶ Als das Zentralamt für Gesundheits- und Sozialwesen 2007 eine landesweite Studie durchführte, erfasste es 299 Websites, über die 301 Personen in Schweden sexuelle Dienstleistungen gegen Geld anboten. Die meisten der Inserate richteten sich an Käufer im Großraum Stockholm. Bericht der schwedischen Regierung (2010), *The Ban against the Purchase of Sexual Services ...* (S. 21).

geringer ist als in Schweden (DK: 5,6 Mio. Einwohner, NO: 4,9 Mio., SE: 9,4 Mio.)²²⁷.

Angesichts der weitgehend vergleichbaren wirtschaftlichen und sozialen Bedingungen in den drei Ländern kann davon ausgegangen werden, dass der Rückgang der Prostitution in Schweden auf das Gesetz zurückzuführen ist²²⁸.

- ❖ Internetprostitution: Das Internet ist ein wichtiges und wachsendes Forum zur Kontaktabbauung über für die Prostitution. In den letzten fünf Jahren hat die **Internetprostitution in Schweden zugenommen**, obwohl die schwedische Regierung erklärt, dass das Ausmaß in den Nachbarländern größer sei. Nichts deutet darauf hin, dass die Verbreitung der in festen Räumlichkeiten stattfindenden Prostitution, die nicht über Anzeigen in Magazinen oder im Internet beworben wird, in den letzten Jahren zugenommen hätte²²⁹.
- ❖ Folgen für die Prostituierten: Der Verkauf sexueller Dienstleistungen ist in Schweden nicht rechtswidrig. Wenn Prostituierte also als Selbständige angemeldet sind, sind sie **steuerpflichtig** und **fallen unter das soziale Sicherungssystem**, wobei sie Anspruch auf Leistungen bei Ausfall wegen Krankheit und auf Elternurlaub haben²³⁰. Es gibt Ausstiegsprogramme für Menschen, die der Prostitution den Rücken kehren wollen.

In Stockholm, Göteborg und Malmö wurden **auf Prostitution spezialisierte Stellen** geschaffen, die Hilfsprogramme für Prostituierte entwickeln. Je nach Bedarf werden sie **beratend oder unterstützend** tätig. Dabei umfassen ihre Leistungen auch Krisenbewältigung, Beratung, Drogentherapie, Hilfe bei der Klageerhebung sowie bei der Kontaktaufnahme mit Gesundheitsdiensten, Sozialdiensten oder psychiatrischen Diensten^{231,232}.
- ❖ Einstellung der Öffentlichkeit zur Prostitution: Die Unterstützung für das Verbot des Kaufs sexueller Dienstleistungen aus der Bevölkerung hat zugenommen. Aus den Ergebnissen von vier Meinungsumfragen lässt sich ableiten, dass sich die Einstellung in Bezug auf den Kauf sexueller Dienstleistungen gewandelt hat und dass dieser Wandel mit der Einstufung des Kaufs dieser Dienstleistungen als Straftat zusammenhängt. In den drei seit Einführung des Verbots durchgeführten Umfragen gaben mehr als 70 % der Befragten an, dass sie das Verbot positiv sahen. Dabei ist die Unterstützung für die Einstufung als Straftat unter jungen Menschen am größten²³³.
- ❖ Entwicklung der Nachfrage: In der Umfrage von 1996 gaben rund 13,6 % der Männer an, dass sie schon einmal Sex gekauft hätten, wohingegen es 2008 nur noch 8 % waren²³⁴. Einige der Befragten gaben zudem an, dass **das Verbot ihr Verhalten insofern beeinflusst hatte**, als sie keine sexuellen Dienstleistungen mehr kauften. Der Eindruck, dass Käufer „vorsichtiger“ geworden sind, wird von einigen aktiven und ehemaligen Prostituierten, die an einer Umfrage teilnahmen,

²²⁷ Zitiert in Waltman, M. (2011), „Prohibiting sex purchasing and ending trafficking: the Swedish prostitution law“, *Michigan Journal of International Law*, Bd. 33, Ausgabe 1, 2011, S. 133–157 (S. 146–147).

²²⁸ Bericht der schwedischen Regierung (2010), *The Ban against the Purchase of Sexual Services. An evaluation 1999–2008* (S. 7–9).

²²⁹ Ebd. (S. 8).

²³⁰ „Sweden's Tax-Paying Prostitutes Win Right to Paid Sick Leave“, Bloomberg, 5.7.2012: <http://www.bloomberg.com/news/2012-07-05/sweden-s-tax-paying-prostitutes-win-right-to-paid-sick-leave.html>.

²³¹ Socialstyrelsen (2008), Prostitution in Sweden 2007:

http://www.socialstyrelsen.se/lists/artikelkatalog/attachments/8806/2008-126-65_200812665.pdf.

²³² Schwedisches Ministerium für Integration und Gleichstellung (Regeringskanliet) (2009), *Against prostitution and human trafficking for sexual purposes*: www.regeringen.se/integration.

²³³ Bericht der schwedischen Regierung (2010), *The Ban against the Purchase of Sexual Services ...* (S. 30).

²³⁴ Es sei darauf hingewiesen, dass die Inanspruchnahme sexueller Dienstleistungen 2008 eine Straftat darstellte.

geteilt, wohingegen andere berichteten, dass sich die Einstufung als strafbare Handlung nicht auf die Käufer auswirke, weil so wenige gefasst würden und die Strafen so mild seien. Es sei jedoch darauf hingewiesen, dass aus beiden Umfragen hervorging, dass **Sex häufiger im Ausland** als in Schweden gekauft wurde. In acht von zehn Fällen kauften die Schweden Sex im Ausland, wo dies legal ist. Unterdessen ist in Schweden eine Debatte darüber im Gange, ob schwedische Männer (und Frauen), die Sex im Ausland kaufen, bestraft werden sollen (wie beispielsweise in Norwegen). Seit zehn Jahren betreiben Sozialdienste in Stockholm, Göteborg und Malmö sogenannte **KAST-Gruppen**, die potenzielle und aktive Sexkäufer dazu bewegen sollen, **ihr Verhalten zu ändern**²³⁵.

- ❖ Auswirkungen auf die Bekämpfung des Menschenhandels: Die verfügbaren Daten deuten darauf hin, dass der Menschenhandel durch das Verbot des Kaufs sexueller Dienstleistungen **zurückgegangen** ist. Aus polizeilichen Ermittlungen und abgehörten Telefonaten geht hervor, dass kriminelle Gruppen, die Frauen zu sexuellen Zwecken verkaufen, **Schweden als wenig ertragreichen Markt betrachten** und es wegen des Verbots vorziehen, dort keine Geschäfte zu tätigen²³⁶. Wie nachstehend erläutert, hat eine schwedische Polizeieinheit, die für die Bekämpfung des Menschenhandels zuständig ist, jedoch Anhaltspunkte dafür, dass sich die Lage anders verhält.

In Schweden ist nämlich im Vergleich zu anderen EU-Staaten eine andere Tendenz zu beobachten, wenn es um die ermittelten Opfer des Menschenhandels geht. Während die Opfer von Sexhandel in der Regel einen größeren Anteil an der Gesamtzahl der Opfer von Menschenhandel ausmachen, **liegt in Schweden die Zahl der Opfer, mit denen zu anderen Zwecken als zur sexuellen Ausbeutung Handel betrieben wurde, deutlich über der Zahl der Opfer von Sexhandel**²³⁷.

Im Jahr 2012 ermittelten die Behörden 21 Opfer von Sexhandel (30 % der Gesamtzahl der ermittelten Opfer von Menschenhandel)²³⁸. Die schwedischen Strafverfolgungsbehörden ermittelten in 21 Fällen von Sexhandel, von denen 17 aufgeklärt wurden (81 %); in sechs weiteren Fällen konnte kein Tatverdächtiger ermittelt werden. Das verhängte Strafmaß reichte bis zu einer Freiheitsstrafe von fünf Jahren²³⁹.

Allerdings wurden unter den schwedischen Richtern mangelnde Kenntnisse bezüglich des Phänomens des Menschenhandels beobachtet. 2010 hat die Regierung ihr Gesetz zur Bekämpfung des Menschenhandels überarbeitet, um deutlich zu machen, dass der Nachweis der anschließenden Nötigung durch den Nachweis der anfänglichen Einwilligung des Opfers nicht aufgehoben wird; trotzdem sprechen einige Richter in Fällen, in denen auf eine anfängliche Einwilligung verwiesen wird, die mutmaßlichen Täter nach wie vor frei oder weisen die entsprechenden Klagen ab. Allem Anschein nach scheiterten Engagement und Kompetenz aufseiten der schwedischen Polizei und der schwedischen Staatsanwälte an einem **unzulänglichen Echo aufseiten der Justiz bei der Bekämpfung des Menschenhandels**²⁴⁰.

²³⁵ Socialstyrelsen (2008), *Prostitution in Sweden 2007* (S. 41).

²³⁶ Bericht der schwedischen Regierung (2010), *The Ban against the Purchase of Sexual Services ...* (S. 29).

²³⁷ Für einen Vergleich zwischen EU-Staaten siehe EUROSTAT (2013), Bericht „Trafficking in Human Beings“.

²³⁸ Außenministerium der Vereinigten Staaten von Amerika (2013), *Trafficking in Persons Report 2013*, Country Narratives: <http://www.state.gov/j/tip/rls/tiprpt/2013/index.htm>.

²³⁹ Schwedischer Beirat für Kriminalitätsverhütung (BRA), *Kriminalstatistiken*: <http://www.bra.se/bra/bra-in-english/home/crime-and-statistics/crime-statistics/statistical-tables.html>.

²⁴⁰ Außenministerium der Vereinigten Staaten von Amerika (2013), *Trafficking in Persons Report 2013*.

Nach Angaben der schwedischen Polizei geht der Menschenhandel zu sexuellen Zwecken trotz des Verbots weiter. Da in Stockholm viel Geld verdient werden kann (die Preise sind hoch und die Menschen haben ein hohes verfügbares Einkommen), sind die kriminellen Gruppen auf dem schwedischen Prostitutionsmarkt nach wie vor tätig. Die schwedische Polizei gibt zu bedenken, dass das Verbot des Kaufs von Sex auch als Garantie dienen könnte, dass sich die Käufer „gut benehmen“. Großes Medieninteresse erregte Ende Oktober 2013 ein Fall von Menschenhandel zum Zwecke der sexuellen Ausbeutung, bei dem wegen schwerer Zuhälterei gegen zwei Rumänen ermittelt wurde²⁴¹.

3.5.3. Gesamtauswirkungen

Bevor das Gesetz 1999 verabschiedet wurde, war Prostitution in Schweden legal, während der Betrieb von Bordellen und Zuhälterei illegal waren. Der Kauf sexueller Dienstleistungen stand nicht unter Strafe.

Aus den untersuchten Daten und der untersuchten Literatur geht hervor, dass sich die Prostitution in Schweden seit der Verabschiedung des Gesetzes offenbar deutlich gewandelt hat. Den offiziellen Evaluierungen zufolge hat das Gesetz eine abschreckende Wirkung gezeigt, da die **Nachfrage nach sexuellen Dienstleistungen** um die Hälfte **zurückgegangen** ist. Es wurden Sonderdienste eingerichtet, die **Männern, die Sex kaufen** und damit aufhören wollen, **Hilfe und Unterstützung** bieten.

Insgesamt hat das Gesetz große Unterstützung aus der Öffentlichkeit erfahren. Es wird berichtet, dass sich die Menschen der negativen Auswirkungen der Prostitution zunehmend bewusst werden und sie als eine Form der geschlechtsspezifischen Gewalt betrachten.

Die Evaluierung von 2010 wurde jedoch von amtlichen Gremien, die mit dem Thema befasst sind, kritisiert²⁴². Dienststellen wie die *Ombudsstelle für Diskriminierungsfragen*, das *Zentralamt für Gesundheits- und Sozialwesen* und die *schwedische Behörde für die öffentliche Verwaltung* sind der Meinung, dass im Rahmen der Evaluierung aufgrund der angewandten Methoden und der verwendeten Quellen **zu weit gehende** Schlüsse in Bezug auf die Wirksamkeit des Gesetzes gezogen wurden, etwa was die Verbreitung der Prostitution und des Menschenhandels zu sexuellen Zwecken anbelangt. Aufgrund dieser Feststellung der mit dem Thema befassten Gremien ist es fraglich, ob der Schluss gezogen werden kann, dass die Prostitution in Schweden seit der Einführung des Verbots nicht zugenommen hat, nur weil es keine Anzeichen für eine solche Zunahme gibt. Darüber hinaus hätten sich die mit dem Thema befassten Gremien eine Untersuchung der Auswirkungen des Gesetzes auf die in der Prostitution tätigen Menschen gewünscht.

²⁴¹ Swedish Police, ABC News, schwedisches öffentlich-rechtliches Fernsehen (SVT), 29. Oktober 2013.

²⁴² Einige der befassten Gremien (z. B. Regierungsbehörden) übten Kritik an der Evaluierung. Nachfolgend einige Links zu den Stellungnahmen (in schwedischer Sprache):

RFSU: <http://www.rfsu.se/sv/Sex-och-politik/Remisser-och-yttranden/Yttrande-over-betankandet-Forbud-mot-kop-av-sexuell-tjanst-En-utvardering-1999-2008-SOU-201049/>

Ombudsstelle für Diskriminierungsfragen:

<http://www.do.se/sv/Om-DO/Remissvar/2010/Yttrande-over-Forbud-mot-kop-av-sexuell-tjanst-En-utvardering-1999-2008-SOU-201049/>

Zentralamt für Gesundheits- und Sozialwesen:

<http://www.socialstyrelsen.se/Lists/Artikelkatalog/Attachments/18170/2010-11-11.pdf>

Schwedische Behörde für die öffentliche Verwaltung:

<http://www.statskontoret.se/upload/Remissvar/2010/2010143.pdf>.

Auf internationaler Ebene **gilt Schweden als Vorreiter**, und der neo-abolitionistische Ansatz wird als Vorzeigemodell bei der Bekämpfung der sexuellen Ausbeutung und des Menschenhandels betrachtet²⁴³. So gibt es bereits einige Länder, die diesen Ansatz verfolgen²⁴⁴, und andere erwägen, diesen Weg einzuschlagen²⁴⁵.

²⁴³ „On prostitution, can Canada learn from the Nordic model?“, *The Tyee*, 11.4.2012: <http://thetyee.ca/News/2012/04/11/Nordic-Prostitution-Laws/>; „Sweden prostitution law attracts world interest“, *USA Today*, 16.3.2008: http://usatoday30.usatoday.com/news/world/2008-03-16-sweden-prostitution_N.htm; „Prostitution Ban Huge Success in Sweden“, *Der Spiegel*, 8.11.2007: <http://www.spiegel.de/international/europe/criminalizing-the-customers-prostitution-ban-huge-success-in-sweden-a-516030.html>.

²⁴⁴ Unter anderem Island, der Bundesstaat New York (und andere Bundesstaaten der USA), Norwegen, Südafrika, Südkorea. Siehe MacKinnon, C. A. (2011), „Trafficking, Prostitution and Inequality“, *Harvard Civil Rights-Civil Liberties Law Review*, Bd. 46, Ausgabe 8, 2011, S. 271–309.

²⁴⁵ Insbesondere Frankreich, Irland und Schottland.

LITERATURVERZEICHNIS

Internationale Übereinkommen und Rechtsvorschriften (nähere Informationen im Anhang)

Völkerbund

- Internationales Übereinkommen zur Gewährung wirksamen Schutzes gegen den Mädchenhandel, 1904
- Internationales Übereinkommen zur Bekämpfung des Mädchenhandels, 1910
- Internationale Übereinkunft zur Unterdrückung des Frauen- und Kinderhandels, 1921
- Internationales Übereinkommen zur Unterdrückung des Handels mit volljährigen Frauen, 1933

Vereinte Nationen

- Übereinkommen (Nr. 29) der ILO über Zwangs- oder Pflichtarbeit, 1930
- Konvention zur Unterbindung des Menschenhandels und der Ausnutzung der Prostitution anderer, 1949
- Übereinkommen über die Rechte des Kindes (KRK), 1989
- Erklärung über die Beseitigung der Gewalt gegen Frauen, 1993
- Erklärung und Aktionsplattform von Beijing, 1995
- Fakultativprotokoll zum Übereinkommen über die Rechte des Kindes betreffend den Verkauf von Kindern, die Kinderprostitution und die Kinderpornographie, 2000
- Zusatzprotokoll zur Verhütung, Bekämpfung und Bestrafung des Menschenhandels, insbesondere des Frauen- und Kinderhandels, zum Übereinkommen der Vereinten Nationen gegen die grenzüberschreitende organisierte Kriminalität, 2000

Europarat

- Empfehlung 1325 (1997) zu Frauenhandel und Zwangsprostitution in den Mitgliedstaaten des Europarats
- Empfehlung Nr. R (2000) 11 des Ministerkomitees an die Mitgliedstaaten zu Maßnahmen gegen den Menschenhandel zum Zweck der sexuellen Ausbeutung
- Empfehlung Rec (2001) 16 des Ministerkomitees an die Mitgliedstaaten zum Schutz von Kindern vor sexueller Ausbeutung
- Empfehlung 1545 (2002) zu einer Kampagne gegen den Frauenhandel
- Empfehlung 1610 (2003) zur Frage der Migration in Verbindung mit Frauenhandel und Prostitution
- Übereinkommen zur Bekämpfung des Menschenhandels, 2005
- Erläuternder Bericht zum Übereinkommen zur Bekämpfung des Menschenhandels, 2005

- Übereinkommen zum Schutz von Kindern vor sexueller Ausbeutung und sexuellem Missbrauch, 2007
- Erläuternder Bericht zum Übereinkommen zum Schutz von Kindern vor sexueller Ausbeutung und sexuellem Missbrauch, 2007
- Übereinkommen zur Verhütung und Bekämpfung von Gewalt gegen Frauen, 2011
- Erläuternder Bericht zum Übereinkommen zur Verhütung und Bekämpfung von Gewalt gegen Frauen, 2011

Europäische Union

- Mitteilung der Kommission vom 20. November 1996 an den Rat und das Europäische Parlament zum Thema „Frauenhandel mit dem Ziel der sexuellen Ausbeutung“
- Mitteilung der Kommission vom 27. November 1996 über die Bekämpfung des Sextourismus mit Kindesmissbrauch
- Gemeinsame Maßnahme 97/154/JI des Rates betreffend die Bekämpfung des Menschenhandels und der sexuellen Ausbeutung von Kindern [Amtsblatt L 63 vom 4.3.1997]
- Mitteilung der Kommission vom 9. Dezember 1998 an den Rat und das Europäische Parlament betreffend weitere Maßnahmen zur Bekämpfung des Frauenhandels
- Mitteilung der Kommission vom 26. Mai 1999 über die Umsetzung der Maßnahmen zur Bekämpfung des Sextourismus mit Kindesmissbrauch
- Rahmenbeschluss 2002/629/JI des Rates vom 19. Juli 2002 zur Bekämpfung des Menschenhandels, ABl. L 203 vom 1.8.2002
- Richtlinie 2002/90/EG des Rates vom 28. November 2002 zur Definition der Beihilfe zur unerlaubten Ein- und Durchreise und zum unerlaubten Aufenthalt, ABl. L 328 vom 5.12.2002
- Richtlinie 2004/81/EG des Rates vom 29. April 2004 über die Erteilung von Aufenthaltstiteln für Drittstaatsangehörige, die Opfer des Menschenhandels sind oder denen Beihilfe zur illegalen Einwanderung geleistet wurde und die mit den zuständigen Behörden kooperieren
- Richtlinie 2011/36/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 5. April 2011 zur Verhütung und Bekämpfung des Menschenhandels und zum Schutz seiner Opfer sowie zur Ersetzung des Rahmenbeschlusses 2002/629/JI des Rates
- Richtlinie 2011/93/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 13. Dezember 2011 zur Bekämpfung des sexuellen Missbrauchs und der sexuellen Ausbeutung von Kindern sowie der Kinderpornografie
- Richtlinie 2012/29/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 25. Oktober 2012 über Mindeststandards für die Rechte, die Unterstützung und den Schutz von Opfern von Straftaten
- Entschließung des Europäischen Parlaments vom 2. Februar 2006 zu der derzeitigen Lage bei der Bekämpfung der Gewalt gegen Frauen und zu künftigen Maßnahmen (2004/2220(INI))
- Entschließung des Europäischen Parlaments vom 17. Januar 2006 zu den Strategien zur Verhinderung des Handels mit Frauen und Kindern, die durch sexuelle Ausbeutung gefährdet sind (2004/2216(INI))

- Entschließung des Europäischen Parlaments vom 15. März 2006 zur Zwangsprostitution im Rahmen internationaler Sportereignisse
- Empfehlung des Europäischen Parlaments an den Rat zur Bekämpfung des Menschenhandels (2006/2078(INI))
- Entschließung des Europäischen Parlaments vom 26. November 2009 zur Beseitigung von Gewalt gegen Frauen
- Entschließung des Europäischen Parlaments vom 5. April 2011 zu den Prioritäten und Grundzügen einer neuen EU-Politik zur Bekämpfung von Gewalt gegen Frauen (2010/2209(INI))
- Entschließung des Europäischen Parlaments vom 13. März 2012 zu der Gleichstellung von Frauen und Männern in der Europäischen Union – 2011 (2011/2244(INI))
- Entschließung des Europäischen Parlaments vom 6. Februar 2013 zur 57. Tagung der VN-Kommission für die Rechtsstellung der Frau zum Thema „Beseitigung und Verhütung aller Arten von Gewalt gegen Frauen und Mädchen“ (2012/2922(RSP))
- Europäisches Parlament, Studie zum Thema „National Legislation on Prostitution and the trafficking in women and children“ [Einzelstaatliche Gesetzgebung im Bereich der Prostitution sowie des Frauen- und Kinderhandels], Fachabteilung C, 2005

Sonstige offizielle Quellen

- Assemblée Nationale, Bousquet, D., Geoffroy, G. (2011), *Rapport d'information par la Commission des Lois Constitutionnelles, de la Législation et de l'Administration Générale de la République, en conclusion des travaux d'une mission d'information sur la prostitution en France*, Dok. Nr. 3334, 13. April 2011. Abrufbar unter: <http://www.assemblee-nationale.fr/13/pdf/rap-info/i3334.pdf>
- Assemblée Nationale (2011), Proposition de Résolution réaffirmant la position abolitionniste de la France en matière de prostitution, Dok. Nr. 3522, 9. Juni 2011. Abrufbar unter: <http://www.assemblee-nationale.fr/13/propositions/pion3522.asp>
- ECOSOC, Menschenrechtskommission (2006), *Integration of the Human Rights of Women and a Gender Perspective. Report of the Special Rapporteur on the human rights aspects of the victims of trafficking in persons, especially women and Children*, Sigma Huda. (E/CN.4/2006/62): <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G06/109/64/PDF/G0610964.pdf?OpenElement>
- EUROPOL (2011), *Trafficking in Human Beings in the European Union*, Europol Public Information: <https://www.europol.europa.eu/sites/default/files/publications/trafficking-in-human-beings-in-the-european-union-2011.pdf>
- EUROSTAT, Trafficking in Human Beings 2013: http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-is-new/news/news/2013/docs/20130415_thb_stats_report_en.pdf
- Irische Regierung (2012), *Discussion Document on Future Direction of Prostitution Legislation*, Abteilung für Justiz und Gleichstellung. Abrufbar unter: <http://www.justice.ie/en/JELR/Pages/PB12000187>
- ILO (2012), *ILO Global Estimate of Forced Labour: Results and Methodology*, ILO-Sonderaktionsprogramm zur Bekämpfung von Zwangsarbeit, 2012. Abrufbar unter: http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/@ed_norm/@declaration/documents/publication/wcms_182004.pdf

- ILO (2005), *Human Trafficking and Forced Labour Exploitation. Guidelines for Legislation and Law Enforcement*. Abrufbar unter: http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_norm/---declaration/documents/publication/wcms_081999.pdf
- Irisches Ministerium für Justiz, Gleichstellung und Verteidigung (2012), *Discussion Document on Future Direction of Prostitution Legislation*
- Website der norwegischen Regierung (2008):
<http://www.regjeringen.no/nb/dokumentarkiv/stoltenberg-ii/jd/Nyheter-og-pressemeldinger/pressemeldinger/2008/forbud-mot-kjop-av-sex-i-norge-og-i-utla.html?id=508300>.
- Vereinte Nationen (2011), *Joint UN Commentary on the EU Directive on preventing and combating trafficking in human beings and protecting victims - A Human Rights-Based Approach*. Abrufbar unter: <http://www.unbrussels.org/reports/371-joint-un-commentary-on-eu-directive-on-preventing-and-combating-trafficking.html>
- UNAIDS Inter-Agency Task Team on Gender & HIV/AIDS (2008), Fact Sheet: HIV/AIDS, Gender and Sex Work 1, abrufbar unter: www.unfpa.org/hiv/docs/factsheet_genderwork.pdf.
- UNAIDS (2012), World AIDS Day Report 2012: http://www.unaids.org/en/media/unaids/contentassets/documents/epidemiology/2012/gr2012/JC2434_WorldAIDSday_results_en.pdf
- Menschenrechtsrat der Vereinten Nationen, Sachverständigentagung zur strafrechtlichen Verfolgung von Menschenhandel, Addendum zum Bericht der Sonderberichterstatterin der Vereinten Nationen über den Menschenhandel (2012), A/HRC/20/18/Add.3. Abrufbar unter: <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G12/123/23/PDF/G1212323.pdf?OpenElement>
- UNODC (2004), *Legislative Guide for the Protocol to Prevent, Suppress and Punish Trafficking in Persons, especially Women and Children* (Ziff. 22). Abrufbar unter: <http://www.unodc.org/unodc/es/treaties/CTOC/legislative-guide.html#traffickig>
- UNODC (2010), „Trafficking in Persons to Europe for Sexual Exploitation“, Kapitel aus *The Globalization of Crime. A Transnational Organized Crime Threat Assessment*. Abrufbar unter: <http://www.unodc.org/unodc/en/data-and-analysis/tocta-2010.html>
- UNODC (2012), *Global Report on Trafficking in Persons 2012*. Abrufbar unter: <http://www.unodc.org/unodc/data-and-analysis/glotip.html>
- Außenministerium der Vereinigten Staaten von Amerika (2013), Trafficking in Persons Report 2012, Country Narratives: <http://www.state.gov/j/tip/rls/tiprpt/2013/index.htm>

Niederlande

- CBS Statistics Netherlands (2012), *The contribution of illegal activities to national income in the Netherlands*: <http://www.cbs.nl/NR/rdonlyres/3BDF96EA-1EE4-4987-ACA0-A769C10F2007/0/201204x10pub.pdf>
- Dettmeijer-Vermulen, C. (2012), „Trafficking in Human Beings. Ten Years of Independent Monitoring by the Dutch Rapporteur on Trafficking in Human Beings“, *European Journal on Criminal Policy and Research*, Bd. 18, 2012, S. 283–302
- DSP-groep BV & Forschungs- und Dokumentationszentrum des Justizministeriums (WODC) (2006), Evaluierung der Aufhebung des Bordellverbots auf Ebene der Gemeinden: www.wodc.nl/images/1204a-summary_tcm44-59307.pdf

- Niederländisches Außenministerium (2012), *Dutch Policy on Prostitution. Questions and Answers*:
http://www.minbuza.nl/binaries/content/assets/minbuza/en/import/en/you_and_the_netherlands/about_the_netherlands/ethical_issues/faq-prostitutie-pdf--engels.pdf-2012.pdf
- Die niederländische Regierung, Pressemitteilung (15.4.2010):
<http://www.government.nl/documents-and-publications/press-releases/2010/04/15/legal-prostitutes-to-be-at-least-21-years-of-age.html>
- Katzemier, B., Brull, A., van de Steeg, A., Rensman, M. (2012), *The contribution of illegal activities to national income in the Netherlands*, Discussion paper 201204, CBS Statistics Netherlands. Abrufbar unter: <http://www.cbs.nl/en-GB/menu/home/default.htm>
- Nationale Berichterstatte für die Bekämpfung des Menschenhandels (2010), *Human Trafficking - ten years of independent monitoring*. Abrufbar unter: <http://www.dutchrapporteur.nl/reports/eighth/>
- Outshoorn, J. (2012), „Policy Change in Prostitution in the Netherlands: From Legalization to Strict Control“ in *Sex, Research and Social Policy*. Bd. 9, 2012, S. 233–343
- Forschungs- und Dokumentationszentrum des Justizministeriums (WODC) (2007), *Prostitution in the Netherlands since the lifting of the brothel ban*, (249a): <https://english.wodc.nl/onderzoeksdatabase/1204e-engelse-vertaling-rapport-evaluatie-opheffing-bordeelverbod.aspx?cp=45&cs=6798>
- Siegel, D. (2009), „Human Trafficking and Legalized Prostitution in the Netherlands“, *Temida*, Bd. 12, 2009, S. 5–16
- Smekens, M., Verbruggen, M. (2005), *The illegal economy in the Netherlands*, Discussion paper 05005, CBS Statistics Netherlands. Abrufbar unter: <http://www.cbs.nl/en-GB/menu/home/default.htm>
- TAMPEP (2009), Länderbericht Niederlande:
<http://tampep.eu/documents/ANNEX%20%20National%20Reports.pdf>
- Sonderberichterstatte der Vereinten Nationen über den Menschenhandel (2007), Bericht über die Mission in die Niederlande. Abrufbar unter: <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G07/106/89/PDF/G0710689.pdf?OpenElement>
- Außenministerium der Vereinigten Staaten von Amerika (2013), *Trafficking in Persons Report 2013, Country Narratives*: <http://www.state.gov/j/tip/rls/tiprpt/2013/index.htm>
- Wagenaar, H., Altink, S., Amesberger, H. (2013), *Final Report of the International Comparative Study of Prostitution Policy: Austria and the Netherlands*, Leiden University and Universität Wien, Platform 31, 2013
- Werkman, K. (2012), „Briefing on prostitution, policies and debates in the Netherlands 10 years after“

Deutschland

- Bundeskriminalamt (BKA), Bundeslagebilder Menschenhandel:
http://www.bka.de/nn_193360/DE/Publikationen/JahresberichteUndLagebilder/Menschenhandel/menschenhandel_node.html?nnn=true

- Bundeskriminalamt (BKA), Polizeiliche Kriminalstatistik 2011: http://www.bka.de/nn_193232/DE/Publikationen/PolizeilicheKriminalstatistik/AeltereAusgaben/aeltereAusgaben_node.html?nnn=true
- Deutschlands Zukunft gestalten, Koalitionsvertrag CDU, CSU und SPD, 18. Legislaturperiode
- Dodillet, S. (2004), „Cultural Clash on Prostitution: Debates on Prostitution in Germany and Sweden in the 1990s“
- Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (BMFSFJ) (2007), *Lebenssituation, Sicherheit und Gesundheit von Frauen in Deutschland. Eine repräsentative Untersuchung zu Gewalt gegen Frauen in Deutschland*. Abrufbar unter: <http://www.bmfsfj.de/RedaktionBMFSFJ/Abteilung4/Pdf-Anlagen/kurzfassung-gewalt-frauen,property=pdf,bereich=bmfsfj,sprache=de,rwb=true.pdf>
- Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (BMFSFJ) (2007), *Bericht der Bundesregierung zu den Auswirkungen des Gesetzes zur Regelung der Rechtsverhältnisse der Prostituierten*. Abrufbar unter: <http://www.bmfsfj.de/BMFSFJ/Service/Publikationen/publikationsliste,did=97394.html>
- Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (BMFSFJ) (2012), *Regulierung von Prostitution und Prostitutionsstätten*
- Kavemann, B., Rabe, H. (2007), *The Act Regulating the Legal Situation of Prostitutes - implementation, impact, current developments*, SoFFI K
- TAMPEP (2009), Länderbericht Deutschland: <http://tampep.eu/documents/ANNEX%20National%20Reports.pdf>
- Außenministerium der Vereinigten Staaten von Amerika (2013), Trafficking in Persons Report 2013, Country Narratives: <http://www.state.gov/j/tip/rls/tiprpt/2013/index.htm>

Spanien

- Asociación para la Prevención, Reinserción y Atención de la Mujer Prostituida (APRAMP) (2011), *Guía contra la trata con fines de explotación sexual*. Verfügbar (ES) unter: <http://www.apramp.org/>
- Brufao Curiel, P. (2008), *Prostitución y políticas públicas: entre la reglamentación, la legalización y la abolición*, Fundación Alternativas
- Centro de Investigaciones Sociológicas (CIS) (2008), *Estudio no. 2738. Actitudes y prácticas sexuales*, febrero 2008 (S. 33). Verfügbar (ES) unter: http://www.cis.es/cis/opencm/ES/1_encuestas/estudios/ver.jsp?estudio=9882
- Comisión de Estudios del Consejo de Estado (2011), *Informe sobre las posibilidades de actuación contra los anuncios de contenido sexual y prostitución* (ES): <http://www.consejo-estado.es/pdf/Anuncios%20de%20contenido%20sexual%20y%20prostitucion%20en%20prensa.pdf>
- Comisión Mixta de los Derechos de la Mujer y de la Igualdad de Oportunidades en las Cortes Generales (2007), *Informe de la Ponencia sobre la prostitución en España* (ES): http://www.congreso.es/public_oficiales/L8/CORT/BOCG/A/CG_A379.PDF
- Comisión Mixta de los Derechos de la Mujer y de la Igualdad de Oportunidades en las Cortes Generales (2007), *Informe final de la Ponencia sobre la prostitución en España* (13 de marzo 2007) (S. 42) (ES):

http://www.lourdesmunozsantamaria.cat/IMG/pdf/INFORME_PONENCIA_PROSTITUCION.pdf

- Comisión para la investigación de malos tratos a mujeres. *El cliente de prostitución, de invisible a responsable* (ES): <http://malostratos.org/archivos/2012/06/Cliente-web.pdf>
- Federación de Mujeres Progresistas (2008), *Trata de mujeres con fines de explotación sexual en España. Estudio Exploratorio*
- Ministerium für Gleichstellung (2008), Aktionsplan zur Bekämpfung des zum Zwecke der sexuellen Ausbeutung betriebenen Menschenhandels (2009–2011) (S. 15). Verfügbar (EN, ES, FR) unter: <http://www.msssi.gob.es/ssi/violenciaGenero/tratadeMujeres/planIntegral/home.htm>
- Ministerium für Gesundheit, Soziales und Gleichstellung (2009–2011), Berichte zur weiteren Verfolgung der Umsetzung des Aktionsplans gegen den zum Zwecke der sexuellen Ausbeutung betriebenen Menschenhandel aus den Jahren 2009, 2010 und 2011 (EN, ES, FR): <http://www.msssi.gob.es/ssi/violenciaGenero/tratadeMujeres/planIntegral/home.htm>
- Ministerium für Gesundheit, Soziales und Gleichstellung (2011), *Poblaciones mercancía: tráfico y la trata de mujeres en España*
- Gesundheitsministerium (2009), Landesweite Umfrage zur sexuellen Gesundheit: http://www.msssi.gob.es/organizacion/sns/planCalidadSNS/docs/v5_presentacion_ResuItadosENSS_16dic09.pdf
- Observatorio Cívico Independiente (2009), Informe 2009. El tráfico y la trata de seres humanos con fines de explotación sexual en España
- Spanische Ombudsstelle (2012), *Human Trafficking in Spain. Invisible Victims*. Abrufbar unter: http://www.defensordelpueblo.es/es/Documentacion/Publicaciones/monografico/contenido_1348128571191.html
- Unidad Técnica de la Policía Judicial de la Guardia Civil, *Informe Criminológico: Tráfico de seres humanos con fines de explotación sexual 2003–2004*, http://www.oas.org/atip/Reports/Trafico_seres_humanos_2003-04.pdf
- Außenministerium der Vereinigten Staaten von Amerika (2013), Trafficking in Persons Report 2013, Country Narratives: <http://www.state.gov/j/tip/rls/tiprpt/2013/index.htm>

Schweden

- Claude, K. (2011), *Targeting the Sex Buyer. The Swedish Example: Stopping Prostitution and Trafficking Where It All Begins*, Swedish Institute
- Dagens Nyheter, 27.5.2013: <http://www.dn.se/nyheter/sverige/sexkop-har-aldrig-gett-fangelse/> und Sveriges Radio, 4.5.2009: <http://sverigesradio.se/sida/artikel.aspx?programid=159&artikel=2811369>
- Ekberg, G. (2011), „The Swedish approach: a European Union Country fights sex trafficking“. Abrufbar unter: <http://www.womenlobby.org/spip.php?rubrique206&lang=en>
- Ekberg, G. (2012), „Briefing – Swedish law and policies on prostitution and trafficking in human beings“. Abrufbar unter: <http://www.womenlobby.org/spip.php?rubrique206&lang=en>
- Ombudsstelle für Diskriminierungsfragen:

<http://www.do.se/sv/Om-DO/Remissvar/2010/Yttrande-over-Forbud-mot-kop-av-sexuell-tjanst-En-utvardering-1999-2008-SOU-201049/>

- Holmström, C. (2009), *Prostitution in the Nordic Countries*, NORDEN: <http://www.norden.org/en/publications/publikationer/2009-756>
- Ministerium für Industrie, Beschäftigung und Kommunikation (Regeringskansliet) (2005), *Fact sheet: Prostitution and trafficking in human beings*. Abrufbar unter: http://nordicbaltic-assistwomen.net/IMG/pdf/Sweden_Factsheet_on_Prostitution_and_Trafficking-2.pdf
- Ministerium für Integration und Gleichstellung (2009), *Against prostitution and human trafficking for sexual purposes*: Abrufbar unter: <http://www.government.se/sb/d/574/a/133671>
- Nationaler Beirat für Kriminalitätsverhütung (BRA), Kriminalstatistiken: <http://www.bra.se/bra/bra-in-english/home/crime-and-statistics/crime-statistics/statistical-tables.html>
- Zentralamt für Gesundheits- und Sozialwesen: <http://www.socialstyrelsen.se/Lists/Artikelkatalog/Attachments/18170/2010-11-11.pdf>
- RFSU: <http://www.rfsu.se/sv/Sex-och-politik/Remisser-och-yttranden/Yttrande-over-betankandet-Forbud-mot-kop-av-sexuell-tjanst-En-utvardering-1999-2008-SOU-201049/>
- Schwedische Behörde für die öffentliche Verwaltung: <http://www.statskontoret.se/upload/Remissvar/2010/2010143.pdf>
- Socialstyrelsen (2008), *Prostitution in Sweden 2007*
- Bericht der schwedischen Regierung (2010), *Evaluation of the Prohibition of the Purchase of Sexual Services 1999–2008*, (SOU 2010:49). Abrufbar unter: <http://www.government.se/sb/d/13420/a/151488>
- Bericht der schwedischen Regierung (1995), *Könshandeln: Betänkande av 1993 års prostitutionsutredning* [Sexhandel: Abschlussbericht zur Untersuchung zum Thema Prostitution von 1993] (SOU 1995:15)
- Außenministerium der Vereinigten Staaten von Amerika (2013), *Trafficking in Persons Report 2013, Country Narratives*: <http://www.state.gov/j/tip/rls/tiprpt/2013/index.htm>
- Waltman, M. (2011), „Prohibiting Sex Purchasing and Ending Trafficking: The Swedish Prostitution Law“, *Michigan Journal of International Law*, Bd. 33, Ausgabe 1, 2011, S. 133–157

Wissenschaftliche Quellen

- Agacinski, Sylviane, „Prostitution: l'abolition face à la légalisation“, *Le Débat*, 2013/2 Nr. 174, S. 114–129. DOI: 10.3917/deba.174.0114
- Akee, R., Basu, A., Bedi, A., Chau, N. (2007), „Determinants of Trafficking in Women and Children: Cross-National Evidence, Theory and Policy Implications“, Institute for the study of Labour. Abrufbar unter: http://www.iza.org/conference_files/worldb2008/basu_a3581.pdf
- Akee, R., Basu, A., Bedi, A., Chau, N. (2009), „Combating Trafficking in Women and Children: A Review of International and National Legislation, Coordination Failures and

- Perverse Economic Incentives", *The Protection Project Journal of Human Rights and Civil Society*, Bd. 1, Ausgabe 2, Januar 2009, S. 1–24
- Askola, H. (2007), *Legal Responses to Trafficking in Women for Sexual Exploitation in the European Union*, Modern Studies in European Law, Bd. 14
 - Badinter, Elisabeth, Philosophin, et al. (Régine Deforges, Schriftstellerin, Caroline Eliacheff, Kinder- und Jugendpsychiaterin, Elisabeth de Fontenay, Philosophin, Claude Habib, Professorin für Literatur (Sorbonne-Nouvelle), Nathalie Heinich, Soziologin (CNRS), Claude Lanzmann, Schriftsteller und Filmemacher, William Marx, Professor für Literatur (Paris-Ouest), Véronique Nahoum-Grappe, Anthropologin (EHESS), Philippe Raynaud, Professor für Politikwissenschaften (Panthéon-Assas), Céline Spector, Philosophin (Bordeaux-3), Georges Vigarello, Historiker (EHESS)) in *Tribune, Nouvel observateur*, 23. August 2013
 - Berman, J. (2010), „Biopolitical Management, Economic Calculation and Trafficked Women“, *International Migration*, Bd. 48 (4), 2010, Internationale Organisation für Migration (IOM)
 - Brunovskis, A., Fafo (2012), *Balancing Protection and Prosecution in Anti-Trafficking Policies*, Norden. Abrufbar unter: <http://www.norden.org/en/publications/publikationer/2012-556>
 - Bryant, K., Larowe, A., Morrison, M., Smalls, D., Williams, W., (2012) „Sex Trafficking in Europe: Qualitative Observations on Sex Trafficking Situations in Prague, Amsterdam and Stockholm“, Presidential Global Scholars Virginia Tech
 - Butcher, Kate, *Confusion between prostitution and sex trafficking*, The Lancet, Bd. 361, 7. Juni 2003 • www.thelancet.com
 - Cherif Bassiouni (2008), „Enslavement: Slavery, Slave-Related Practices, and Trafficking in Persons for Sexual Exploitation“, S. 535–599, in Cherif Bassiouni (Hrsg.), *International Criminal Law, Volume 1: Sources, Subjects, and Contents*, 3. Auflage, M. Nijhoff Publishers, 2008
 - Cho, S. Y. (2012), „Modeling for Determinants of Human Trafficking“, *Economics of Security*, Working Paper 70, Mai 2012
 - Cho, S. Y., Dreher, A., Neumayer, E. (2013), „Does Legalized Prostitution Increase Human Trafficking?“, *World Development*, Bd. 41, Ausgabe 1, Januar 2013, S. 67–82
 - Choi, H., Klein, C., Shin M. S., Lee, H. J. (2009), „Posttraumatic Stress Disorder (PTSD) and Disorders of Extreme Stress (DESNOS) Symptoms Following Prostitution and Childhood Abuse“, *Violence Against Women*, Bd. 15, Nr. 8, August 2009, S. 933–951
 - De Miguel, A. (2012), „La prostitución de mujeres, una escuela de desigualdad humana“, *Revista Europea de Derechos Fundamentales*, Nr. 19, Bd. 1, 2012, S. 49–74 (S. 58) (ES)
 - Di Nicola, A., Cauduro, A., Lombardi, M., Ruspini, P. (2009), *Prostitution and Human Trafficking. Focus on Clients*, Springer, 2009
 - Di Nicola, A., Orfano, I., Cauduro, A., Conci, N. (2005), *Study on National Legislation on Prostitution and the Trafficking in Women and Children*, Transcrime, Europäisches Parlament. Abrufbar unter: <http://transcrime.cs.unitn.it/tc/412.php>
 - Doezeema, Jo, *Sex Slaves and Discourse Masters, the reconstruction of trafficking*, Zed Books, 2010

- Doezeema, Jo, *Loose women or lost women*, The re-emergence of the myth of „white slavery“ in contemporary discourses of „trafficking in women“, *Gender Issues*, Bd. 18, Nr. 1, Winter 2000, S. 23–50
- Farley, M., Barkan, H. (1998), „Prostitution, violence and posttraumatic stress disorder“, *Women & Health*, Bd. 27, Nr. 1 (S. 37–49)
- Farley, M. et al. (2003), „Prostitution and Trafficking in Nine Countries: an Update on Violence and Posttraumatic Stress Disorder“, *Journal of Trauma Practice*, Bd. 2, Nr. 3/4. Abrufbar unter: <http://www.prostitutionresearch.com/pdf/Prostitutionin9Countries.pdf>
- Farley, M. (2004), „Bad for the Body, Bad for the Heart: Prostitution Harms Women Even if Legalized or Decriminalized“, *Violence Against Women*, Bd. 10, Nr. 10, Oktober 2004, S. 1087–1125
- Farley, M. (2006), „Prostitution, Trafficking, and Cultural Amnesia: What We Must Not Know in Order to Keep the Business of Sexual Exploitation Running Smoothly“, *Yale Journal of Law and Feminism*, 2006
- Farley, M., Bindel, J., Golding, J. (2009), *Men Who Buy Sex: Who They Buy and What They Know*, Eaves, London. Prostitution Research & Education
- Farley, M., Macleod, J., Anderson, L., Golding, J. M. (2011), „Attitudes and Social Characteristics of Men Who Buy Sex in Scotland“, *Psychological Trauma: Theory, Research, Practice and Policy*, 2011
- Farley, M., Schuckman, E., Golding, J., Houser, K., Jarret, L., Qualliotine, P., Decker, M. (2011), *Comparing Sex Buyers with Men Who Don't Buy Sex*, Jahresversammlung Psychologists for Social Responsibility, 15. Juli 2011, Boston, MA. Prostitution Research & Education
- Goodey, Joe, *Sex trafficking in women from Central and East European countries: promoting a 'victim-centred' and 'woman-centred' approach to criminal justice intervention*, *Feminist Review* (2004) 76, 26–45; doi:10.1057/palgrave.fr.9400141
- Grenz, Sabine, *Intersection of Sex and Power in Research on Prostitution: A Female Researcher Interviewing Male Heterosexual Clients*, University of Chicago Press, New Feminist Approaches to Social Science Methodologies, 2013
- Holmström, C., Skilbrei, M. L. (2008), *Prostitution in the Nordic Countries*, Konferenzbericht, Stockholm, 16./17. Oktober 2008, Norden. Abrufbar unter: <http://www.norden.org/en/publications/publikationer/2009-756>
- Internationales Zentrum für Migrationspolitikentwicklung (ICMPD) (2009), *Legislation and the Situation Concerning Trafficking in Human Beings for the Purpose of Sexual Exploitation in EU Member States*
- Jakobsson, N., Kotsadam, A. (2013), „The Law and Economics of International Sex Slavery: Prostitution Laws and Trafficking for Sexual Exploitation“, *European Journal of Law and Economics*, Bd. 35, Ausgabe 1, Februar 2013, S. 87–107
- Jeffreys, S. (2000), „Challenging the Child/Adult Distinction in Theory and Practice on Prostitution“, *International Feminist Journal of Politics*, Bd. 2, Ausgabe 3, S. 359–379
- John J. Potterat et al. (2004), „Mortality in a Long-term Open Cohort of Prostitute Women“, *American Journal of Epidemiology*, Bd. 159, Nr. 8, S. 778–785. Abrufbar unter: <http://aje.oxfordjournals.org/content/159/8/778.full.pdf>
- Kara, S. (2009), *Sex Trafficking: Inside the Business of Modern Slavery*, Columbia University Press, 2009

- Kelly, L., Coy, M., Davenport, R. (2009), *Shifting Sands: A Comparison of Prostitution Regimes Across Nine Countries*, CWASU, London Metropolitan University. Abrufbar unter: http://www.cwasu.org/project_display.asp?pageid=PROJECTS&type=11&pagekey=55&year=2009
- Kamala Kempadoo, Jyoti Sanghera, Bandana Pattanaik 1960–2005, *Trafficking and prostitution reconsidered: new perspectives on migration, sex work, and human rights*, Ausgabe 2012
- MacKinnon, C. A. (2011), „Trafficking, Prostitution and Inequality“, *Harvard Civil Rights-Civil Liberties Law Review*, Bd. 46, Ausgabe 8, 2011, S. 271–309
- Macleod, J., Farley, M., Anderson, L., Golding, J. (2008), *Challenging Men's Demand for Prostitution in Scotland*, Women's Support Project
- Madden Dempsey, M. (2010) „Sex Trafficking and Criminalization: In Defense of Feminist Abolitionism“, *University of Pennsylvania Law Review*, Bd. 158, Ausgabe 6, Juni 2010, S. 1729–1778
- Mahmoud, T., Trebesch, C. (2009), *The Economic Drivers of Human Trafficking: Micro-Evidence from Five Eastern European Countries*, Institut für Weltwirtschaft Kiel, Arbeitspapier Nr. 1489, Februar 2009
- Malamuth, NM et al. (1996), „The Confluence Model of Sexual Aggression: Combining Hostile Masculinity and Impersonal Sex“, *Sex Offender Treatment: Biological Dysfunction, Intrapsychic Conflict, Interpersonal Violence*, 1996, S. 13-37. Abrufbar unter: <http://www.sscnet.ucla.edu/comm/malamuth/pdf/96JOR23.pdf>
- Markovich, M., „Guide to the UN Convention of 2 December 1949 for the Suppression of the Traffic in Persons and of the Exploitation of the Prostitution of Others“, abrufbar unter: <http://www.catwinternational.org/Content/Images/Article/88/attachment.pdf>
- Mellor, Rebecca, Lovell, Andrew, „The lived experienced of UK based sex workers and the health consequences: an exploratory study“, *Oxford Journals*, Band 27, Ausgabe 3, S. 311–322
- O'Connell, J. (2002), „The Rights and Wrongs of Prostitution“, *Hypatia*, Bd. 17, Nr. 2 (Frühjahr 2002), S. 84–98
- Outshoorn, J. (2001), „Debating Prostitution in Parliament. A Feminist Analysis“, *The European Journal of Women's Studies*, Bd. 8, Ausgabe 4, 2001, S. 472–490
- Parent, Colette, Brucker, Chris, Coriveau, Patrice, Nenyeh Mensah, Maria, Toupin, Louise, *Sex Work, Rethinking the job, respecting the workers*, 2013
- Penfold, C., Hunter, G., Campbell, R., Barham, L. (2004), „Tackling Client Violence in Female Street Prostitution: Inter-Agency Working Between Outreach Agencies and the Police“, *Policing & Society (Routledge)*, Bd. 14, Nr. 4, Dezember 2004, S. 365–379
- Pichler, Bernhard, *Sex als Arbeit: Prostitution als Tätigkeit im Sinne des Arbeitsrechts*, 2013
- Post, D. (2010), *The Legalization of Prostitution: A violation of International Law*. Abrufbar unter: <http://www.womenlobby.org/spip.php?rubrique206&lang=en>
- Potterat, J. et al. (2004), „Mortality in a Long-term Open Cohort of Prostitute Women“, *American Journal of Epidemiology*, Bd. 159, Nr. 8, 2004, S. 778–785
- Raymond, Janice G., *Legitimizing Prostitution as Sex Work: UN Labour Organization (ILO) Calls for Recognition of the Sex Industry*, ohne Datum

- Raymond, J. (2003), „Ten Reasons for Not Legalizing Prostitution And a Legal Response to the Demand for Prostitution“, *Journal of Trauma Practice*, Bd. 2, 2003, S. 315–332
- Sanders, Teela, „The risks of street prostitution: Punters, Police and Protesters“. In: *Urban Studies*, August 2004, Bd. 41 Nr. 9 1703-1717
- Schaffer, J. K. (2010), „Research on Norwegian prostitution policy“, *Nordic Prostitution Policy Reform*, 17.8.2010: <http://npnr.se/2010/08/17/existing-research-on-norwegian-prostitution-policy/>
- Schmitt, S., Euchner, E., Preidel, C. (2013), „Regulating Prostitution and Same-Sex Marriage in Italy and Spain: The Interplay of Political and Societal Veto Players in Two Catholic Societies“, *Journal of European Policy*, 2013, Bd. 20, Nr. 3, S. 425–441
- Schultze-Florey, S. F. (2011), *Prostitution and the free will – a critical view on consent in prostitution*, University of Bergen (S. 95). Abrufbar unter: <https://bora.uib.no/handle/1956/5502>
- Shively, M., Kliorys, K., Wheeler, K., Hunt, D. (2012), *A National Overview of Prostitution and Sex Trafficking Demand Reduction Efforts, Final Report*, Nationales Justizinstitut, Justizministerium der USA. Abrufbar unter: <https://www.ncjrs.gov/pdffiles1/nij/grants/238796.pdf>
- Siegel, D. (2012), „Mobility of Sex Workers in European Cities“, *European Journal on Criminal Policy and Research*, Bd. 18, 2012, S. 255–268
- Stenvoll, D. (2002), „From Russia with Love? Newspaper Coverage of Cross-Border Prostitution in Northern Norway, 1990–2001“, *The European Journal of Women's Studies*, Bd. 9, Ausgabe 2, 2002, S. 143–162
- Van der Laan, P., Smit, M., Busschers, I., Aarten, P. (2011), *Cross Border Trafficking in Human Beings: Prevention and Intervention Strategies for Reducing Sexual Exploitation*, Campbell Systematic Reviews, Bd. 9, 2011
- Van der Meulen, Emily, „Action Research with Sex Workers: Dismantling Barriers and Building Bridges“, Ryerson University, Kanada, 2011
- Van der Meulen, Emily, Duisiu, Elya M., Love, Victoria, „Selling Sex, Experience, Advocacy, Research on Sex Work in Canada“, 2013
- Waltman, M., „Prohibiting sex purchasing and ending trafficking: The Swedish Prostitution Law“, *Michigan Journal of International Law*, Bd. 33, Ausgabe 1, 2011
- Weitzer, R. (2012), *Legalizing prostitution: From Illicit Vice to Lawful Business*, New York University Press

Nichtstaatliche Organisationen

- ECPAT Australia (1998), *Youth for Sale. ECPAT Australia's National Inquiry into the Commercial Sexual Exploitation of Children and Young People in Australia*
- Equality Now, „Does Legalizing Prostitution Protect Women and Girls? Findings from countries and states where prostitution is legal“. Abrufbar unter: www.equalitynow.org
- European Women's Lobby (EWL), „The effects of different legislative approaches to prostitution on persons in prostitution and society in general“. Abrufbar unter: <http://www.womenlobby.org/spip.php?rubrique206&lang=en>
- European Women's Lobby (EWL), „The effects of different legislative approaches to prostitution on trafficking for sexual exploitation“. Abrufbar unter: <http://www.womenlobby.org/spip.php?rubrique206&lang=en>
- Global Alliance Against Traffic in Women (GAATW) (2011), *Moving Beyond "Supply and Demand" Catchphrases: Assessing the uses and limitations of demand-based approaches in anti-trafficking*
- O'Connor, M., Healy, G. (2006), *The links between prostitution and sex trafficking: a briefing handbook*. Coalition Against Trafficking in Women International (CATW), European Women's Lobby (EWL). Abrufbar unter: <http://www.womenlobby.org/spip.php?rubrique206&lang=en>
- Pape, P. (2011), *Analyse: La prostitution est une violence faite aux femmes. Refusons d'en être complices!*, CPC, CEPESS. Abrufbar unter: <http://www.womenlobby.org/spip.php?rubrique206&lang=en>
- Strom, A. (2011), *A glimpse of 30 years of struggle against prostitution by the women's liberation movement in Norway*, Kvinnefronten / The Women's Front of Norway. Abrufbar unter: http://www.wunrn.com/pdf/hele_filen.pdf
- Sullivan, M. (2005), *What Happens When Prostitution Becomes Work? An Update on Legalisation of Prostitution in Australia*, CATW
- SWAN, *Arrest the violence, Human Rights abuses against sex workers in Central and Eastern Europe and Central Asia*, Open Society Foundation, 2009
- TAMPEP (Europäisches Netzwerk zur HIV- und STD-Prävention für Sexarbeiterinnen mit Migrationshintergrund) (2009), *Sex work in Europe. A mapping of the prostitution scene in 25 European countries*. Abrufbar unter: www.tampep.eu
- TAMPEP (2009), *Sex work, migration, health*. Abrufbar unter: <http://tampep.eu/documents.asp?section=reports>

NÜTZLICHE WEBSITES

<http://ec.europa.eu/anti-trafficking/>

<http://fafo.no/prostitution/>

<http://prosentret.no/en/lovverk/>

<http://prostitution.procon.org/>

<http://tampep.eu/>

<http://the-invisible-men.tumblr.com/>

<http://www.ahige.org/>

<http://www.apramp.org/>

<http://www.catwinternational.org/>

<http://www.cwasu.org/>

<http://www.dutchrapporteur.nl/>

<http://www.equalitynow.org/>

<http://www.havocscope.com/tag/prostitution/>

<http://www.gaatw.org/>

<http://lastradainternational.org>

<http://www.menapat.org/>

<http://www.nomas.org/>

<http://www.palermoprotocol.com/>

<http://www.pic-amsterdam.com/>

<http://www.prostitutie.nl/index.php?id=4&L=1>

<http://www.prostitutionresearch.com/>

<http://www.redcontralatrata.org/>

<http://www.services4sexworkers.eu/s4swi/>

<http://www.sexworkeurope.org/>

<http://www.un.org/womenwatch/daw/cedaw/>

<http://www.ungift.org/>

<http://www.unwomen.org/>

<http://www.wave-network.org/>

<http://www.womenlobby.org/>

<http://www.wunrn.com/>

ANHANG I: ÜBERBLICK ÜBER DEN VÖLKERRECHTLICHEN RAHMEN BETREFFEND DIE SEXUELLE AUSBEUTUNG

WICHTIGSTE ERKENNTNISSE

- Im Völkerrecht sind Prostitution, sexuelle Ausbeutung und Menschenhandel eng miteinander verbunden. Allerdings zielt das Völkerrecht darauf ab, sexuelle Ausbeutung und Menschenhandel zu bekämpfen, wohingegen die Regulierung der Prostitution den Vertragsparteien überlassen wird. Daher finden sich im Völkerrecht keine Bestimmungen darüber, wie die Prostitution bei gleichzeitiger Bekämpfung des Menschenhandels und der sexuellen Ausbeutung zu behandeln ist.
- In den völkerrechtlichen Bestimmungen wird der Tatsache Rechnung getragen, dass Frauen und Mädchen überproportional häufig von Prostitution und Menschenhandel zum Zwecke der sexuellen Ausbeutung betroffen sind und diese daher als in hohem Maße geschlechtsspezifisches Phänomen betrachtet werden sollten.
- Einige völkerrechtliche Instrumente sind sowohl auf der Ebene der Vereinten Nationen als auch auf der Ebene des Europarats für das in der vorliegenden Studie behandelte Thema relevant, wenn es um die Bekämpfung der Zwangsarbeit, der Gewalt gegen Frauen und des Menschenhandels geht.
- Es gibt Anzeichen dafür, dass die Gesetzgebung – ob sie nun die Prostitution als rechtmäßige oder als strafbare Handlung einstuft – Einfluss auf die Zahl der Personen hat, die dem zum Zwecke der sexuellen Ausbeutung betriebenen Menschenhandel zum Opfer fallen.
- Es sei darauf hingewiesen, dass in diesen Bestimmungen die Nachfrage nach sexuellen Dienstleistungen als Grund für den Frauen- und Kinderhandel zum Zwecke der sexuellen Ausbeutung betrachtet wird. Folglich wird den Vertragsparteien in den von den Vereinten Nationen und dem Europarat erlassenen Rechtsinstrumenten empfohlen, zur wirksamen Bekämpfung des Menschenhandels Maßnahmen zu ergreifen, um die Nachfrage abzuschwächen und die Käufer sexueller Dienstleistungen abzuschrecken.

I. Vereinte Nationen

Die Vereinten Nationen sind im Bereich der Bekämpfung der sexuellen Ausbeutung sehr aktiv. Die entsprechenden rechtlichen Bestimmungen sind Teil des Völkerrechts zur Bekämpfung der Gewalt gegen Frauen, der Zwangsarbeit und des Menschenhandels. In den letzten Jahren haben die Vereinten Nationen und der Europarat begonnen, auf den Zusammenhang zwischen diesen Straftaten und der Nachfrage nach sexuellen Dienstleistungen hinzuweisen. Nachfolgend werden die einschlägigen Instrumente in chronologischer Reihenfolge erläutert.

I.A) Konvention zur Unterbindung des Menschenhandels und der Ausnutzung der Prostitution anderer, 1949

Die am 2. Dezember 1949 – ein Jahr nach der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte – verabschiedete Konvention war das erste rechtsverbindliche Dokument,

das sich mit dem Menschenhandel zum Zwecke der sexuellen Ausbeutung als einem mit der Würde und dem Wert der menschlichen Person unvereinbaren Übel befasste²⁴⁶. In dieser Konvention wird ein Zusammenhang zwischen Prostitution und dem zum Zwecke der sexuellen Ausbeutung betriebenen Menschenhandel anerkannt. Sie sieht vor, dass jede Person bestraft werden soll, die eine andere Person „zu Zwecken der Prostitution beschafft, sie dazu verleitet oder verführt“, die „die Prostitution einer anderen Person [...] ausnutzt“ oder die wissentlich ein Bordell oder eine andere Stätte zum Zwecke der Prostitution anderer unterhält oder leitet. Außerdem verbietet sie Vorschriften, wonach Personen, die der Prostitution nachgehen, einer Registrierungspflicht oder anderen Verwaltungskontrollen unterliegen.

I.B) Übereinkommen zur Beseitigung jeder Form von Diskriminierung der Frau (CEDAW), 1979

Das im Jahr 1979 von der Generalversammlung der Vereinten Nationen verabschiedete CEDAW wird häufig als Frauenrechtsübereinkommen bezeichnet. Es enthält eine Definition des Begriffs der Diskriminierung der Frau²⁴⁷ und einen Plan für nationale Maßnahmen, mit denen dieser Form der Diskriminierung ein Ende gesetzt werden soll. Artikel 6 des CEDAW sieht vor, dass die „Vertragsstaaten [...] alle geeigneten Maßnahmen einschließlich gesetzgeberischer Maßnahmen zur Abschaffung jeder Form des Frauenhandels und der Ausbeutung der Prostitution von Frauen [treffen]“.

In seinen späteren Kommentaren und Empfehlungen fordert der CEDAW-Ausschuss die Parteien auf, sich stärker für die Bekämpfung der sexuellen Ausbeutung von Frauen einzusetzen und Frauen und Mädchen, die aus der Prostitution aussteigen wollen, Unterstützung anzubieten. In seiner Allgemeinen Empfehlung Nr. 19 (11. Sitzung, 1992) nimmt der Ausschuss zur Kenntnis, dass Armut und Arbeitslosigkeit viele Frauen und Mädchen in die Prostitution zwingen, und er bestätigt den Zusammenhang zwischen der Vermarktung von Frauen als Sexualobjekten einerseits und der geschlechtsbezogenen Gewalt andererseits²⁴⁸.

I.C) Übereinkommen über die Rechte des Kindes (KRK), 1989

1989 verabschiedete die Generalversammlung der Vereinten Nationen das Übereinkommen, bei dem es sich um einen Menschenrechtsvertrag handelt, in dem die bürgerlichen, politischen, wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechte von Kindern sowie ihre Rechte im Bereich der Gesundheitsfürsorge festgelegt sind.

²⁴⁶ Für eine historische Auswertung der Konvention und der daran anschließenden Texte siehe Markovich, M., „Guide to the UN Convention of 2 December 1949 for the Suppression of the Traffic in Persons and of the Exploitation of the Prostitution of Others“, abrufbar unter:

<http://www.catwinternational.org/Content/Images/Article/88/attachment.pdf>.

²⁴⁷ Artikel 1: „In diesem Übereinkommen bezeichnet der Ausdruck ‚Diskriminierung der Frau‘ jede mit dem Geschlecht begründete Unterscheidung, Ausschließung oder Beschränkung, die zur Folge oder zum Ziel hat, dass die auf die Gleichberechtigung von Mann und Frau gegründete Anerkennung, Inanspruchnahme oder Ausübung der Menschenrechte und Grundfreiheiten durch die Frau – ungeachtet ihres Familienstands – im politischen, wirtschaftlichen, sozialen, kulturellen, staatsbürgerlichen oder jedem sonstigen Bereich beeinträchtigt oder vereitelt wird.“

²⁴⁸ Allgemeine Bemerkung Nr. 11-12: „Traditionelle Sichtweisen, wonach Frauen dem Mann unterlegen sind oder stereotype Rollen innehaben, erhalten weit verbreitete Gewalt- und Zwangspraktiken aufrecht [...] und leisten der Verbreitung von Pornografie und der Darstellung und anderweitigen Vermarktung der Frau als Sexualobjekt statt als Individuum Vorschub. Dies wiederum trägt zur geschlechtsbezogenen Gewalt bei.“

Allgemeine Bemerkung Nr. 14-15: „Armut und Arbeitslosigkeit begünstigen die Möglichkeiten für den Frauenhandel [...] [und] zwingen viele Frauen und junge Mädchen in die Prostitution“, <http://www.un.org/womenwatch/daw/cedaw/>.

In dem Kinderrechtsübereinkommen werden die Vertragsstaaten aufgefordert, alle geeigneten Maßnahmen zu treffen, um Kinder vor allen Formen der sexuellen Ausbeutung zu schützen, einschließlich der Ausbeutung von Kindern für die Prostitution oder andere rechtswidrige sexuelle Praktiken und der Ausbeutung von Kindern in der Pornografie.

Sexueller Missbrauch und sexuelle Ausbeutung umfassen die sexuelle Ausbeutung zu kommerziellen Zwecken, Kinderprostitution und Kinderpornografie; sie gelten als eine Form von Gewalt und daher als „in psychologischer Hinsicht intrusiv, ausbeuterisch und traumatisch“, auch wenn sie nicht mit körperlicher Gewalt oder körperlichem Zwang einhergehen²⁴⁹.

I.D) Erklärung über die Beseitigung der Gewalt gegen Frauen, 1993

Die Erklärung über die Beseitigung der Gewalt gegen Frauen wurde von der Generalversammlung der Vereinten Nationen 1993 verabschiedet, und obgleich sie nicht den rechtsverbindlichen Charakter eines Übereinkommens oder eines Vertrags besitzt, handelt es sich doch um eine aussagekräftige Grundsatzerklärung an die internationale Gemeinschaft. Artikel 1 und 2 enthalten die am weitesten verbreitete Definition von Gewalt gegen Frauen. Weitere Informationen sind Anhang II zu entnehmen.

I.E) Erklärung und Aktionsplattform von Beijing, 1995

Eines der wichtigsten Ergebnisse der 4. Weltfrauenkonferenz der Vereinten Nationen von 1995 war die Erklärung und Aktionsplattform von Beijing, eine Agenda für die Stärkung der Rolle der Frau.

Im Rahmen der Plattform wird darauf hingewiesen, dass die Globalisierung und die weltweiten Migrationsmuster unterschiedliche Folgen für Frauen und Männer haben und in vielen Fällen zur sexuellen Ausbeutung von Frauen führen können. Dabei werden das schwerwiegende Problem der Feminisierung der Armut und die Tatsache betont, dass die Armut Frauen in Lagen zwingen kann, in denen sie leichter Opfer sexueller Ausbeutung werden. Laut der Plattform laufen Frauen und Mädchen durch Menschenhandel und sexuelle Ausbeutung häufig Gefahr, physische und psychische Traumata zu erleiden und krank und ungewollt schwanger zu werden²⁵⁰.

Unter Berücksichtigung der internationalen Bestrebungen nach einer wirksamen Bekämpfung des auf den Sexhandel ausgerichteten Frauen- und Mädchenhandels wurde im Rahmen der Aktionsplattform ein strategisches Ziel beschlossen, das auf die Beseitigung des Frauenhandels und die Unterstützung von Frauen, die aufgrund von Prostitution und Menschenhandel Opfer von Gewalt geworden sind²⁵¹, abstellt; demnach werden die Regierungen aufgefordert,

geeignete Maßnahmen zu ergreifen, um gegen die Faktoren vorzugehen, die den Frauen- und Mädchenhandel zwecks Prostitution und anderer Formen des Sexgewerbes begünstigen,

²⁴⁹ Allgemeine Bemerkungen des Ausschusses für die Rechte des Kindes, abrufbar unter: <http://www2.ohchr.org/english/bodies/crc/comments.htm>.

²⁵⁰ Ziff. 99

²⁵¹ Strategisches Ziel D.3 (Ziff. 130).

den Rechtsvollzug zu stärken, damit die Rechte von Frauen und Mädchen besser geschützt und die Täter bestraft werden, umfassende Programme anzubieten, um die Opfer zu betreuen und zu unterstützen und sie wieder in die Gesellschaft einzugliedern.

I.F) Fakultativprotokoll zum Übereinkommen über die Rechte des Kindes betreffend den Verkauf von Kindern, die Kinderprostitution und die Kinderpornographie, 2000

In Reaktion auf den zunehmenden internationalen Kinderhandel zum Zwecke der Kinderprostitution und Kinderpornografie verabschiedete die Generalversammlung der Vereinten Nationen das Fakultativprotokoll zum vorgenannten Übereinkommen in der Absicht, die Maßnahmen zur Gewährleistung des Schutzes des Kindes vor sexueller Ausbeutung auszuweiten.

In dem Protokoll wird bestätigt, dass Mädchen besonders gefährdet sind, Opfer sexueller Ausbeutung zu werden, da sich unter den Opfern der sexuellen Ausbeutung unverhältnismäßig viele Mädchen befinden.

Um den Kinderhandel und die sexuelle Ausbeutung von Kindern zu bekämpfen, wird in dem Protokoll auf die Notwendigkeit hingewiesen, die Nachfrage nach Kinderprostitution und Kinderpornografie aufseiten der Abnehmer zu senken.

I.G) Zusatzprotokoll der Vereinten Nationen zur Verhütung, Bekämpfung und Bestrafung des Menschenhandels, insbesondere des Frauen- und Kinderhandels, 2000

Das häufig als Palermo-Protokoll bezeichnete Dokument ist eines der drei Zusatzprotokolle zum Übereinkommen gegen die grenzüberschreitende organisierte Kriminalität, das durch die Resolution 55/25 vom 15. November 2000 von der Generalversammlung verabschiedet wurde²⁵². Es ist das erste internationale Instrument, mit dem eine umfassende, international anerkannte Definition des Begriffs des Menschenhandels festgelegt wurde.

Artikel 9 des Protokoll befasst sich mit der Nachfrageseite des Phänomens des Menschenhandels; darin werden die Vertragsstaaten aufgefordert, gesetzgeberische oder sonstige Maßnahmen zu treffen oder zu verstärken, um „**der Nachfrage entgegenzuwirken**, die alle Formen der zum Menschenhandel führenden Ausbeutung von Personen, insbesondere von Frauen und Kindern, begünstigt“.

Allerdings ist das Protokoll als Teil des Übereinkommens gegen die grenzüberschreitende Kriminalität in seinem Geltungsbereich insofern beschränkt, als es darin ausschließlich um Menschenhandel im Rahmen der grenzüberschreitenden und organisierten Kriminalität geht.

I.H) Überprüfung und Bewertung der Umsetzung der Erklärung und Aktionsplattform von Beijing (Beijing +10), 2005

Bei ihrer 49. Tagung im Jahr 2005 nahm die Kommission für die Rechtsstellung der Frau die 10-Jahres-Überprüfung der Umsetzung der Erklärung und Aktionsplattform von Beijing vor.

²⁵² Der vollständige Wortlaut des Übereinkommens und der drei Protokolle ist in englischer Sprache abrufbar unter <http://www.unodc.org/documents/treaties/UNTOC/Publications/TOC%20Convention/TOCebook-e.pdf>.

In dem Ergebnisdokument wird die geschlechtsspezifische Dimension des Phänomens Menschenhandel betont und erklärt, dass die meisten Opfer des Menschenhandels Frauen und Mädchen sind, mit denen in den allermeisten Fällen zu Zwecken der kommerziellen sexuellen Ausbeutung Handel betrieben wird.

Mit der Resolution 49/2 wird das konkrete Ziel verfolgt, die Nachfrage nach Frauen und Mädchen, die Opfer von Menschenhandel sind, zu beseitigen. Dabei wird der untrennbare Zusammenhang zwischen der Nachfrage und dem Menschenhandel zum Zwecke der sexuellen Ausbeutung hervorgehoben, und die Regierungen werden aufgefordert, konkrete gesetzgeberische Maßnahmen zu treffen oder für die Durchsetzung der Gesetze zu sorgen, mit denen Ausbeuter und Käufer von Sex, von denen die Nachfrage nach der zu Sexhandel führenden Prostitution ausgeht, abgeschreckt werden sollen.

Hinsichtlich der Prävention wird in der Resolution empfohlen, Aufklärungsprogramme durchzuführen, um das Bewusstsein für die negativen Folgen der Prostitution und anderer Formen der sexuellen Ausbeutung zu schärfen. Außerdem werden auf die Käufer von Sex ausgerichtete Programme empfohlen, mit denen diese über die Gewalt informiert werden sollen, der Prostituierte ausgesetzt sind.

Darüber hinaus betont die Kommission, dass es Untersuchungen zum Zusammenhang zwischen dem auf Sex abzielenden Frauen- und Mädchenhandel einerseits und den die Prostitution und andere Formen der sexuellen Ausbeutung regelnden Gesetzen andererseits bedarf.

II. Europarat

Der Europarat spielt im Kampf gegen den Menschenhandel – einschließlich des Menschenhandels zum Zwecke der sexuellen Ausbeutung – sowie gegen die Gewalt gegen Frauen eine bedeutende Rolle; als regionale Organisation hat er zahlreiche Entschlüsse und Empfehlungen hervorgebracht, um die Mitgliedstaaten bei der Bewältigung dieser Probleme zu unterstützen und sie darin zu bestärken, wobei es bei einigen dieser Entschlüsse und Empfehlungen konkret um das Phänomen des Frauenhandels zum Zwecke **der sexuellen Ausbeutung** ging²⁵³.

Darüber hinaus hat der Europarat drei Übereinkommen angenommen, die auf die Einführung grundlegender Rechtsinstrumente abzielten, in denen auf europäischer Ebene geltende Mindeststandards festgelegt wurden:

- ❖ Übereinkommen des Europarats zur Bekämpfung des Menschenhandels (2005)
- ❖ Übereinkommen des Europarats zum Schutz von Kindern vor sexueller Ausbeutung und sexuellem Missbrauch (2007)
- ❖ Übereinkommen des Europarats zur Verhütung und Bekämpfung von Gewalt gegen Frauen und häuslicher Gewalt (2011)

²⁵³ Unter anderem: Empfehlung 1325 (1997) zu Frauenhandel und Zwangsprostitution in den Mitgliedstaaten des Europarats, Empfehlung Nr. R (2000) 11 des Ministerkomitees an die Mitgliedstaaten zu Maßnahmen gegen den Menschenhandel zum Zweck der sexuellen Ausbeutung, Empfehlung Rec (2001) 16 des Ministerkomitees an die Mitgliedstaaten zum Schutz von Kindern vor sexueller Ausbeutung, Empfehlung 1545 (2002) zu einer Kampagne gegen den Frauenhandel, Empfehlung 1610 (2003) zur Frage der Migration in Verbindung mit Frauenhandel und Prostitution. Weitere Informationen unter: http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/trafficking/default_en.asp.

II.A) Übereinkommen des Europarats zur Bekämpfung des Menschenhandels, 2005

In dem Übereinkommen wird der Menschenhandel als großes Problem in Europa anerkannt, das in erster Linie Frauen und Mädchen betrifft. Es wird bestätigt, dass die häufigste Form des Menschenhandels in Europa der Menschenhandel zum Zwecke der sexuellen Ausbeutung ist, der eng mit dem Sexgewerbe verbunden ist²⁵⁴.

Artikel 4 des Übereinkommens enthält eine Definition²⁵⁵ des Begriffs des Menschenhandels, die der im Palermo-Protokoll angenommenen Definition entspricht, die auf internationaler **Ebene** weithin anerkannt ist. Allerdings ist der Geltungsbereich des Übereinkommens größer als der des Palermo-Protokolls, weil es nicht auf die grenzüberschreitende und organisierte Kriminalität beschränkt ist; daher kann es auch dann Anwendung finden, wenn der Menschenhandel innerhalb eines Staates stattfindet und keine organisierten kriminellen Gruppen beteiligt sind²⁵⁶.

In Artikel 6 wird betont, dass es wichtig ist, der Nachfrage entgegenzuwirken, um Menschenhandel zu verhindern und zu bekämpfen, da die Nachfrage „alle Formen der zum Menschenhandel führenden **Ausbeutung von Personen, insbesondere von Frauen und Kindern**, begünstigt“.

Zu diesem Zweck werden die Vertragsparteien in dem Artikel aufgefordert, gesetzgeberische, administrative, erzieherische, soziale, kulturelle oder sonstige **Maßnahmen** zu treffen oder zu verstärken, **mit denen der Nachfrage entgegengewirkt wird, wobei diese die sexuelle Ausbeutung** oder andere Formen der Zwangsarbeit **betreffen** können.

Hinsichtlich sonstiger vorbeugender Maßnahmen wird der Schwerpunkt auf **Erziehungsprogramme** gelegt, „in denen die Unannehmbarkeit und die verheerenden Folgen von Diskriminierung aufgrund des Geschlechts sowie die Bedeutung der Gleichstellung von Mann und Frau und der Würde und Unversehrtheit des Menschen vermittelt werden“²⁵⁷.

²⁵⁴ Erläuternder Bericht, Ziff. 1–3: „Jährlich fallen Tausende Menschen, größtenteils Frauen und Kinder, dem zum Zwecke der sexuellen Ausbeutung oder zu anderen Zwecken betriebenen Menschenhandel zum Opfer [...] Der Menschenhandel, aus dem sich die Opfer nicht eigenmächtig befreien können, ist die moderne Form des früheren weltweiten Sklavenhandels. Menschen werden dabei wie Ware behandelt, die man kauft und wieder verkauft und in die Zwangsarbeit, in der Regel im Sexgewerbe, schickt [...] Die meisten ermittelten Opfer des Menschenhandels sind Frauen [...] Viele der Opfer sind jung, teilweise noch Kinder.“

²⁵⁵ Artikel 4 – Begriffsbestimmungen

Im Sinne dieses Übereinkommens

a bezeichnet der Ausdruck „Menschenhandel“ die Anwerbung, Beförderung, Verbringung, Beherbergung oder Aufnahme von Personen durch die Androhung oder Anwendung von Gewalt oder anderen Formen der Nötigung, durch Entführung, Betrug, Täuschung, Missbrauch von Macht oder Ausnutzung besonderer Hilflosigkeit oder durch Gewährung oder Entgegennahme von Zahlungen oder Vorteilen zur Erlangung des Einverständnisses einer Person, die Gewalt über eine andere Person hat, zum Zweck der Ausbeutung. Ausbeutung umfasst mindestens die Ausnutzung der Prostitution anderer oder andere Formen sexueller Ausbeutung, Zwangsarbeit oder Zwangsdienstbarkeit, Sklaverei oder sklavereiähnliche Praktiken, Leibeigenschaft oder die Entnahme von Organen;

b ist die Einwilligung eines Opfers des Menschenhandels in die unter Buchstabe a genannte beabsichtigte Ausbeutung unerheblich, wenn eines der unter Buchstabe a genannten Mittel angewendet wurde;

c gilt die Anwerbung, Beförderung, Verbringung, Beherbergung oder Aufnahme eines Kindes zum Zweck der Ausbeutung auch dann als Menschenhandel, wenn dabei keines der unter Buchstabe a genannten Mittel angewendet wurde;

d bezeichnet der Ausdruck „Kind“ eine Person unter achtzehn Jahren;

e bezeichnet der Ausdruck „Opfer“ eine natürliche Person, die dem Menschenhandel nach der Begriffsbestimmung in diesem Artikel ausgesetzt ist.

²⁵⁶ Erläuternder Bericht, Ziff. 61–80.

²⁵⁷ Artikel 6 Buchstabe d

Darüber hinaus geht es in dem Übereinkommen um den Schutz der Opfer, der ein aktives Vorgehen der Vertragsparteien erfordert, damit die Opfer Hilfe erhalten²⁵⁸.

II.B) Übereinkommen des Europarats zum Schutz von Kindern vor sexueller Ausbeutung und sexuellem Missbrauch, 2007

Der Europarat hat eine Reihe von Instrumenten angenommen, die die sexuelle Ausbeutung von Kindern betreffen. Angesichts des Ausmaßes des Problems und des Mangels an verlässlichen Daten zum Phänomen der sexuellen Ausbeutung und des sexuellen Missbrauchs von Kindern²⁵⁹ wurde ein umfassendes und rechtsverbindliches internationales Instrument eingeführt, dessen Schwerpunkt auf den Aspekten Vorbeugung, Schutz und strafrechtliche Verfolgung im Rahmen der Bekämpfung der sexuellen Ausbeutung und des sexuellen Missbrauchs von Kindern liegt.

Daher enthält das 2007 angenommene Übereinkommen eine Reihe von Maßnahmen in den Bereichen Prävention, Schutz und Unterstützung der Opfer, Koordinierung der Behörden sowie Ermittlung, Strafverfolgung und Verfahrensrecht. Außerdem umfasst es ein umfassendes Kapitel zum materiellen Strafrecht, in dem es um Straftaten im Zusammenhang mit sexuellem Missbrauch, Kinderprostitution, Kinderpornografie, unsittlichem Einwirken auf Kinder und Kontaktabbau zu Kindern zu sexuellen Zwecken geht.

Der Europarat nimmt zur Kenntnis, dass die Nachfrage nach Kinderprostitution deutlich gestiegen ist und dass Kinderprostitution häufig mit organisierter Kriminalität und Menschenhandel verbunden ist. In Artikel 19 werden daher Zusammenhänge zwischen der Nachfrage nach und dem Angebot von Kinderprostitution hergestellt und strafrechtliche Sanktionen sowohl für die Anwerbung eines Kindes zur Prostitution als auch für die Inanspruchnahme von Kinderprostituierten gefordert. „[...] Aufgrund des schweren Schadens, den Kinder, die sich prostituieren, nehmen, hielten die Verhandlungsführer es für gerechtfertigt, Strafen für Kunden von minderjährigen Prostituierten vorzusehen.“²⁶⁰

II.C) Übereinkommen des Europarats zur Verhütung und Bekämpfung von Gewalt gegen Frauen und häuslicher Gewalt, 2011

Der Europarat hat seit den Neunzigerjahren eine Reihe von Initiativen ergriffen, um den Schutz von Frauen vor Gewalt zu fördern, und bereits etliche Entschlüsse und Empfehlungen angenommen, in denen rechtsverbindliche Standards in diesem Bereich gefordert werden. Allerdings stellt das Übereinkommen von 2011, das auch als Istanbul Übereinkommen bekannt ist, den ersten auf europäischer Ebene unternommenen Versuch dar, einen umfassenden Rahmen festzulegen, um Gewalt gegen Frauen und häusliche Gewalt zu verhüten und zu bekämpfen sowie die Opfer zu schützen.

²⁵⁸ Erläuternder Bericht, Ziff. 68: „So sieht Artikel 12 vor, dass die Vertragsparteien den Opfern des Menschenhandels bestimmte Unterstützung zuteilwerden lassen, wie etwa die Gewährleistung von Bedingungen, unter denen ihr Lebensunterhalt sichergestellt ist, durch Maßnahmen wie angemessene und sichere Unterkunft sowie psychologische und materielle Hilfe und den Zugang zu medizinischer Notversorgung. Gleichermäßen sieht Artikel 14 vor, dass den Opfern ein verlängerbarer Aufenthaltstitel erteilt wird. Gemäß Artikel 3 sind all diese Maßnahmen ohne Diskriminierung anzuwenden.“

²⁵⁹ In den Ziffern 1–3 des Erläuternden Berichts erkennt der Europarat sexuelle Ausbeutung und sexuellen Missbrauch als eine der schwersten Formen von gegen Kinder gerichteter Gewalt an und bringt seine Besorgnis über das Ausmaß des Problems (laut UNICEF werden weltweit **rund zwei Millionen Kinder jährlich im „Sexgewerbe“ missbraucht**) und den Mangel an Statistiken und verlässlichen Daten zu dem Phänomen in Europa zum Ausdruck.

²⁶⁰ Erläuternder Bericht zum Übereinkommen des Europarats zum Schutz von Kindern vor sexueller Ausbeutung und sexuellem Missbrauch, Ziff. 131.

III. Die geschlechtsspezifische Dimension der sexuellen Ausbeutung

In den oben genannten internationalen Texten herrscht Einvernehmen darüber, dass die sexuelle Ausbeutung im Wesentlichen Frauen und Mädchen betrifft.

- ❖ In dem **Fakultativprotokoll der Vereinten Nationen** zum Übereinkommen über die Rechte des Kindes betreffend den **Verkauf von Kindern, die Kinderprostitution und die Kinderpornographie** wird hervorgehoben, dass Mädchen besonders gefährdet sind, Opfer sexueller Ausbeutung zu werden, da der Anteil der Mädchen unter den Opfern der sexuellen Ausbeutung unverhältnismäßig hoch ist.
- ❖ Wie oben erwähnt, wird in der **Erklärung der Vereinten Nationen über die Beseitigung der Gewalt gegen Frauen Zwangsprostitution** als eine Form der **Gewalt gegen Frauen** anerkannt.
- ❖ Auch in dem Zusatzprotokoll der **Vereinten Nationen** zur Verhütung, Bekämpfung und Bestrafung des Menschenhandels, **insbesondere des Frauen- und Kinderhandels**, wird die geschlechtsspezifische Dimension deutlich. Der Titel selbst weist bereits darauf hin, aber auch in Artikel 2 Buchstabe a) wird gefordert, Frauen und Kindern „**besondere Aufmerksamkeit**“ zu widmen, wenn es um die Verhütung und Bekämpfung des Menschenhandels geht. Hierin spiegelt sich die Auffassung wider, dass es in bestimmten Bereichen **spezifischerer Bestimmungen** bedürfen könnte, in denen die Probleme von Frauen und Kindern, die als Opfer in den Vordergrund gerückt werden, berücksichtigt werden²⁶¹.
- ❖ Auch die **Kommission der Vereinten Nationen für die Rechtsstellung der Frau** hatte bei der Überprüfung der Erklärung und Aktionsplattform von Beijing auf ihrer 49. Tagung im Jahr 2005 auf diese Tatsache hingewiesen. Dabei hob sie hervor, dass **der Menschenhandel und die sexuelle Ausbeutung ein geschlechtsspezifisches Phänomen** seien, und wies darauf hin, dass es sich bei den meisten Opfern des Menschenhandels um Frauen und Mädchen handle, mit denen überwiegend zum Zwecke der kommerziellen sexuellen Ausbeutung Handel betrieben werde.
- ❖ Der **ER** hat wiederholt²⁶² darauf hingewiesen, dass der Menschenhandel ein geschlechtsspezifisches Phänomen ist. Insbesondere in dem Übereinkommen zur Bekämpfung des Menschenhandels wird anerkannt, dass **die häufigste Form des Menschenhandels in Europa der Menschenhandel zum Zwecke der sexuellen Ausbeutung** sei, von dem vor allem Frauen und Kinder betroffen seien²⁶³.

²⁶¹ UNODC (2004), *Legislative Guide for the Protocol to Prevent, Suppress and Punish Trafficking in Persons, especially Women and Children* (Ziff. 22), abrufbar unter:

<http://www.unodc.org/unodc/es/treaties/CTOC/legislative-guide.html#trafficking>.

²⁶² Vgl. beispielsweise: Empfehlung 1325 (1997) zu Frauenhandel und Zwangsprostitution in den Mitgliedstaaten des Europarats, Empfehlung Nr. R (2000) 11 des Ministerkomitees an die Mitgliedstaaten zu Maßnahmen gegen den Menschenhandel zum Zweck der sexuellen Ausbeutung, Empfehlung Rec (2001) 16 des Ministerkomitees an die Mitgliedstaaten zum Schutz von Kindern vor sexueller Ausbeutung, Empfehlung 1545 (2002) zu einer Kampagne gegen den Frauenhandel, Empfehlung 1610 (2003) zur Frage der Migration in Verbindung mit Frauenhandel und Prostitution. Weitere Informationen unter:

http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/trafficking/default_en.asp.

²⁶³ Erläuternder Bericht, Ziff. 1–3: „Jährlich fallen Tausende Menschen, größtenteils Frauen und Kinder, dem zum Zwecke der sexuellen Ausbeutung oder zu anderen Zwecken betriebenen Menschenhandel zum Opfer [...] Der Menschenhandel, aus dem sich die Opfer nicht eigenmächtig befreien können, ist die moderne Form des früheren weltweiten Sklavenhandels. Menschen werden dabei wie Ware behandelt, die man kauft und wieder verkauft und in die Zwangsarbeit, in der Regel im Sexgewerbe, schickt [...]. Die meisten ermittelten Opfer des Menschenhandels sind Frauen [...] Viele der Opfer sind jung, teilweise noch Kinder.“

ANHANG II: BEGRIFFSBESTIMMUNGEN IM ZUSAMMENHANG MIT SEXUELLER AUSBEUTUNG UND PROSTITUTION UND IHREN AUSWIRKUNGEN AUF DIE GLEICHSTELLUNG DER GESCHLECHTER

Sexuelle Ausbeutung

Für den Begriff „sexuelle Ausbeutung“ oder „Ausnutzung der Prostitution“ gibt es keine Definition. Aus den erläuternden Anmerkungen zu den Verhandlungen über das **Palermo-Protokoll** geht jedoch hervor, dass die Begriffe „Ausnutzung der Prostitution“ und „sexuelle Ausbeutung“ bewusst nicht definiert werden, **wodurch es den Staaten freigestellt wird, wie sie das Thema Prostitution in ihrem innerstaatlichen Recht behandeln**²⁶⁴. Außerdem können die **Ausnutzung der Prostitution anderer und andere Formen der sexuellen Ausbeutung als Menschenhandel bezeichnet werden**.

Die einzigen näheren Bestimmungen beziehen sich auf die **„sexuelle Ausbeutung von Kindern“**, die gemäß Artikel 34 des Übereinkommens der Vereinten Nationen über die Rechte des Kindes Folgendes umfasst:

- a) das Verleiten oder Zwingen von Kindern zur Beteiligung an rechtswidrigen sexuellen Handlungen,
- b) die Ausbeutung von Kindern für die Prostitution oder andere rechtswidrige sexuelle Praktiken,
- c) die Ausbeutung von Kindern für pornografische Darbietungen und Darstellungen.

Zwangsarbeit

Im **Palermo-Protokoll** ist Zwangsarbeit als eine Form der Ausbeutung festgelegt. In Artikel 2 des ILO-Übereinkommens Nr. 29 über Zwangs- oder Pflichtarbeit von 1930 wird der Begriff folgendermaßen definiert: „Als ‚Zwangs- oder Pflichtarbeit‘ [...] gilt jede Art von Arbeit oder Dienstleistung, die von einer Person unter Androhung irgendeiner Strafe verlangt wird und für die sie sich nicht freiwillig zur Verfügung gestellt hat“. Zwangsarbeit zeichnet sich durch folgende sechs Merkmale aus, von denen in der Regel mindestens zwei vorliegen: a) **körperliche oder sexuelle Gewalt**, b) **eingeschränkte Bewegungsfreiheit der betroffenen Person**, c) **Schuldknechtschaft**, d) **Vorenthaltung des Arbeitsentgelts oder Weigerung, die Arbeitskraft überhaupt zu bezahlen**; e) **Einbehaltung von Reisepässen und Personalausweisen**; f) **Androhung einer Anzeige bei den Behörden**²⁶⁵.

Menschenhandel

In der Definition in Artikel 3 des Palermo-Protokolls sind drei Elemente genannt, die den Menschenhandel kennzeichnen:

²⁶⁴ Siehe die *travaux préparatoires* des Palermo-Protokolls, abrufbar unter: http://www.unodc.org/pdf/crime/final_instruments/383a1e.pdf.

²⁶⁵ ILO (2005), Human Trafficking and Forced Labour Exploitation. Guidelines for Legislation and Law Enforcement (S. 20–21), abrufbar unter: http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_norm/---declaration/documents/publication/wcms_081999.pdf.

- ❖ Handlung: Anwerbung, Beförderung, Verbringung, Beherbergung oder Aufnahme von Personen;
- ❖ Mittel: Androhung oder Anwendung von Gewalt oder anderen Formen der Nötigung, Entführung, Betrug, Täuschung, Missbrauch von Macht oder Ausnutzung besonderer Schutzbedürftigkeit oder Gewährung oder Entgegennahme von Zahlungen oder Vorteilen zur Erlangung des Einverständnisses einer Person, die Gewalt über eine andere Person hat;
- ❖ Endergebnis/Zweck: Ausnutzung der Prostitution anderer oder andere Formen sexueller Ausbeutung, Zwangsarbeit oder Zwangsdienstbarkeit, Sklaverei oder sklavereiähnliche Praktiken, Leibeigenschaft oder die Entnahme von Organen.

Schutzbedürftigkeit gegenüber dem Menschenhandel (zum Zwecke der sexuellen Ausbeutung)

In den Ziffern 83 und 84 des Erläuternden Berichts zum Übereinkommen des Europarats zur Bekämpfung des Menschenhandels ist näher bestimmt, was unter „**Ausnutzung besonderer Schutzbedürftigkeit**“ zu verstehen ist.

83. „Unter dem Begriff ‚Ausnutzung besonderer Schutzbedürftigkeit‘ ist die Ausnutzung jeder Situation zu verstehen, in der die betreffende Person **keine wirkliche und annehmbare andere Möglichkeit hat, als sich dem Missbrauch zu fügen**. Dabei können die Formen der Schutzbedürftigkeit ganz unterschiedlich sein und körperliche, psychische, emotionale, familienbezogene, soziale und wirtschaftliche Schutzbedürftigkeit umfassen. So kann sich die Lage etwa aus einer unsicheren oder illegalen verwaltungsrechtlichen Stellung des Opfers, wirtschaftlicher Abhängigkeit oder einem instabilen Gesundheitszustand ergeben. Kurz gesagt kann eine solche Situation jede Art von Härtefall sein, die einen Menschen dazu zwingt, sich ausbeuten zu lassen. Personen, die eine solche Lage schamlos ausnutzen, verstoßen gegen die Menschenrechte und verletzen die Würde des Menschen und sein Recht auf Unversehrtheit – Rechte, auf die niemand in gültiger Weise verzichten kann.“

84. „Aus diesem Grunde ist ein breites Spektrum an eingesetzten Mitteln zu betrachten: **Entführung von Frauen zum Zwecke der sexuellen Ausbeutung, Anlockung von Kindern, um sie in Pädophilen- oder Prostitutionsringen zu missbrauchen, Gewalt, die von Zuhältern ausgeübt wird, um die Kontrolle über Prostituierte zu behalten**, Ausnutzung der Schutzbedürftigkeit von minderjährigen oder volljährigen Menschen, die durch sexuelle Nötigung oder auf anderem Wege entsteht, oder Missbrauch der wirtschaftlichen Unsicherheit oder Armut eines erwachsenen Menschen, der hofft, sein eigenes Schicksal und das Schicksal seiner Familie verbessern zu können. Diese verschiedenen Fälle spiegeln jedoch eher verschiedene Ausprägungen als einen Unterschied in der Art des Phänomens wider, das in jedem dieser Fälle als Menschenhandel eingestuft werden kann und auf der Anwendung der genannten Methoden beruht.“

Gewalt gegen Frauen

Der Begriff „Gewalt gegen Frauen“ wurde in der Erklärung der Vereinten Nationen über die Beseitigung der Gewalt gegen Frauen aus dem Jahr 1993 genau definiert.

In Artikel 1 der Erklärung ist „Gewalt gegen Frauen“ definiert als „jede gegen Frauen aufgrund ihrer Geschlechtszugehörigkeit gerichtete Gewalthandlung, durch die Frauen

körperlicher, sexueller oder psychologischer Schaden oder Leid zugefügt wird oder zugefügt werden kann, einschließlich der Androhung derartiger Handlungen, der Nötigung und der willkürlichen Freiheitsberaubung, gleichviel ob im öffentlichen oder im privaten Bereich“.

In Artikel 2b sind „körperliche, sexuelle und psychologische Gewalt im Umfeld [von] Frauenhandel und Zwangsprostitution“ genannt²⁶⁶.

Gemäß Artikel 3 des Übereinkommens des Europarats zur Verhütung und Bekämpfung von Gewalt gegen Frauen und häuslicher Gewalt aus dem Jahr 2011 wird der Begriff ‚Gewalt gegen Frauen‘ „als eine Menschenrechtsverletzung und eine Form der Diskriminierung der Frau verstanden und bezeichnet alle Handlungen geschlechtsspezifischer Gewalt, die zu körperlichen, sexuellen, psychischen oder wirtschaftlichen Schäden oder Leiden bei Frauen führen oder führen können, einschließlich der Androhung solcher Handlungen, der Nötigung oder der willkürlichen Freiheitsentziehung, sei es im öffentlichen oder privaten Leben“. Geschlechtsspezifische Gewalt gegen Frauen ist definiert als „Gewalt, die gegen eine Frau gerichtet ist, weil sie eine Frau ist, oder die Frauen unverhältnismäßig stark betrifft“.

²⁶⁶ In der Erklärung über die Beseitigung der Gewalt gegen Frauen wird in der Definition des Begriffs „Gewalt gegen Frauen“ erstmals der Begriff „Zwangsprostitution“ eingeführt.

ANHANG III: VORGEHEN DER EUROPÄISCHEN UNION GEGEN SEXUELLE AUSBEUTUNG UND GEWALT GEGEN FRAUEN

WICHTIGSTE ERKENNTNISSE

- Die auf europäischer Ebene festgelegten Bestimmungen zu sexueller Ausbeutung sind an das Völkerrecht angelehnt und in die Rechtsvorschriften zur Bekämpfung des Menschenhandels eingebettet. Die Beschlussfassung im Bereich der Prostitution fällt in den ausschließlichen Zuständigkeitsbereich der Mitgliedstaaten, während der Menschenhandel zum Zwecke der sexuellen Ausbeutung in etlichen Rechtsakten auf europäischer Ebene geregelt ist, die nach Inkrafttreten des Palermo-Protokolls gemäß den in den Verträgen festgelegten Mindestvorschriften über strafrechtliche Bestimmungen angenommen wurden.
- Gemäß dem Vertrag von Lissabon wurde die Richtlinie 2011/36/EU zur Verhütung und Bekämpfung des Menschenhandels und zum Schutz seiner Opfer angenommen, in der dem auf internationaler Ebene vorgelebten Beispiel folgend den Mitgliedstaaten empfohlen wird, Maßnahmen zur Senkung der Nachfrage zu ergreifen.
- Laut Eurostat ist der häufigste Zweck des Menschenhandels in Europa die sexuelle Ausbeutung, die 62 % aller Opfer des Menschenhandels betrifft, von denen wiederum 96 % weiblich sind. Trotz der verstärkten Bemühungen auf internationaler und europäischer Ebene hat der nationale und internationale Frauen- und Kinderhandel zum Zwecke der sexuellen Ausbeutung in der Prostitution in den letzten Jahren zugenommen. Dabei wurden enge Zusammenhänge zwischen dem Sexgewerbe und dem Menschenhandel zum Zwecke der sexuellen Ausbeutung festgestellt.
- Es gibt Anzeichen dafür, dass die Gesetzgebung – ob sie nun die Prostitution als rechtmäßige oder als strafbare Handlung einstuft – Einfluss auf die Verbreitung des Menschenhandels zum Zwecke der sexuellen Ausbeutung hat. Aus diesem Grunde wird immer wieder gefordert, die Prostitution auf europäischer Ebene rechtlich zu regeln, damit die sexuelle Ausbeutung wirksamer bekämpft werden kann.

Rechtsrahmen

Die Problematik der sexuellen Ausbeutung im Zusammenhang mit der Bekämpfung des Menschenhandels steht im Mittelpunkt verschiedener Strategien²⁶⁷, Maßnahmen²⁶⁸ und

²⁶⁷ Im Einzelnen sind dies die Strategie der EU zur Beseitigung des Menschenhandels 2012–2016, das Stockholmer Programm – Ein offenes und sicheres Europa im Dienste und zum Schutz der Bürger (2010–2014), der EU-Plan über bewährte Vorgehensweisen, Normen und Verfahren zur Bekämpfung und Verhütung des Menschenhandels [ABl. C 311 vom 9.12.2005]. Weitere Informationen auf der Webseite der Kommission zum Thema unter: <http://ec.europa.eu/anti-trafficking/section.action?sectionPath=EU+Policy>.

²⁶⁸ Siehe beispielsweise Rahmenbeschluss 2004/68/JI des Rates vom 22. Dezember 2003 zur Bekämpfung der sexuellen Ausbeutung von Kindern und der Kinderpornografie, Rahmenbeschluss 2002/629/JI des Rates vom 19. Juli 2002 zur Bekämpfung des Menschenhandels, Mitteilung der Kommission vom 26. Mai 1999 über die Umsetzung der Maßnahmen zur Bekämpfung des Sextourismus mit Kindesmissbrauch, Mitteilung der Kommission vom 9. Dezember 1998 an den Rat und das Europäische Parlament betreffend weitere Maßnahmen zur Bekämpfung des Frauenhandels, Gemeinsame Maßnahme 97/154/JI des Rates betreffend die Bekämpfung des Menschenhandels und der sexuellen Ausbeutung von Kindern [Amtsblatt L 63 vom 4.3.1997], Mitteilung der Kommission vom 27. November 1996 über die Bekämpfung des Sextourismus mit Kindesmissbrauch, Mitteilung

Programmen²⁶⁹ der EU. Entsprechend dem auf internationaler Ebene verfolgten Ansatz **beziehen sich diese Instrumente auf die Straftaten der sexuellen Ausbeutung und des Menschenhandels, berühren jedoch nicht die Zuständigkeit der Mitgliedstaaten zur Regelung der Prostitution**, wenngleich die Mitgliedstaaten in den Instrumenten aus jüngerer Zeit ebenfalls aufgefordert werden, sich zur Verhütung von Ausbeutung mit der Nachfrageseite zu befassen.

Auf der Grundlage der strafrechtlichen Bestimmungen des Vertrags wurden in den vergangenen Jahren vier Richtlinien angenommen:

- ❖ Richtlinie 2004/81/EG des Rates vom 29. April 2004 über die **Erteilung von Aufenthaltstiteln für Drittstaatsangehörige, die Opfer des Menschenhandels sind** oder denen Beihilfe zur illegalen Einwanderung geleistet wurde und die mit den zuständigen Behörden kooperieren
- ❖ Richtlinie 2011/36/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 5. April 2011 zur **Verhütung und Bekämpfung des Menschenhandels und zum Schutz seiner Opfer**
- ❖ Richtlinie 2011/93/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 13. Dezember 2011 zur **Bekämpfung des sexuellen Missbrauchs und der sexuellen Ausbeutung von Kindern** sowie der **Kinderpornografie**
- ❖ Richtlinie 2012/29/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 25. Oktober 2012 über Mindeststandards für die **Rechte, die Unterstützung und den Schutz von Opfern von Straftaten**

Richtlinie 2004/81/EG des Rates vom 29. April 2004 über die Erteilung von Aufenthaltstiteln für Drittstaatsangehörige, die Opfer des Menschenhandels sind oder denen Beihilfe zur illegalen Einwanderung geleistet wurde und die mit den zuständigen Behörden kooperieren

Diese Richtlinie ergänzt die zuvor angenommenen Rechtstexte in den Bereichen illegale Einwanderung²⁷⁰ und Menschenhandel²⁷¹ dahingehend, dass die Mitgliedstaaten verpflichtet werden, einen Aufenthaltstitel sowohl für die Opfer von **Menschenhandel** als auch für Drittstaatsangehörige, denen Beihilfe zur **illegalen Einwanderung** geleistet wurde, einzuführen.

Mit dem Aufenthaltstitel sollen **Anreize für die Zusammenarbeit** mit den Behörden geschaffen werden.²⁷² Ein Aufenthaltstitel, der für mindestens sechs Monate ausgestellt

der Kommission vom 20. November 1996 an den Rat und das Europäische Parlament zum Thema „Frauenhandel mit dem Ziel der sexuellen Ausbeutung“. Für weitere Informationen siehe die Zusammenfassung von Rechtsakten betreffend den Menschenhandel unter:

http://europa.eu/legislation_summaries/justice_freedom_security/fight_against_trafficking_in_human_beings/index_de.htm.

²⁶⁹ Einige Beispiele für Förderprogramme: Kriminalprävention und Kriminalitätsbekämpfung (ISEC), Programm Daphne: Maßnahmen zur Bekämpfung der Gewalt gegen Frauen, Jugendliche und Kinder, Europäisches Instrument für Demokratie und Menschenrechte (EIDHR). Erwähnenswert ist auch die Gemeinsame Maßnahme 96/700/JI des Rates zur Aufstellung eines Förder- und Austauschprogramms für Personen, die für Maßnahmen gegen den Menschenhandel und die sexuelle Ausbeutung von Kindern zuständig sind [Amtsblatt L 322 vom 12.12.1996]. Weitere Informationen auf der Webseite der Kommission zum Thema unter: <http://ec.europa.eu/anti-trafficking/section.action?sectionPath=EU+Projects>.

²⁷⁰ Richtlinie 2002/90/EG des Rates vom 28. November 2002 zur Definition der Beihilfe zur unerlaubten Ein- und Durchreise und zum unerlaubten Aufenthalt, ABl. L 328 vom 5.12.2002, S. 17.

²⁷¹ Rahmenbeschluss 2002/629/JI des Rates vom 19. Juli 2002 zur Bekämpfung des Menschenhandels, ABl. L 203 vom 1.8.2002, S. 1.

²⁷² Erwägungsgründe 4 und 5.

werden sollte, denen eine Bedenkzeit vorausgehen kann, sollte den Zugang zum Arbeitsmarkt und zur beruflichen und allgemeinen Bildung gewähren sowie mit der Bereitstellung von Mitteln zur Sicherstellung des Lebensunterhalts und dem Zugang zu medizinischer Notfallversorgung (ggf. einschließlich psychologischen Beistands) verbunden sein.

Allerdings gibt es **verschiedene Gründe**, die dazu führen können, dass der Aufenthaltstitel entweder nicht verlängert oder **entzogen** wird, etwa wenn die zuständigen Behörden das Verfahren abgeschlossen haben oder einstellen²⁷³.

Laut dem **Eurostat**-Bericht vom April 2013 über den Menschenhandel erhielten in dem Dreijahreszeitraum von 2008 bis 2010 zwischen 363 und 833 Opfer einen Aufenthaltstitel²⁷⁴. In dem Bericht wird die Erkenntnis aus dem Umsetzungsbericht 2010 der Kommission bestätigt, wonach die Richtlinie in den Mitgliedstaaten uneinheitlich und nicht immer im Einklang mit den Bestimmungen der Richtlinie umgesetzt wird. In dem Bericht wies die **Kommission** bereits auf die Richtlinie über die Rechte und den Schutz der Opfer von Straftaten hin und nannte mögliche Punkte, in denen die Richtlinie verbessert werden könnte: „In diese Überlegungen kann die Kommission die Notwendigkeit von Änderungen der Richtlinie einbeziehen und unter anderem die Möglichkeit erwägen, **einen befristeten Aufenthaltstitel auf der Grundlage der Schutzbedürftigkeit des Opfers und nicht unbedingt als Gegenleistung für die Zusammenarbeit mit den zuständigen Behörden zu erteilen**. Als weitere Änderungen könnten die Festlegung **einer bestimmten Dauer für die Opfern gewährte Bedenkzeit**, die **Verbesserung der Rahmenbedingungen für die Behandlung** vor allem von Minderjährigen sowie die **Verstärkung der Pflicht zur Unterrichtung der Opfer über ihre Rechte** in Betracht gezogen werden.“²⁷⁵

Richtlinie 2011/36/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 5. April 2011 zur Verhütung und Bekämpfung des Menschenhandels und zum Schutz seiner Opfer sowie zur Ersetzung des Rahmenbeschlusses 2002/629/JI des Rates

In der Richtlinie sind in den Mitgliedstaaten einzuführende Mindeststandards festgelegt, mithilfe derer Menschenhandel verhütet, Straftäter wirksam strafrechtlich verfolgt und Opfer besser geschützt werden sollen. Dabei wird eine geschlechtsbezogene Perspektive eingenommen und dem Umstand Rechnung getragen, dass der **Menschenhandel ein geschlechtsspezifisches Phänomen** ist und dass mit Frauen und Männern häufig zu unterschiedlichen Zwecken Menschenhandel betrieben wird²⁷⁶.

Die in Artikel 2 der Richtlinie²⁷⁷ festgelegte **Definition** des Begriffs „Menschenhandel“ ist weiter gefasst als die in früheren internationalen Instrumenten festgelegten Definitionen

²⁷³ Artikel 13 und 14.

²⁷⁴ Eurostat, 2013, S. 30. Die Zahlen können allenfalls als Anhaltspunkte dienen, denn nicht alle Mitgliedstaaten haben Daten für alle drei Jahre gemeldet, siehe S. 60.

²⁷⁵ COM(2010)0493, S. 14.

²⁷⁶ Erwägungsgrund 3.

²⁷⁷ Artikel 2. Straftaten im Zusammenhang mit Menschenhandel

1. Die Mitgliedstaaten treffen die erforderlichen Maßnahmen, damit die nachstehenden vorsätzlich begangenen Handlungen unter Strafe gestellt werden: Die Anwerbung, Beförderung, Verbringung, Beherbergung oder Aufnahme von Personen, einschließlich der Übergabe oder Übernahme der Kontrolle über diese Personen, durch die Androhung oder Anwendung von Gewalt oder anderer Formen der Nötigung, durch Entführung, Betrug, Täuschung, Missbrauch von Macht oder Ausnutzung besonderer Schutzbedürftigkeit oder durch Gewährung oder Entgegennahme von Zahlungen oder Vorteilen zur Erlangung des Einverständnisses einer Person, die die Kontrolle über eine andere Person hat, zum Zwecke der Ausbeutung.

2. Eine besondere Schutzbedürftigkeit liegt vor, wenn die betreffende Person keine wirkliche oder für sie annehmbare andere Möglichkeit hat, als sich dem Missbrauch zu beugen.

und umfasst auch den Menschenhandel zum Zwecke der Ausübung von Betteltätigkeiten und zum Zwecke der Ausnutzung strafbarer Handlungen. Wie auch im Übereinkommen des **Europarats** beruht die Definition im Zusammenhang mit dem Menschenhandel unter anderem auf dem Begriff der „**besonderen Schutzbedürftigkeit**“, wobei hiermit auch eine Lage gemeint ist, in der die betreffende Person keine wirkliche oder für sie annehmbare andere Möglichkeit hat, als sich dem Missbrauch zu beugen.

Infokasten III/1: Einstufung der Inanspruchnahme von Arbeiten oder Dienstleistungen, zu denen eine Person gezwungen wird, in dem Wissen, dass diese Person in diesem Fall Opfer des Menschenhandels ist, als strafbare Handlung

In Artikel 18 der Richtlinie 2011/36/EU, in dem der Aspekt der Prävention behandelt wird, wird darauf hingewiesen, dass die **Nachfrage** jegliche Form von Ausbeutung im Zusammenhang mit Menschenhandel begünstigt. Nach Absatz 4 sollen die Mitgliedstaaten die Einleitung von Maßnahmen erwägen, mit denen die Inanspruchnahme von **Diensten, von denen der Kunde weiß, dass sie Gegenstand von Ausbeutung sind**, als strafbare Handlung eingestuft wird. Diese strafrechtliche Verfolgung könnte sich auch auf Straftaten von **Personen** erstrecken, **die**, ungeachtet ihrer Staatsangehörigkeit, **sexuelle Dienstleistungen** von einem Opfer von Menschenhandel **erwerben**²⁷⁸.

In der Richtlinie werden die Mitgliedstaaten ferner aufgefordert, sicherzustellen, dass **strafrechtliche Ermittlungen oder die Strafverfolgung** in Bezug auf Straftaten im Zusammenhang mit dem Menschenhandel **nicht von der Anzeige oder Anklage durch das Opfer abhängig gemacht werden** und auch dann fortgesetzt werden können, wenn das Opfer seine Aussage widerrufen hat. Zu diesem Zweck stellen die Mitgliedstaaten sicher, dass die für strafrechtliche Ermittlungen oder die Strafverfolgung zuständigen Stellen geeignete Schulungen erhalten und dass effektive Ermittlungsinstrumente, wie sie beispielsweise bei der Bekämpfung organisierter Kriminalität oder in Fällen anderer schwerer Straftaten verwendet werden, zur Verfügung stehen²⁷⁹ (Artikel 9).

Die Mitgliedstaaten waren verpflichtet, die Richtlinie vor dem 6. April 2013 umzusetzen.

Richtlinie 2011/93/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 13. Dezember 2011 zur Bekämpfung des sexuellen Missbrauchs und der sexuellen Ausbeutung von Kindern sowie der Kinderpornografie

Diese Richtlinie legt Mindestvorschriften zur Definition von Straftaten und Sanktionen auf dem Gebiet des sexuellen Missbrauchs und der sexuellen Ausbeutung von Kindern, der Kinderpornografie und der Kontaktaufnahme zu Kindern für sexuelle Zwecke fest. Des Weiteren werden Bestimmungen zur Stärkung des Opferschutzes insbesondere im Rahmen von strafrechtlichen Ermittlungen und Strafverfahren eingeführt.

3. Ausbeutung umfasst mindestens die Ausnutzung der Prostitution anderer oder andere Formen sexueller Ausbeutung, Zwangsarbeit oder erzwungene Dienstleistungen, einschließlich Betteltätigkeiten, Sklaverei oder sklavereiähnliche Praktiken, Leibeigenschaft oder die Ausnutzung strafbarer Handlungen oder die Organentnahme.

4. Das Einverständnis eines Opfers von Menschenhandel zur beabsichtigten oder tatsächlich vorliegenden Ausbeutung ist unerheblich, wenn eines der in Absatz 1 aufgeführten Mittel vorliegt.

5. Betrifft die Handlung nach Absatz 1 ein Kind, so ist sie auch dann als Menschenhandel unter Strafe zu stellen, wenn keines der in Absatz 1 aufgeführten Mittel vorliegt.

6. Im Sinne dieser Richtlinie bezeichnet der Begriff „Kind“ Personen im Alter von unter 18 Jahren.

²⁷⁸ Erwägungsgrund 26.

²⁷⁹ Zu diesen Instrumenten könnten unter anderem die Überwachung des Telekommunikationsverkehrs, die verdeckte Überwachung einschließlich elektronischer Überwachung, die Überwachung von Kontobewegungen oder sonstige Finanzermittlungen gehören (Erwägungsgrund 15).

Die Mitgliedstaaten werden in der Richtlinie aufgefordert, geeignete Maßnahmen zu treffen, um „**der Nachfrage**, die jegliche Form der sexuellen Ausbeutung von Kindern begünstigt, **entgegenzuwirken und diese zu verringern**“ (Artikel 23). Außerdem umfasst die Richtlinie Bestimmungen über die **gerichtliche Zuständigkeit** (Artikel 17), womit gewährleistet werden soll, dass „Straftäter aus der Union, die Kinder sexuell missbrauchen oder ausbeuten, auch dann verfolgt werden, wenn sie die Straftat außerhalb der Union, insbesondere im Rahmen des so genannten **Sextourismus**, begehen“²⁸⁰.

Gemäß den in Artikel 2 festgelegten Begriffsbestimmungen bezeichnet der Ausdruck

- a) „Kind“ jede Person **unter achtzehn Jahren**;
- b) „Alter der sexuellen Mündigkeit“ das Alter, unterhalb dessen die Vornahme sexueller Handlungen mit einem Kind nach dem nationalen Recht verboten ist;
- c) „Kinderprostitution“ das Einbeziehen eines Kindes in sexuelle Handlungen, wenn Geld oder sonstige Vergütungen oder Gegenleistungen dafür geboten oder versprochen werden, dass sich das Kind an sexuellen Handlungen beteiligt; unabhängig davon, ob das Geld, das Versprechen oder die Gegenleistung dem Kind oder einem Dritten zugutekommt.

Die Richtlinie enthält einen umfangreichen Katalog an Straftaten im Zusammenhang mit dem sexuellen Missbrauch von Kindern (Artikel 3), der sexuellen Ausbeutung von Kindern (Artikel 4), Kinderpornografie (Artikel 5) und der Kontaktaufnahme zu Kindern für sexuelle Zwecke (Artikel 6).

In der Richtlinie wird **hinsichtlich der Strafbewehrung** für Missbrauch von Kindern allerdings eine **bemerkenswerte Differenzierung** festgelegt, die sich nach dem **Alter der sexuellen Mündigkeit** richtet^{281,282}.

Die Differenzierung gilt unter anderem für Straftaten, die die sexuelle Ausbeutung von **Kindern in der Pornografie** (einschließlich Anwerbung, Ausbeutung, Nötigung eines Kindes zu einer Mitwirkung an pornografischen Darbietungen sowie Konsum von Kinderpornografie) oder die sexuelle Ausbeutung von **Kindern in der Prostitution** (einschließlich Anwerbung, Ausbeutung und Nötigung von Kindern zu Kinderprostitution sowie Inanspruchnahme von Kinderprostitution) betreffen²⁸³.

²⁸⁰ Erwägungsgrund 29.

²⁸¹ Hinsichtlich des Alters der sexuellen Mündigkeit bestehen in den Mitgliedstaaten der EU erhebliche Unterschiede, wobei die niedrigste Altersgrenze bei 13 und die höchste bei 18 Jahren liegt.

²⁸² Die vom Alter der sexuellen Mündigkeit abhängige Differenzierung beim Strafmaß wurde vom Europäischen Parlament mit den Änderungsanträgen 119, 131, 140, 150, 155 und 166 eingeführt. Das Dossier zum Verfahren ist zugänglich unter:

[http://www.europarl.europa.eu/oeil/popups/ficheprocedure.do?reference=2010/0064\(COD\)&l=en](http://www.europarl.europa.eu/oeil/popups/ficheprocedure.do?reference=2010/0064(COD)&l=en).

²⁸³ Richtlinie 2011/93/EU, Artikel 4 – Straftaten im Zusammenhang mit sexueller Ausbeutung

1. Jeder Mitgliedstaat trifft die erforderlichen Maßnahmen, um sicherzustellen, dass vorsätzlich begangene Handlungen nach den Absätzen 2 bis 7 unter Strafe gestellt werden.

2. Wer ein Kind zu einer Mitwirkung an pornografischen Darbietungen veranlasst oder anwirbt oder von dieser profitiert oder ein Kind für derartige Zwecke anderweitig ausbeutet, wird mit Freiheitsstrafe im Höchstmaß von mindestens fünf Jahren bestraft, wenn das Kind das Alter der sexuellen Mündigkeit noch nicht erreicht hat, und von mindestens zwei Jahren, wenn das Kind älter ist.

3. Wer ein Kind zu einer Mitwirkung an pornografischen Darbietungen nötigt oder zwingt oder ein Kind für solche Zwecke bedroht, wird mit Freiheitsstrafe im Höchstmaß von mindestens acht Jahren bestraft, wenn das Kind das Alter der sexuellen Mündigkeit noch nicht erreicht hat, und von mindestens fünf Jahren, wenn das Kind älter ist.

4. Wer wesentlich an pornografischen Darbietungen, an denen ein Kind beteiligt ist, teilnimmt, wird mit Freiheitsstrafe im Höchstmaß von mindestens zwei Jahren bestraft, wenn das Kind das Alter der sexuellen Mündigkeit noch nicht erreicht hat, und von mindestens einem Jahr, wenn das Kind älter ist.

5. Wer ein Kind zu einer Mitwirkung an Kinderprostitution veranlasst oder anwirbt oder von dieser profitiert oder ein Kind für derartige Zwecke anderweitig ausbeutet, wird mit Freiheitsstrafe im Höchstmaß von mindestens acht Jahren bestraft, wenn das Kind das Alter der sexuellen Mündigkeit noch nicht erreicht hat, und von mindestens fünf Jahren, wenn das Kind älter ist.

Es könnte argumentiert werden, dass die von dem Alter der sexuellen Mündigkeit abhängigen strafrechtlichen Differenzierungen weder im Interesse des Kindes zu liegen noch mit den Bestimmungen der Richtlinie 2011/36/EU²⁸⁴ vereinbar zu sein scheinen.

Die Mitgliedstaaten waren verpflichtet, die Richtlinie bis zum 18. Dezember 2013 umzusetzen.

Richtlinie 2012/29/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 25. Oktober 2012 über Mindeststandards für die Rechte, die Unterstützung und den Schutz von Opfern von Straftaten

Während die besonderen Bedürfnisse der Opfer von Menschenhandel sowie von Kindern, die Opfer von sexuellem Missbrauch, sexueller Ausbeutung oder Kinderpornografie geworden sind, in den entsprechenden Richtlinien **2011/36/EU** bzw. **2011/93/EU** behandelt werden, sind die Bestimmungen in dieser Richtlinie als Ergänzung gedacht und sollen dem Ansatz in den vorgenannten Instrumenten folgen. In der Richtlinie wird der **horizontale Rahmen für die Befriedigung der Bedürfnisse aller Opfer von Straftaten** festgelegt, unabhängig von der Art der Straftat und den Umständen bzw. dem Ort der Straftat, wodurch die allgemeinen Bedingungen für den Schutz der Opfer im EU-Recht und in der EU-Politik verbessert werden.

Infokasten III/2: Sekundäre und wiederholte Viktimisierung:

In der Richtlinie 2012/29/EU wird der Tatsache Rechnung getragen, dass Opfer von Menschenhandel und geschlechtsbezogener Gewalt besonders schutzbedürftig sind, weil sie einem hohen Risiko von sekundärer oder wiederholter Viktimisierung, von Einschüchterung und von Vergeltung im Zusammenhang mit der Gewalttat ausgesetzt sind, und **in besonderer Weise geschützt** und unterstützt werden müssen.

6. Wer ein Kind zu Kinderprostitution nötigt oder zwingt oder ein Kind für solche Zwecke bedroht, wird mit Freiheitsstrafe im Höchstmaß von mindestens zehn Jahren bestraft, wenn das Kind das Alter der sexuellen Mündigkeit noch nicht erreicht hat, und von mindestens fünf Jahren, wenn das Kind älter ist.

7. Wer sexuelle Handlungen mit einem Kind im Rahmen von Kinderprostitution vornimmt, wird mit Freiheitsstrafe im Höchstmaß von mindestens fünf Jahren bestraft, wenn das Kind das Alter der sexuellen Mündigkeit noch nicht erreicht hat, und von mindestens zwei Jahren, wenn das Kind älter ist.

²⁸⁴ Richtlinie 2011/36/EU, Artikel 4 – Strafen

1. Die Mitgliedstaaten treffen die erforderlichen Maßnahmen, um sicherzustellen, dass eine Straftat nach Artikel 2 mit einer Freiheitsstrafe im Höchstmaß von mindestens fünf Jahren bedroht ist.

2. Die Mitgliedstaaten treffen die erforderlichen Maßnahmen, um sicherzustellen, dass eine Straftat nach Artikel 2 mit einer Freiheitsstrafe im Höchstmaß von mindestens zehn Jahren bedroht ist, wenn:

a) sie gegen ein Opfer begangen wurde, das besonders schutzbedürftig war; dazu gehören im Kontext dieser Richtlinie zumindest Opfer im Kindesalter

ANHANG IV: TÄTIGKEITEN DES EUROPÄISCHEN PARLAMENTS IM BEREICH DER SEXUELLEN AUSBEUTUNG UND DER PROSTITUTION

Das Europäische Parlament hat im Bereich der sexuellen Ausbeutung von Frauen und Mädchen sowie der Prostitution bislang folgende Entschlüsse angenommen:

- ❖ In der Entschließung des Europäischen Parlaments vom 9. Dezember 2005 zu der derzeitigen Lage bei der Bekämpfung der Gewalt gegen Frauen und künftige Maßnahmen (2004/2220(INI))²⁸⁵ wird der Zusammenhang zwischen Gewalt gegen Frauen einerseits und Prostitution andererseits hervorgehoben, wobei darauf hingewiesen wird, dass 65–90 % aller Prostituierten **in der Vergangenheit Opfer sexuellen Missbrauchs** waren. Außerdem wird der Tatsache Rechnung getragen, dass Ausgrenzung und Armut wesentliche Gründe für die Prostitution und den Frauenhandel sind²⁸⁶. **Die Auffassung, dass Prostitution mit der Ausübung einer Arbeit gleichzusetzen sei, wird ausdrücklich abgelehnt**, weshalb die Mitgliedstaaten aufgefordert werden, gegen diesen Ansatz anzugehen²⁸⁷.
- ❖ In der Entschließung des Europäischen Parlaments vom 17. Januar 2006 **zu den Strategien zur Verhinderung des Handels mit Frauen und Kindern, die durch sexuelle Ausbeutung gefährdet sind** (2004/2216(INI))²⁸⁸, wird darauf hingewiesen, dass Frauen und Kinder besonders gefährdet sind, Opfer von sexueller Ausbeutung zu werden, und dass „eine der wichtigsten Voraussetzungen für das Funktionieren des internationalen Handels mit Frauen und Kindern in der **Existenz lokaler Prostitutionsmärkte** besteht, auf denen bestimmte Personen Frauen und Kinder zum Zwecke der sexuellen Ausbeutung beliebig kaufen und verkaufen können und wollen“²⁸⁹. In der Entschließung werden die Mitgliedstaaten daher aufgefordert, Maßnahmen zu ergreifen, um die **Nachfrage zu drosseln**, und die sich aufgrund der Prostitution auf ihrem Staatsgebiet stellenden Probleme ernsthaft anzugehen²⁹⁰.
- ❖ Die Entschließung des Europäischen Parlaments vom 15. März 2006 **zur Zwangsprostitution im Rahmen internationaler Sportereignisse**²⁹¹ ist ebenfalls von großem Interesse, denn die Kommission und die Mitgliedstaaten werden darin aufgefordert, auf europäischer Ebene eine Kampagne anlässlich internationaler Sportveranstaltungen einzuleiten, die darauf abzielt, die breite Öffentlichkeit und vor allem die Sportler, die Fans und die Anhänger über die Tragweite der Problematik der Zwangsprostitution und des Menschenhandels zu informieren und entsprechende Aufklärung zu leisten und insbesondere die Nachfrage zu senken, indem potenzielle Kunden sensibilisiert werden. Außerdem wird versucht, das Internationale Olympische Komitee und die Sportverbände wie etwa die FIFA und die UEFA sowie die Sportler selbst in die Bekämpfung der Zwangsprostitution und des Menschenhandels zum Zwecke der sexuellen

²⁸⁵ P6_TA(2006)0038: <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P6-TA-2006-0038+0+DOC+XML+V0//DE>.

²⁸⁶ Erwägungsgründe M und N.

²⁸⁷ Ziff. 3 Buchstabe i.

²⁸⁸ P6_TA(2006)0005: <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?type=TA&reference=P6-TA-2006-0005&language=DE&ring=A6-2005-0400>.

²⁸⁹ Erwägungsgrund D.

²⁹⁰ Ziff. 11 und 12.

²⁹¹ P6_TA(2006)0086: <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?type=TA&language=DE&reference=P6-TA-2006-86>.

Ausbeutung einzubeziehen, indem sie aufgefordert werden, die Kampagne „Rote Karte“ zu unterstützen.

- ❖ In der Entschließung des Europäischen Parlaments vom 16. November 2006 mit **Empfehlungen an den Rat zu einem integrierten Vorgehen und einem Aktionsplan zur Bekämpfung des Menschenhandels** (2006/2078(INI))²⁹² wurde insbesondere der Tatsache Rechnung getragen, dass die Nachfrage vonseiten der Männer, die Frauen und Kinder zum Zwecke der sexuellen Ausbeutung kaufen, einer der wichtigsten Faktoren ist, die zum Sexhandel beitragen. Vor diesem Hintergrund wird gefordert, dass der politische Wille gestärkt und gemeinsame Anstrengungen **zur Unterbindung dieser Nachfrage** unternommen werden, wobei gleichzeitig auch andere wichtige Ursachen des Menschenhandels wie Ausgrenzung, mangelnde Chancengleichheit und der Mangel an angemessenen Arbeitsplätzen bekämpft werden müssen. Ferner wird die Annahme eines **Verhaltenskodex für Beamte der Organe und Einrichtungen der EU** und besonders für deren Dienstreisen in Drittländer vorgeschlagen, der an den von den Vereinten Nationen veröffentlichten Verhaltenskodex angelehnt ist, wobei dieser Kodex dem Erwerb sexueller Dienstleistungen sowie anderen Formen der sexuellen Ausbeutung und geschlechtsspezifischen Gewalt eine klare Absage erteilen und die notwendigen Sanktionen für Verstöße vorsehen sollte.
- ❖ In der Entschließung des Europäischen Parlaments vom 26. November 2009 **zur Beseitigung von Gewalt gegen Frauen**²⁹³ wird auf den Zusammenhang zwischen der Tolerierung der Prostitution in Europa und der Zunahme des Sextourismus und des sexuellen Zwecken dienenden Frauenhandels in Europa hingewiesen.
- ❖ In der Entschließung des Europäischen Parlaments vom 5. April 2011 **zu den Prioritäten und Grundzügen einer neuen EU-Politik zur Bekämpfung von Gewalt gegen Frauen** (2010/2209(INI))²⁹⁴ wird darauf hingewiesen, dass die Prostitution in der EU ein ernstes Problem darstellt, und gefordert, dass **der Zusammenhang zwischen den rechtlichen Rahmenbedingungen im jeweiligen Mitgliedstaat und Form und Ausmaß der Prostitution näher untersucht wird**. Darüber hinaus gibt das Europäische Parlament in der Entschließung ein klares Bekenntnis ab, indem es **anerkennt, dass die Prostitution eine Form der Gewalt gegen Frauen ist**, die wie jede andere Form geschlechtsbezogener Gewalt auch „zu heftigen psychologischen Traumata, allgemeinen Gesundheitsschäden bei Frauen und Mädchen, einschließlich ihrer reproduktiven und sexuellen Gesundheit, und in einigen Fällen zum Tode führen kann“²⁹⁵.

²⁹² P6_TA(2006)0498: <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?type=TA&language=DE&reference=P6-TA-2006-498>.

²⁹³ P7_TA(2009)0098: <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P7-TA-2009-0098+0+DOC+XML+V0//DE>.

²⁹⁴ P7_TA(2011)0127: <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?type=TA&reference=P7-TA-2011-0127&language=DE>.

²⁹⁵ Erwägungsgrund J.

GENERALDIREKTION INTERNE POLITIKBEREICHE

FACHABTEILUNG

BÜRGERRECHTE UND KONSTITUTIONELLE ANGELEGENHEITEN

Rolle

Die Fachabteilungen sind Forschungsreferate, die Ausschüsse, interparlamentarische Delegationen und andere parlamentarische Einrichtungen beraten.

Politikbereiche

-  Konstitutionelle Fragen
-  Freiheit, Sicherheit und Justiz
-  Gleichstellung der Geschlechter
-  Rechts- und Parlamentarische Angelegenheiten
-  Petitionen

Dokumente

Siehe Website des Europäischen Parlaments:
<http://www.europarl.europa.eu/studies>

BILDNACHWEISE: iStock International Inc.



ISBN: 978-92-823-6019-4
DOI: 10.2861/70091



Amt für Veröffentlichungen