



Beobachtungsstelle für
gesellschaftspolitische
Entwicklungen in Europa

Regulierungsansätze von Prostitution im Europäischen Vergleich

Lena Reinschmidt
Lena.Reinschmidt@iss-ffm.de

Aktualisierte Fassung vom 18. Dezember 2015
Berlin

Zusammenfassung:

In dieser Kurzexpertise werden die Politikansätze der europäischen Staaten im Bereich der Prostitution verglichen.

Die Kurzexpertise besteht aus zwei Teilen. Zunächst werden die Staaten vier unterschiedlichen Politikmodellen zugeordnet. Die Ergebnisse werden anhand einer Karte dargestellt. Anschließend werden aktuelle Reformbestrebungen sowie weitere politische und rechtliche Entwicklungen erläutert und in Länderboxen zusammengefasst.

Ziel des Vergleichs ist, angesichts der von der aktuellen deutschen Regierungskoalition vereinbarten Regulierung der Prostitution zu einer Versachlichung der Diskussion um unterschiedliche Regulierungsansätze in Europa beizutragen.

Inhalt

2	Hintergrund	1
3	Ziele und Vorgehen	1
4	Unterschiedliche Politikansätze in Europa	2
4.1	Einteilung der Staaten in Modelle	2
4.2	Politikansätze nach Staaten	4
4.3	Ergebnisse und Bewertung	5
4.4	Ausblick für weiteres Vorgehen	5
4.5	Exkurs: TextBox 1 – Zivilrechtlicher Status der Prostitution	6
5	Aktuelle Reformbestrebungen und weitere Entwicklungen	7
5.1	Frankreich	7
5.2	Irland	8
5.3	England	8
5.4	Schottland	9
5.5	Luxemburg	10
5.6	Kanada	10
5.7	Weitere aktuelle Entwicklungen von besonderer Relevanz	11
5.7.1	Spanien	11
5.7.2	Schweden	12
5.7.3	Niederlande/Amsterdam	13
5.7.4	Finnland	13
6	Quellen	14

2 Hintergrund

Die Europäischen Staaten verfolgen unterschiedliche Politikansätze im Bereich der Prostitution. Diese unterschiedlichen Ansätze oder Modelle variieren sowohl mit Blick auf die konkrete rechtliche Ausgestaltung als auch mit Blick auf die verfolgten Politikziele und die konkreten Effekte der Regulierung. Vor dem Hintergrund der Diskussion um den durch das Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (BMFSFJ) vorgelegten Entwurf für ein Gesetz zur Regulierung des Prostitutionsgewerbes und zum Schutz von Prostituierten wird in dieser Kurzexpertise ein **Überblick über verschiedene Regulierungsansätze der Prostitution in Europa** gegeben. Hierbei stehen zum einen die Unterschiede und Gemeinsamkeiten in der rechtlichen Ausgestaltung im Mittelpunkt (Abschnitt 4), zum anderen aktuelle Reformbestrebungen und Diskussionen (Abschnitt 5).

3 Ziele und Vorgehen

Die Kurzexpertise zielt darauf ab, zu einer **Versachlichung der Diskussion um unterschiedliche Politikansätze** in Europa beizutragen. Zu diesem Zweck werden im Folgenden wesentliche Gemeinsamkeiten und Unterschiede zwischen den Regulierungsansätzen der europäischen Staaten herausgearbeitet. Dies geschieht anhand eines *Mappings*, bei dem die unterschiedlichen nationalen Regelungen unterschiedlichen Modellen zugeordnet und anhand einer Länderkarte dargestellt werden (Abschnitt 4).

In der Kurzexpertise werden bewusst möglichst viele europäische Staaten betrachtet, damit der Blick nicht beschränkt bleibt auf einige Länder, deren Modelle häufig die politische und mediale Debatte dominieren (vor allem die als Antipole dargestellten Ansätze in Schweden und den Niederlanden). Auf diese Weise soll ein möglichst umfassendes Bild der aktuellen Rechtslage in Europa gewonnen werden.

Abschnitt 5 enthält Zusammenfassungen aktueller Reformbestrebungen sowie weiterer relevanter Entwicklungen, die derzeit in den Medien präsent sind. Zur besseren Übersichtlichkeit sind die wesentlichen Informationen stichpunktartig in Länderboxen zusammengefasst.

Die Kurzexpertise bildet den **ersten Baustein einer umfangreichen und mehrstufigen Analyse der Beobachtungsstelle** zur Regulierung der Prostitution im europäischen Vergleich. Auf Grundlage der hier gewonnenen Ergebnisse sollen Staaten identifiziert werden, die Regelungen ähnlich dem deutschen Reformentwurf verabschiedet haben. In einem zweiten Schritt werden die Regelungen dieser Staaten dann im Detail analysiert, um Gemeinsamkeiten und Unterschiede innerhalb dieses Politikansatzes herauszuarbeiten.

Die Informationen in der vorliegenden Expertise beruhen auf Literatur- und Internetrecherchen sowie zusätzlich auf Auskünften nationaler Expertinnen und Experten. Soweit nicht ausdrücklich anders gekennzeichnet, wurden alle dargestellten Informationen im Kontakt mit den nationalen Expertinnen und Experten auf ihre Aktualität überprüft (Telefoninterviews oder Emails).

4 Unterschiedliche Politikansätze in Europa

4.1 Einteilung der Staaten in Modelle

Eine in der Literatur häufig verwendete Typologie unterteilt Politikansätze im Bereich Prostitution in die Modelle Kriminalisierung, Legalisierung und Entkriminalisierung (Sanders; Campbell, 2014). Die Unterscheidung der einzelnen Modelle beruht auf den jeweils verfolgten Politikzielen (Abschaffung der Prostitution; Reduzierung von negativen Auswirkungen; Anerkennung als Beruf wie jeder andere auch). Der gesellschaftliche und politische Umgang mit Prostitution ist ein Diskussionsfeld, das stark von moralischen Werturteilen geprägt ist. Unterschiedliche Politikziele spiegeln dabei immer auch unterschiedliche moralische Vorstellungen wider. Da diese Kurzexpertise zur Versachlichung der Diskussion beitragen soll, ist eine Typologie, die auf Politikzielen und damit auf moralischen Wertvorstellungen aufbaut, gerade nicht geeignet als Vergleichsgrundlage. Aus diesem Grund werden die Staaten im Folgenden allein anhand der rechtlichen Instrumente unterschieden, die im Bereich der Prostitution gültig sind.

Es werden dabei **vier unterschiedliche Politikansätze bzw. Modelle** unterschieden:

1. Prostitutionsverbot

Der Verkauf sexueller Dienstleistungen ist generell verboten.

2. Sexkaufverbot

Das Anbieten sexueller Dienstleistungen ist legal, der Erwerb jedoch strafrechtlich verboten (sogenanntes Prinzip der Freierbestrafung, auch Schwedisches Modell genannt, da international zuerst von Schweden im Jahr 1999 eingeführt).

3. Prostitution ist legal, aber unreguliert

Prostitution an sich ist in diesen Staaten erlaubt, d. h. weder Prostituierte noch Freier werden für den Austausch sexueller Dienstleistungen gegen Entgelt bestraft. Darüber hinaus wird dieser Themenkomplex jedoch lediglich durch Verbote und damit überwiegend über das Strafrecht geregelt. Derartige Verbote beziehen sich meist auf Aktivitäten Dritter, wie z. B. das Betreiben von Bordellen oder Zuhälterei oder auf Straßenprostitution. Eine weiterführende Gestaltung der Prostitution anhand von Gebotsvorschriften findet in diesem Modell nicht statt, d. h. die an sich erlaubte Prostitution unterliegt keinen weiteren rechtlichen Anforderungen wie z. B. Registrierungspflichten oder Lizenzauflagen.¹

¹ Im Fall von Modell 3 wird teilweise davon gesprochen, dass Prostitution *illegal* ist bzw. in einem rechtsfreien Raum stattfindet, da Prostitution an sich von nationalen Gesetzen nicht erfasst ist (weder verboten noch ausdrücklich erlaubt), so zum Beispiel in Spanien und Italien. Aktivitäten Dritter sind strafrechtlich verboten.

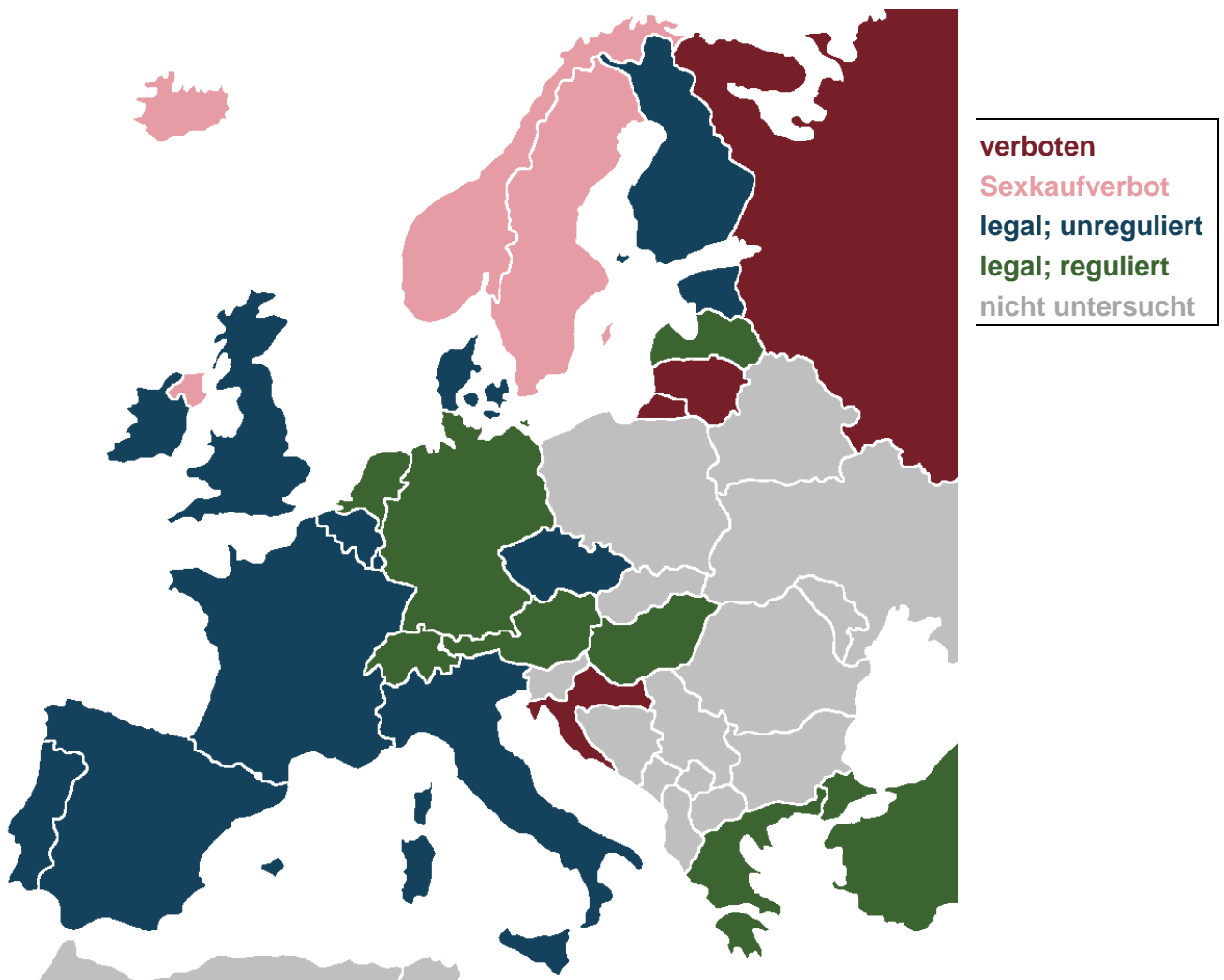
4. Prostitution ist legal und reguliert

In diesen Staaten ist Prostitution nicht nur erlaubt, sondern wird anhand von Gebotsvorschriften reguliert und damit auch gestaltet. Derartige Gebotsvorschriften stehen z. B. im Arbeits-, Gesundheits- oder Gewerberecht und beinhalten Lizenzaufgaben, Registrierungspflichten, verpflichtende Gesundheitsuntersuchungen, etc.

- ➔ Wesentliches Unterscheidungsmerkmal zwischen Modell 3 und Modell 4 ist, ob es eine Gestaltung des Bereichs durch den Gesetzgeber in Form von Gebotsvorschriften für Prostituierte, Betreibende und/oder Kunden gibt (Modell 4), oder ob der Bereich alleine über Verbote geregelt wird, die erlaubten Aktivitäten jedoch ansonsten keinen weiteren Regeln unterliegen (Modell 3). Die Unterscheidung der vier Modelle ist unabhängig von der Steuerpflicht der Prostituierten, da diese quer zu den Modellen verläuft.²

² So sind z. B. auch Prostituierte in Schweden steuerpflichtig, obwohl der Erwerb sexueller Dienstleistungen dort verboten ist.

4.2 Politikansätze nach Staaten



Quelle: Eigene Darstellung

Belgien: Es bestehen z.T. weitreichende Regulierungsansätze auf lokaler Ebene (z. B. Antwerpen). Bordelle und Zuhälterei sind jedoch durch Bundesrecht verboten (siehe Kurzexpertise der Beobachtungsstelle, Reinschmidt 2015).

Kroatien, Estland, Lettland, Litauen: Die Informationen sind entnommen aus Danna (2014) und wurden nicht weiter überprüft.

4.3 Ergebnisse und Bewertung

Die Recherche zeigt, dass ein Prostitutionsverbot, bei dem die Prostituierten bestraft werden, in Europa die Ausnahme ist und lediglich in einigen mittel- und osteuropäischen Staaten besteht. In der **Mehrzahl der untersuchten Staaten ist Prostitution legal, aber unreguliert** (Modell 3). Zwölf der insgesamt 27 untersuchten Länder fallen in diese Kategorie. Am **zweit-häufigsten findet sich Modell 4**. In acht der 27 Staaten ist Prostitution nicht nur legal, sondern unterliegt auch einer klaren rechtlichen Ausgestaltung in Form von Gebotsvorschriften. Hierzu zählen neben Deutschland die Niederlande, Österreich, die Schweiz, Griechenland, Lettland, Ungarn sowie die Türkei (letztere vier Staaten mit einem deutlich restriktiveren Fokus). Der **am wenigsten verbreitete Ansatz ist das Sexkaufverbot** (Modell 2). Nur vier der 27 Staaten haben ein derartiges Modell eingeführt, dazu zählen neben Schweden auch Norwegen, Nordirland und Island. Wie der folgende Abschnitt 5 der Kurzexpertise zeigt, bestehen allerdings in mehreren der untersuchten Staaten aktuell Reformbestrebungen, woraus sich in Zukunft eine andere Gewichtung der einzelnen Modelle ergeben kann.

Der breite Vergleich der europäischen Staaten lohnt sich. Es wird dabei deutlich, dass das **Sexkaufverbot zwar häufig die mediale Debatte bestimmt, in der rechtlichen Realität jedoch das am wenigsten weit verbreitete Modell ist**. Die Mehrzahl der europäischen Länder toleriert Prostitution rechtlich, ohne sie weiteren Regeln zu unterziehen. Diese Lösung bildet jedoch häufig lediglich einen politischen Minimalkonsens ab. Es ist daher fraglich, inwiefern diese Ländergruppe Potenzial bietet, um von den dortigen rechtlichen Regelungen zu lernen, da diese meist rein strafrechtlicher Art sind.

4.4 Ausblick für weiteres Vorgehen

Mit Blick auf das weitere Vorgehen bieten sich insbesondere die Länder des Modells 4 für einen vertiefenden Vergleich an. Da der deutsche Reformentwurf in Richtung einer verstärkten Regulierung einer legalen Prostitution zielt, bietet der Vergleich innerhalb dieser Ländergruppe die Möglichkeit, von bestehenden Regelungen in diesen Ländern zu lernen. Im Kern der Analyse könnte die Frage nach der konkreten Ausgestaltung der Gebotsvorschriften stehen, z. B.: Wie sind die Gebotsvorschriften konkret ausgestaltet? Wo sind die Regelungen im Gesetz verankert (z. B. Baurecht, Gewerberecht, etc.)? Welche Stellen sind zuständig für die Durchführung und ggf. Kontrolle?

4.5 Exkurs: TextBox 1 – Zivilrechtlicher Status der Prostitution

Exkurs: Unterscheidung nach zivilrechtlichem Status des Austausches

Ein weiteres Unterscheidungsmerkmal der staatlichen Regulierung von Prostitution ist der zivilrechtliche Status des involvierten Austausches einer sexuellen Dienstleistung gegen Geld. Drei unterschiedliche Modelle bestehen: a) der Austausch ist verboten; b) der Austausch ist weder verboten, noch rechtlich geschützt. In diesem Modell wird der Austausch zivilrechtlich nicht als gültiger Vertrag anerkannt, sondern gilt als sittenwidrig. Die Folge ist, dass Prostituierte beispielsweise ihre Bezahlung für erbrachte Leistungen nicht vor Gericht einklagen können; c) der Austausch wird zivilrechtlich als gültig anerkannt (Danna, 2014).

verboten	ungültig (sittenwidrig)	gültig
Litauen	Belgien	Österreich
Malta	Bulgarien	Finnland
Rumänien	Tschechische Republik	Deutschland
Schweden	Zypern	Griechenland
	Dänemark	Ungarn
	Estland	Lettland (?)
	Frankreich	Niederland
	Irland	
	Italien	
	Luxemburg	
	Polen	
	Portugal	
	Slowakei	
	Slowenien	
	Spanien	
	United Kingdom	

Die oben abgebildete Tabelle ist entnommen aus der Studie „Report on prostitution laws in the European Union“ von Daniela Danna, Universität Mailand, Stand Februar 2014. Die Informationen sind keiner weiteren Überprüfung unterzogen worden.

Siehe <http://www.danieladanna.it/wordpress/?tag=prostitution>

5 Aktuelle Reformbestrebungen und weitere Entwicklungen

Mehrere Staaten reformieren derzeit ihre Gesetze zur Prostitution. Aktuelle Reformbemühungen bestehen in **Frankreich, Irland, England und Schottland sowie in Luxemburg**. Des Weiteren hat **Kanada** in den vergangenen Monaten das Prostitutionsrecht reformiert. In der Mehrzahl dieser Staaten ist eine Reform hin zur Einführung des Sexkaufverbots geplant.

5.1 Frankreich

Reformvorschlag: Einführung des Sexkaufverbots auf Initiative der Nationalversammlung

Aktueller Stand: Der Vorschlag der Nationalversammlung wurde am 14.10.15 vom Senat in zweiter Verhandlungsrunde erneut abgelehnt.

Reformaussichten: Ein Vermittlungsausschuss zwischen Nationalversammlung und Senat wird einberufen. Kommt keine Einigung zwischen beiden Kammern zustande, entscheidet am Ende das Votum der Nationalversammlung.

Die Nationalversammlung hat im Dezember 2013 einen Gesetzesentwurf verabschiedet, der die Einführung des Sexkaufverbots zum Ziel hatte. Der Entwurf sah für den Kauf sexueller Dienstleistungen eine Strafe von 1.500 € vor (3.000 € bei wiederholtem Verstoß). Unterstützung kommt vor allem von den linken Parteien, die auf das schwedische Modell verweisen und Prostitution als Gewalt gegen Frauen verstehen. Berichterstatterin in der Nationalversammlung ist die sozialistische Abgeordnete Maud Olivier. Auch die frühere Frauenrechtsministerin Najat Vallaud-Belkacem unterstützt das Sexkaufverbot.

Der **Senat hat am 30 März 2015 das Sexkaufverbot mit 189 zu 107 Stimmen aus dem Gesetzesentwurf gestrichen**. Als Gründe wurden ein erhöhtes Risiko von Gewalt und Prekarität für Prostituierte im Falle des Sexkaufverbot genannt sowie die schlechtere Erreichbarkeit der Prostituierten durch Einrichtungen der sozialen Arbeit. Daneben wies der Senat auf die Schwierigkeit bei der praktischen Durchsetzung des Verbots sowie auf das Risiko einer inkohärenten Rechtsanwendung hin.

Der neue Entwurf des Senats sah vor, dass die derzeitige Regelung weiterhin bestehen bleibt, nach der Prostituierten das Anwerben von Kundschaft im öffentlichen Raum (auch in passiver Form, etwa durch entsprechende Kleidung, sog. *racolage*) verboten ist. Die Wiederaufnahme dieses Verbots war mit 162 zu 161 Stimmen denkbar knapp. Kritikerinnen und Kritiker beurteilten die **Entscheidung als Ausdruck der männlichen Dominanz im Senat**.

Die Nationalversammlung hat am 12. Juni in der zweiten Lesung die Bestrafung des Anwerbens von Kunden im öffentlichen Raum erneut durch das Sexkaufverbot ersetzt. Der Senat hat daraufhin das Sexkaufverbot in seiner zweiten Lesung des Gesetzes am 14. Oktober wiederum mit 190 zu 117 Stimmen abgelehnt. Nun wird ein **Vermittlungsausschuss einberufen**. Kann hier keine Einigung erzielt werden, hat die Nationalversammlung das letzte Wort. Eine **Einführung des Sexkaufverbotes ist daher wahrscheinlich**.

5.2 Irland

Reformvorschlag: Einführung des Sexkaufverbots

Aktueller Stand: Justizministerin legte Entwurf im September 2015 vor.

Reformaussichten: offen

Die derzeitige Rechtslage ist der englischen Rechtslage ähnlich (siehe unten). Im November 2014 kündigte die irische Justizministerin an, in Irland das Sexkaufverbot einzuführen. Die Regelung ist Teil eines größeren Gesetzespakets, welches Sexualstraftaten regelt (z. B. strengere Überwachung von Sexualstraftätern bei Freigang). Seit September 2015 liegt der entsprechende Gesetzesentwurf vor (Sexual Offences Bill). Im Abschnitt 20 wird der Kauf sexueller Dienstleistungen allgemein unter Strafe gestellt. Des Weiteren enthält der Abschnitt eine Regelung, die sich auf den Kauf sexueller Dienstleistungen von Opfern von Menschenhandel bezieht. Gleichzeitig ist eine vollständige Entkriminalisierung der Prostitution nicht vorgesehen (so können Prostituierte weiterhin bestraft werden, wenn sie nicht alleine arbeiten).

Die Reform wird als notwendig erachtet, da in Irland seit Beginn der 1990er Jahre eine anhaltende Verschiebung der Prostitution von der Straße nach drinnen stattgefunden hat.

Dem Gesetzesentwurf ist 2012 eine **schriftliche Konsultation** der beteiligten Akteure unter dem vorherigen Justizminister vorangegangen anhand eines sogenannten Diskussionspapiers.³ Das Dokument enthielt eine auffällig **ausgewogene und ergebnisoffene Darstellung unterschiedlicher Politikansätze** in anderen Staaten sowie von Empfehlungen und Verpflichtungen unterschiedlicher Internationaler Organisationen.

5.3 England

Reformvorschlag: Einführung des Sexkaufverbots

Aktueller Stand: Eine überparteiliche parlamentarische Kommission forderte im März 2014 die Einführung des Sexkaufverbots. Ein Entwurf, der das Sexkaufverbot im Rahmen des Antisklavereigesetzes eingeführt hätte, wurde im Dezember 2014 abgelehnt. Es gibt jedoch weiterhin massive Öffentlichkeitskampagnen für die Einführung.

Reformaussichten: offen

Nach aktuellem Stand ist in England und Wales Prostitution legal, gilt jedoch laut Gesetz als „antisoziales Verhalten“. Verboten ist das Werben um Kundschaft seitens der Prostituierten. Freiern ist es untersagt, im öffentlichen Raum zum Zweck der Kontaktaufnahme „herumzulungern“ (loitering) oder mit dem Auto herumzufahren (kerb crawling). Zuhälterei und Bordelle

³ Für das Diskussionsdokument siehe <http://www.justice.ie/en/JELR/Discussion%20Document%20on%20Future%20Direction%20of%20Prostitution%20Legislation.pdf/Files/Discussion%20Document%20on%20Future%20Direction%20of%20Prostitution%20Legislation.pdf> .

sind als Aktivitäten Dritter verboten. Prostituierte dürfen nur alleine arbeiten.⁴ Nach mehreren stark medial begleiteten Prostituiertenmorden (sogenannte Bradford Morde) brachte Cameron 2010 die Entkriminalisierung als Option in die Debatte ein.

Eine 2008 gegründete **überparteiliche parlamentarische Kommission** (All-Party Parliamentary Group on Prostitution and the Global Sex Trade) führte eine Konsultation betroffener Akteure durch ((ehemalige) Prostituierte, Sozialarbeiterinnen und Sozialarbeiter, Polizeikräfte, Gemeindemitarbeitende). Der endgültige Bericht wurde im März 2014 veröffentlicht und **empfiehlt die Einführung des Sexkaufverbots**. Als Gründe wurden genannt: eine mit Prostitution einhergehende Gewalt gegen Frauen, eine Stigmatisierung der Anbieterseite bei gleichzeitiger Akzeptanz der Nachfrage nach derzeitiger Rechtslage, eine der Prostitution inhärente Geschlechterungleichheit.

Ein von Labour MP Fiona Mactaggart eingebrachter Reformentwurf sah vor, das Gesetz zu moderner Sklaverei (*UK Modern Slavery Bill*) um die Freierbestrafung zu erweitern. Der **Entwurf scheiterte im November 2014**. Dem Scheitern war eine große Mobilisierung von Prostituierten und anderen Organisationen, z. B. Frauen gegen Vergewaltigung, das königliche Institut für Krankenpflege, gewerkschaftliche Gruppen, Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftlern sowie Juristinnen und Juristen, etc. vorausgegangen.

Es bestehen jedoch weiterhin Medienkampagnen, die für die Einführung des Sexkaufverbots werben, so z. B. EndDemand.com, eine im Oktober 2014 gegründete Plattform.

5.4 Schottland

Die Situation in Schottland ist der Englischen sehr ähnlich. Die Rechtslage ist bis auf minimale Unterschiede gleich (Prostitution als antisoziales Verhalten und Verbot jeglicher Aktivitäten durch Dritte). Die Einführung des Sexkaufverbots wird auch in Schottland seit einigen Jahren diskutiert. 2012 scheiterte ein entsprechender Gesetzesentwurf im schottischen Parlament. Im Februar 2015 wurde das Thema Sexkaufverbot erneut von den Kirchen durch einen offenen Brief an die Erste Ministerin Schottlands aufgeworfen.

Anfang September hat die Abgeordnete Jean Urquhart als Gegenpunkt einen Gesetzesentwurf zur *Dekriminalisierung der Aktivitäten im Zusammenhang mit dem Kauf und Verkauf sexueller Dienstleistungen und zur Stärkung des Schutzes vor Zwang in der Sexindustrie* vorgeschlagen.⁵ Der Vorstoß zielt auf eine umfassende Legalisierung der Prostitution und der damit

⁴ Sobald zwei Prostituierte an einem Ort tätig sind, gilt dies als Bordell. Auch Hotels, in denen zeitgleich mehr als eine Prostituierte arbeiten, können bestraft werden. Die Pflicht alleine zu arbeiten, wird immer wieder kritisiert, da hierin ein erhebliches Sicherheitsrisiko für die Prostituierten gesehen wird.

⁵ *Proposal for a Bill to decriminalise activities associated with the buying and selling of sexual services and to strengthen the laws against coercion in the sex industry*, siehe: http://www.scottish.parliament.uk/S4_MembersBills/2015-09-3_Prostitution_Law_Reform_Bill_consultation_-_final.pdf.

zusammenhängenden Aktivitäten (Modell 4) und bildete den Grundstein für einen Konsultationsprozess, welcher bis zum 8. Dezember 2015 andauerte. Die Ergebnisse des Konsultationsprozesses sollen die Basis für eine Reform im Jahr 2016 bilden.

5.5 Luxemburg

Reformvorschlag: Einführung eines Modells, das auf Pragmatismus, Prävention und Aufklärung setzt (Pressemitteilung der luxemburgischen Regierung 12/2014).

Aktueller Stand: Reform ist im Koalitionsvertrag angekündigt. Noch liegt jedoch kein konkreter Entwurf vor.

Reformaussichten: offen; eine Orientierungsdebatte im Parlament ist vorgesehen.

Die derzeitige Regierung verspricht in ihrem Koalitionsprogramm, einen legalen Rahmen für Prostitution zu schaffen. Derzeit entspricht der Ansatz in Luxemburg dem Modell 3, d. h. Prostitution an sich ist legal aber unreguliert (das Anwerben von Kundschaft, Bordelle und Zuhälterei sind verboten).

Welche genauen Regelungen im Bereich der Prostitution geschaffen werden, ist jedoch noch unklar. Die zuständige Ministerin für Chancengleichheit, Lydia Mutsch, betonte hierzu im Dezember 2014, Luxemburg brauche **weder ein deutsches, noch ein holländisches oder ein schwedisches Modell**. Stattdessen solle es ein luxemburgisches Modell geben, welches auf Pragmatismus, Prävention und Aufklärung setzt. Vor der konkreten Ausarbeitung eines Gesetzesentwurfs soll zunächst eine Orientierungsdebatte im Parlament angestoßen werden.

Im November 2014 hat die luxemburgische Regierung Eckpunkte der Regierungsstrategie in Sachen Prostitution vorgelegt. Diese sieht eine EXIT-Strategie für Prostituierte, eine Verbesserung der Sexualerziehung in den Schulen sowie eine engere Zusammenarbeit der Behörden bei der Bekämpfung von Zuhälterei und Menschenhandel vor.

Die Regierung in Luxemburg beobachtet aktiv die Reformdebatten in Deutschland und Frankreich, da sich die Reformen auch auf Luxemburg auswirken können.

5.6 Kanada

Reformvorschlag: Einführung des Sexkaufverbots

Aktueller Stand: Gesetz verabschiedet und unterzeichnet im Dezember 2014. Zuvor hatte Oberster Gerichtshof die vorherigen Regelungen für verfassungswidrig erklärt, da diese dem Recht der Prostituierten auf Sicherheit widersprachen.

Reformaussichten: Offen, ob auch gegen neues Gesetz Verfassungsbeschwerde eingelegt wird.

Im Dezember 2014 trat in Kanada ein neues Prostitutionsrecht in Kraft. Das neue Gesetz (C-36 Bill - *Protection of Communities and Exploited Persons Act*) stellt den Kauf sexueller Dienstleistungen, das Werben für solche Dienstleistungen sowie das Betreiben von Bordellen unter

Strafe. Daneben droht auch Prostituierten weiterhin eine Strafe, wenn sie in bestimmten Gebieten Kunden anwerben (z. B. im Umfeld von Schulen). Die Reform war notwendig geworden aufgrund eines Urteils des obersten kanadischen Gerichtshofs im Jahr 2013, welcher die bestehenden strafrechtlichen Regelungen im Bereich Prostitution für verfassungswidrig erklärt hatte. Bis zur Einführung der Reform Ende 2014 war Prostitution zwar legal, Bordelle, Kommunizieren in der Öffentlichkeit zum Zweck der Prostitution sowie das Leben auf Kosten der Prostitution anderer, waren jedoch illegal. Das oberste Gericht urteilte, dass diese Regelungen gegen die persönlichen Rechte der Prostituierten – insbesondere gegen ihr Recht auf Sicherheit – verstießen. Geklagt hatten drei Prostituierte.

Die **Einführung des Sexkaufverbots ist stark umstritten** in Kanada. Einige **Ministerpräsidentinnen und -präsidenten äußerten bereits Zweifel**, ob das neue Gesetz besseren Schutz für Prostituierte biete und damit verfassungskonform sei. Eine erneute Klage vor dem obersten Gericht scheint nicht ausgeschlossen.

5.7 Weitere aktuelle Entwicklungen von besonderer Relevanz

In den ersten Monaten dieses Jahres waren in einigen europäischen Ländern Entwicklungen zu verzeichnen, die zwar keine grundlegende Reform des Prostitutionsrechts darstellen, jedoch ein gewisses **Abweichen vom vorherigen Kurs** bedeuten.

5.7.1 Spanien

Aktuelle Entwicklung: 1.) Gericht in Barcelona spricht Prostituierten Anspruch auf Arbeitsverträge und Sozialversicherungsleistungen und damit de facto Arbeitnehmerrechte zu. 2.) Neues Gesetz verbietet seit 01.07.15 den Kauf sexueller Dienstleistungen an bestimmten öffentlichen Orten.

Nach nationaler Rechtslage ist Prostitution in Spanien seit 1995 legal, jedoch völlig unreguliert. Im Februar 2015 urteilte ein Gericht in Barcelona, dass Prostituierte Arbeitnehmerrechte und einen Anspruch auf Sozialversicherungsleistungen haben. Der Richter entschied, dass die Betreiber Arbeitsverträge ausstellen und Sozialhilfebeiträge zahlen müssen. In dem Fall ging es um drei Prostituierte aus einem Massagesalon, in dem sexuelle Dienstleistungen angeboten wurden. Die drei Frauen waren nicht offiziell angestellt; laut Behörden bestand jedoch ein **arbeitnehmerähnliches Verhältnis**. Der Betrieb musste Sozialversicherungsbeiträge für mehrere Jahre nachzahlen. **Der Richter begründete sein Urteil mit dem Schutz der Prostituierten vor Ausbeutung**. Gegen das Urteil kann noch Einspruch vorm obersten katalanischen Gerichtshof erhoben werden. Das Urteil gilt als zukunftsweisend. Welche konkreten Konsequenzen sich daraus ergeben werden, ist bislang jedoch noch unklar. Als erste sichtbare Folge hat sich im März in Barcelona die erste Gewerkschaft von Prostituierten in Spanien gegründet.

Am 1. Juli trat das **Gesetz zur bürgerlichen Sicherheit** (*Ley de Seguridad Ciudadana*) in Kraft, welches vor allem eine Einschränkung des Versammlungsrechts beinhaltet und daher umgangssprachlich auch Maulkorbgesetz genannt wird. Das Gesetz stellt das **Aufsuchen und Akzeptieren von sexuellen Diensten in bestimmten öffentlichen Gebieten unter Strafe**. Dazu zählen Bereiche in der Nähe von Orten, die vor allem für Kinder und Jugendliche bestimmt sind, wie Kinderspielplätze oder Schulen. (Potenziellen) Kunden droht eine Strafe von 601 € bis 30.000 €. Darüber hinaus stellt das Gesetz die Durchführung von obszönen und exhibitionistischen Handlungen mit bis zu 600 € unter Strafe. Auf dieser Grundlage geht die Polizei seit der Einführung des Gesetzes vermehrt gegen Straßenprostituierte vor.

5.7.2 Schweden

Aktuelle Entwicklung: Eine im März 2015 im Auftrag der schwedischen Regierung veröffentlichte Studie vermeldet, dass die Zahl der Personen in Schweden, die sexuelle Dienstleistungen anbieten und kaufen, über die letzten 20 Jahre relativ konstant geblieben ist (trotz der Einführung des Sexkaufverbots 1999).

Im März 2015 ist eine Studie der Stadtverwaltung Stockholm im Auftrag der schwedischen Regierung veröffentlicht worden, die zu **vergleichsweise kritischen Ergebnissen** kommt.⁶ Die schwedische Regierung hatte die Stadtverwaltung Stockholm in ihrer Rolle als Nationale Koordinierungsstelle gegen Prostitution und Menschenhandel mit der Studie zum Ausmaß der Prostitution in Schweden beauftragt.

Die Studie kommt unter anderem zu dem Ergebnis, dass die Zahl derjenigen, die sexuelle Dienstleistungen anbieten oder kaufen, in den vergangenen 20 Jahren ungefähr konstant geblieben ist. Die Anzahl der Straßenprostituierten ist seit Einführung des Sexkaufverbots 1999 um die Hälfte gesunken. Dafür hat sich die Zahl der Internetwerbeanzeigen für Escortservices in den vergangenen acht Jahren von 300 auf ca. 7.000 erhöht (wobei hier zu berücksichtigen ist, dass hinter mehreren Anzeigen jeweils dieselben Anbieterinnen und Anbieter stehen können). Ca. 80% der weiblichen Prostituierten sind Ausländerinnen. **Gegnerinnen und Gegner des Sexkaufverbots in England und Schottland haben bereits auf die Ergebnisse der jüngsten schwedischen Studie im Rahmen der dortigen Reformdebatten verwiesen.**

⁶ Hintergrund dieser Einschätzung ist, dass die offizielle Debatte in Schweden seit einigen Jahren vergleichsweise einseitig geführt und aktiv versucht wird, das schwedische Modell der Freierbestrafung in andere Länder zu exportieren (siehe hierzu z. B. Levy; Jakobsson, 2014).

5.7.3 Niederlande/Amsterdam

Aktuelle Entwicklung: 1.) Neues nationales Gesetz zur Regulierung der Prostitution seit 2009 verhandelt. 2.) Stadtverwaltung schließt in Amsterdam weniger Fenster als geplant. 3.) Im Kampf gegen Zwangsprostitution und Menschenhandel ist ein Bordell geplant, das von Prostituierten eigenständig geleitet wird.

Seit 2009 wird im niederländischen Parlament über ein neues Gesetz zur Regulierung der Prostitution gestritten. Konnten bisher die Kommunen selbstständig über die Regulierung der Prostitution entscheiden, soll dies nun durch ein Bundesgesetz weitgehend einheitlich erfolgen. Das Gesetz sieht eine allgemeine Genehmigungspflicht für Bordelle vor und eine Anhebung des Mindestalters von Prostituierten auf 21 Jahre. Für eine ausführliche Darstellung der niederländischen Reformpläne siehe das Arbeitspapier der Beobachtungsstelle zur Regulierung der Prostitution in Österreich, der Schweiz und den Niederlanden (Reinschmidt, i.E. 2016).

In den vergangenen Jahren wurden in Amsterdam im Rahmen städtebaulicher Aufwertungsmaßnahmen ca. **115 von 500 Fenstern im Rotlichtviertel geschlossen**. Dutzenden weiteren Fenstern stand die Schließung bevor. Ca. 200 Prostituierte und Unterstützerinnen und Unterstützer gingen dagegen am 9. April 2015 auf die Straße. Amsterdams Bürgermeister van der Laan versicherte den Demonstrantinnen und Demonstranten jedoch, dass die Stadt deutlich weniger Fenster als ursprünglich geplant zurückkaufen will.

Außerdem wird in Amsterdam derzeit die Umsetzung eines Projekts geprüft, bei dem Prostituierte ihr eigenes Bordell eröffnen und selber leiten. Auf diese Weise soll die **Abhängigkeit von Zuhälterei, Zwang und Ausbeutung minimiert werden**. Die Gemeinde kaufte fünf Häuser, in denen bis zu 50 Prostituierte unter Selbstverwaltung arbeiten könnten. Findet die Gemeinde keinen Käufer für die Gebäude, würde die Stadt auch selber als Vermieterin einspringen. Die Organisation HVO Querido wird zunächst helfen, den Betrieb zu leiten und die Prostituierten weiterzubilden. Mittelfristig sollen die Prostituierten das Bordell jedoch völlig eigenständig leiten. Die Stadtverwaltung will damit **neue Wege bei der Bekämpfung von Menschenhandel und Zwangsprostitution** gehen. Im Februar beschloss der Stadtrat die Prüfung der konkreten Projektumsetzung.

5.7.4 Finnland

Aktuelle Entwicklung: Freierbestrafung im Fall von Zwangsprostitution wird zum 1.6.2015 reformiert bzw. konkretisiert.

Zum 1. Juni 2015 trat in Finnland eine Reform des Strafrechts in Kraft, die sich auf die Bestrafung von Kunden von Zwangsprostituierten richtet. In Finnland sind Prostitution und der Kauf sexueller Dienstleistungen legal. Freier werden jedoch mit einer Geldstrafe oder einer Haftstrafe von bis zu sechs Monaten bestraft, wenn sie sexuelle Dienstleistungen von Opfern von

Menschenhandel oder Zuhälterei in Anspruch nehmen (eine Form des eingeschränkten Sexkaufverbots).

Die bestehende Regelung wird durch die aktuelle Reform konkretisiert. Es werden nun Kunden bestraft, die **wussten oder hätten vermuten müssen**, dass sie Dienstleistungen von Zwangsprostituierten in Anspruch nehmen. Freier, die nicht ausschließen können, dass es sich um Opfer von Menschenhandel oder Zuhälterei handelt, handeln fahrlässig und machen sich dadurch strafbar. Ziel der Regelung ist einerseits eine Sensibilisierung für die Themen Zwangsprostitution und Menschenhandel. Andererseits soll durch die Regelung eine abschreckende Wirkung auf Freier erreicht und damit die Nachfrage nach sexuellen Dienstleistungen generell gesenkt werden. Vorausgegangen war der Reform eine Entscheidung des obersten finnischen Gerichtshofs im Jahr 2012.

6 Quellen

Danna, D. (2014): *Report on prostitution laws in the European Union*; abrufbar unter: <http://lastradainternational.org/lisidocs/3048-EU-prostitution-laws.pdf> .

Levy, J.; Jakobsson, P. (2014): *Sweden's abolitionist discourse and law: Effects on the dynamics of Swedish sex work and on the lives of Sweden's sex workers*. In: *Criminology & Social Justice*, Vol. 14 (5): 593-607.

Sanders, T.; Campbell, R. (2014): *Criminalization, protection and rights: Global tensions in the governance of commercial sex*. In: *Criminology & Social Justice*, Vol. 14 (5): 535-48.

IMPRESSUM

Herausgeber:

Institut für Sozialarbeit und Sozialpädagogik e.V.
Hausanschrift: Zeilweg 42, D-60439 Frankfurt a. M.
Tel.: +49 (0) 69 - 95 789 - 0
Fax: +49 (0) 69 - 95 789 - 190
Internet: <http://www.iss-fm.de>

Die Publikation gibt nicht die Auffassung der Bundesregierung wieder. Die Verantwortung für den Inhalt obliegt dem Herausgeber bzw. der/dem jeweiligen Autor/in.

Alle Rechte vorbehalten. Abdruck oder vergleichbare Verwendung ist auch in Auszügen nur mit vorheriger schriftlicher Genehmigung gestattet.

Die Beobachtungsstelle ist ein Projekt, das aus Mitteln des Bundesministeriums für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (BMFSFJ), D-11018 Berlin, gefördert wird.

Die Website der Beobachtungsstelle: <http://www.beobachtungsstelle-gesellschaftspolitik.eu>

Träger der Beobachtungsstelle:

Institut für Sozialarbeit und Sozialpädagogik e.V.
Hausanschrift: Zeilweg 42, D-60439 Frankfurt a. M.
Tel.: +49 (0) 69 - 95 789 - 0
Fax: +49 (0) 69 - 95 789 - 190
Internet: <http://www.iss-fm.de>

Autorin

Lena Reinschmidt (Lena.Reinschmidt@iss-fm.de)

Auflage:

Diese Veröffentlichung ist nur als PDF unter <http://www.beobachtungsstelle-gesellschaftspolitik.eu> verfügbar.

Erscheinungsdatum: Dezember 2015

Erscheinungsort: Berlin

Träger:

