

Die unterschiedliche Regelung der Prostitution in den EU-Mitgliedstaaten und ihre grenzüberschreitenden Auswirkungen auf Frauenrechte ¹

In dieser auf Ersuchen des FEMM-Ausschusses von der Fachabteilung Bürgerrechte und konstitutionelle Angelegenheiten in Auftrag gegebenen Studie werden nach Analyse des Stands der in den EU-Mitgliedstaaten im Bereich Prostitution geltenden Regelungen sowie der aktuellen Lage beim Sexhandel in der EU und der diesbezüglichen Daten die grenzüberschreitenden Probleme/Risiken ermittelt und bewertet, die sich aus den unterschiedlichen nationalen Regelungen der EU-Mitgliedstaaten ergeben, und es werden Vorschläge für künftige EU-Rechtsvorschriften zur Verringerung dieser Unterschiede gemacht, damit Frauen vor Menschenhandel geschützt werden und die Grundrechte und die Gleichstellung der Geschlechter gewahrt bleiben.

Hintergrund

Die im Bereich Prostitution verfolgte Politik kann zahlreiche negative Auswirkungen haben. Hierzu gehören etwa die Auswirkungen im Zusammenhang mit den kriminellen Aktivitäten (grenzüberschreitend agierender) Vereinigungen der organisierten Kriminalität, die Menschenhandel zum Zweck der sexuellen Ausbeutung betreiben, wobei die Opfer meist Frauen und Mädchen sind. Diese Auswirkungen umfassen Verletzungen der Menschenrechte von Opfern sowie von EU-Bürgerinnen und -Bürgern, die den Gefahren der grenzüberschreitenden organisierten Kriminalität ausgesetzt sind, und können von gesetzgeberischen Asymmetrien, wie sie in einem gemeinsamen Markt wie dem EU-Markt auftreten, abhängig sein.

Ziel

Die Ziele dieser Studie sind: 1) Analyse des Stands der in den EU-Mitgliedstaaten im Bereich Prostitution geltenden Regelungen; 2) Analyse der aktuellen Lage beim Sexhandel in der EU sowie der diesbezüglichen verfügbaren Daten (auch durch Bereitstellung von Schätzungen der effektiven Zahlen); 3) Ermittlung/Bewertung der grenzüberschreitenden Probleme/Risiken, die sich aus den unterschiedlichen nationalen Regelungen der EU-Mitgliedstaaten ergeben, mit besonderem Fokus auf den Frauen-/Mädchenhandel und grenzüberschreitend agierende Ringe der organisierten Kriminalität; 4) Vorschläge für EU-Rechtsvorschriften in diesem Bereich, mit denen die Grundrechte und die Gleichstellung der Geschlechter gewahrt und Frauen/Mädchen vor Menschenhandel zum Zweck der Prostitution geschützt werden. Die

¹ Volltext der Studie in englischer Sprache:

[https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2021/695394/IPOL_STU\(2021\)695394_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2021/695394/IPOL_STU(2021)695394_EN.pdf)



verwendete Methodik umfasst Sekundärforschung, Metaanalysen vorhandener Forschungsarbeiten sowie zusätzliche quantitative Forschungen durch den Autor.

Ergebnisse: Prostitution: In der EU geltende nationale Regelungen

Die in der EU geltenden Regelungen können in zwei große Gruppen zusammengefasst werden, die sich wiederum in Untergruppen gliedern lassen: **Modell 1. Legalisierung** (21 Mitgliedstaaten = 77,8 % der EU-27): **Modell 1a. Regulierte**: Prostitution ist legal und reguliert (Deutschland, Griechenland, Lettland, Niederlande, Österreich, Ungarn; 22,2 % der EU-27); **Modell 1b. Unreguliert**: Prostitution ist legal, jedoch unreguliert (oder nur teilweise reguliert, beispielsweise durch ein ausdrückliches Verbot von Bordellen) (Belgien, Bulgarien, Dänemark, Estland, Finnland, Italien, Luxemburg, Malta, Polen, Portugal, Slowakei, Slowenien, Spanien, Tschechische Republik, Zypern; 55,6 % der EU-27); **Modell 2. Verbot** (6 Mitgliedstaaten = 22,2 % der EU-27): **Modell 2a. Bestrafung der Prostituierten** (Kroatien, Rumänien; 7,4 % der EU-27); **Modell 2b. Bestrafung des Kunden** (Frankreich, Irland, Schweden; 11,1 % der EU-27); **Modell 3b. Bestrafung sowohl der Prostituierten als auch des Kunden** (Litauen; 3,7 % der EU-27).

Ergebnisse: Menschenhandel in der EU und diesbezügliche Daten

Der Menschenhandel zum Zweck der sexuellen Ausbeutung in der EU ist ein Bereich der grenzüberschreitenden organisierten Kriminalität und wird größtenteils von kriminellen Vereinigungen betrieben. Für die **Menschenhändler** gilt: die Täter sind vorwiegend männlich; viele kriminelle Vereinigungen, die Sexhandel betreiben, stammen aus EU-Ländern; die aktivsten, nicht aus der EU stammenden kriminellen Vereinigungen kommen aus China und Nigeria; kriminelle Vereinigungen zeichnen sich durch ihre Mobilität und ihre Fähigkeit aus, je nach den sich ergebenden Möglichkeiten den Mitgliedstaat zu wechseln; Sexhandel betreibende Vereinigungen in der EU sind oft polykriminell; sie greifen in großem Umfang auf IKT zurück, um ihren Aktivitäten leichter nachgehen zu können. Für die **Opfer** gilt: der Menschenhandel zum Zweck der sexuellen Ausbeutung in der EU ist ein geschlechtsspezifisches Phänomen (die große Mehrheit der Opfer sind Frauen); die Opfer des Sexhandels sind mehrheitlich Angehörige von EU-Staaten; die Mädchen kommen dabei in erster Linie aus den östlichen EU-Mitgliedstaaten; Nigeria, Albanien und China sind die drei wichtigsten Nicht-EU-Länder, aus denen die Frauen stammen; immer mehr Opfer handeln im Rahmen vermeintlich freiwilliger Geschäftsvereinbarungen. Für die **Kunden** gilt: die Kunden sind „normale“ Menschen; Kunden, die häufig bei ausländischen Prostituierten (die die große Mehrheit stellen) sexuelle Dienstleistungen kaufen, kaufen diese mit großer Wahrscheinlichkeit bei Opfern von Menschenhandel; einige Faktoren führen klar zu einer stärkeren Nachfrage nach ausländischen Frauen (die häufig Opfer von Menschenhandel sind); die Kunden sind sich der Ausbeutung (zumindest teilweise) bewusst. Für die **den Menschenhandel betreffenden Daten** gilt, dass der Mechanismus der Europäischen Kommission zur Erhebung von Daten bei den Mitgliedstaaten derzeit in die dritte Runde geht. er ist mit sehr nützlichen Indikatoren verknüpft; er liefert von Runde zu Runde bessere Ergebnisse; es gibt nach wie vor Datenlücken und es werden nicht immer aufgeschlüsselte Daten bereitgestellt; es besteht eine gewisse Inhomogenität, was die die Daten erhebenden Personen und ihre Funktion/Tätigkeit in den verschiedenen Mitgliedstaaten angeht; ein zentrales Problem ist nach wie vor die enorm hohe Dunkelziffer beim Menschenhandel. Neben diesen offiziellen Datenquellen sollten daher auch Schätzungen auf der Grundlage alternativer/nicht-offizieller und fortschrittlicher länderübergreifender Datenerhebungsmethoden bereitgestellt werden.

Basierend auf offiziellen EU-Daten zu gemeldeten Opfern wird die Zahl der **Opfer von Sexhandel in der EU im Jahr 2018** in der Studie (anhand einer Ad-hoc-Methode) auf **45 000 bis 90 000**, die Zahl der **zum Zweck der Prostitution ausgebeuteten Opfer von Menschenhandel in der EU im Jahr 2018** auf **90 000 bis 180 000** und der **2018 in der EU mit auf Menschenhandel basierender Prostitution generierte Umsatz** auf **5 387 580 000 bis 10 775 160 000 EUR** geschätzt.

Ergebnisse: Grenzüberschreitende Probleme/Risiken, die sich aus den unterschiedlichen nationalen Regelungen im Bereich Prostitution ergeben

Was den Menschenhandel zum Zweck der sexuellen Ausbeutung und die grenzüberschreitende organisierte Kriminalität angeht, werden in der Studie die wichtigsten sich aus den unterschiedlichen nationalen Regelungen im Bereich Prostitution ergebenden Risiken/Probleme aufgezeigt. Je größer die Unterschiede zwischen den in der EU im Bereich Prostitution geltenden nationalen Regelungen (Prostitution ist in manchen Ländern legal, während sie in anderen Ländern illegal und die Nachfrage nach Prostitution strafbar ist): 1) desto mehr Menschen (insbesondere Frauen) werden in einigen Mitgliedstaaten und in der EU Opfer von Menschenhandel zum Zweck der sexuellen Ausbeutung und desto häufiger kommt es in der Folge zu Menschenrechtsverletzungen (**mehr Opfer von Menschenhandel und mehr Menschenrechtsverletzungen**); 2) desto zahlreicher und/oder stärker werden im Sexhandel tätige, grenzüberschreitend agierende Vereinigungen der organisierten Kriminalität in den Mitgliedstaaten, in denen mehr Sexhandel stattfindet, sowie in der EU (**mehr/stärkere im Menschenhandel tätige, grenzüberschreitend agierende Vereinigungen der organisierten Kriminalität mit größerer Mobilität**); 3) desto mehr im Sexhandel tätige, grenzüberschreitend agierende Ringe der organisierten Kriminalität gibt es in der EU und desto wahrscheinlicher kommt es zu anderen schwerwiegenden kriminellen Aktivitäten der organisierten Kriminalität (wie etwa Drogenhandel), was wiederum eine größere Bedrohung durch die grenzüberschreitende organisierte Kriminalität und mehr Verletzungen der Menschenrechte der EU-Bürgerinnen und -Bürger bedeutet (**Ausweitung der Aktivitäten der grenzüberschreitenden organisierten Kriminalität, Zunahme der grenzüberschreitend agierenden Vereinigungen der organisierten Kriminalität und Menschenrechtsverletzungen**); 4) desto mehr Sextourismus gibt es in den EU-Mitgliedstaaten (**mehr Sextourismus: Verlagerung der Sex-Nachfrage**); 5) desto größer die Unterschiede bei der Größe der Prostitutionsmärkte in den EU-Ländern und bei den Möglichkeiten, in einem bestimmten nationalen Sexmarkt zu arbeiten. Dies führt zusammen mit den Unterschieden, die es zwischen den Ländern beim Armuts-, Arbeitslosigkeits- und Fürsorgeniveau gibt, dazu, dass es zu EU-internen Bewegungen von Frauen zu Prostitutionszwecken kommt (**mehr interne Bewegungen von Frauen: Verlagerung des Sex-Angebots**).

Vorschläge für künftige EU-Rechtsvorschriften

Erster Vorschlag: Änderung der Richtlinie aus dem Jahr 2011 zur Bekämpfung des Menschenhandels durch Aufnahme spezifischer Straftatbestände, die eine strafrechtliche Verfolgung der Käufer von Prostitutionsdiensten ermöglichen, und Erwägung eines auf zwei Optionen basierenden Modells für die Regelung der Prostitution: a) Strafrechtliche Verfolgung von Prostitutionskunden, die unregulierte Prostitutionsdienste kaufen, bei Mitgliedstaaten, die sich für ein auf Regulierung basierendes Modell entscheiden (mit rigoroser Kontrolle des legalen Marktes zur Verhinderung des Eintritts der Opfer von Menschenhandel in den legalen Markt); b) Generelle strafrechtliche Verfolgung aller Prostitutionskunden bei Mitgliedstaaten, die sich für ein Verbotmodell entscheiden, das die Bestrafung des Kunden vorsieht. In der Richtlinie könnte zudem eine Verpflichtung der EU-Mitgliedstaaten verankert werden, den spezifischen Straftatbestand des „wissentlichen“ Kaufs sexueller Dienstleistungen bei Opfern des Sexhandels einzuführen.

Zweiter Vorschlag: Macht man sich bewusst, dass Prostitution eine Form der Gewalt, eine Verletzung der Menschenwürde und eine Form der Ausnutzung geschlechtsspezifischer Ungleichheiten ist, sollte **eine neue Richtlinie erlassen** werden, **mit der die Mitgliedstaaten zur Einführung eines verbotsbasierten Modells für die Prostitution aufgefordert werden, das den Kauf sexueller Dienstleistungen generell unter Strafe stellt**. Ein solcher Ansatz (alternativ zu Vorschlag 1) würde – wie Vorschlag 1 – zu einer Verringerung der Marktasymmetrien, des Sexhandels und der damit verbundenen grenzüberschreitenden organisierten Kriminalität führen und gleichzeitig für die Wahrung der Menschenrechte der Opfer in der EU und für die Förderung der Geschlechtergleichstellung sorgen.

Dritter Vorschlag: Bekämpfung der (sozialen, wirtschaftlichen, kulturellen) Ursachen der Prostitution durch Unterstützung der Mitgliedstaaten bei der Bekämpfung von Frauenarmut, sozialer Ausgrenzung und Diskriminierung. Mögliche Maßnahmen könnten sein: ein spezieller Europäischer Hilfsfonds für benachteiligte Frauen; Formen der sozialen Unterstützung, einschließlich höherer Sozialleistungen und Mindestlöhne für arme Frauen in den Mitgliedstaaten. Die Maßnahmen könnten auch in einer entsprechenden Ausrichtung und Stärkung bestehender Instrumenten wie des Europäischen Sozialfonds bestehen.

Vierter Vorschlag: Durchführung regelmäßiger, standardisierter Selbsteinschätzungsumfragen zu Prostitutionskunden auf Ebene der Mitgliedstaaten. Die Europäische Kommission könnte die Möglichkeit prüfen, eine regelmäßige spezifische

Eurobarometer-Umfrage zu Prostitutionskunden und zur Einstellung der EU-Bürgerinnen und -Bürger zur Prostitution in Auftrag zu geben.

Haftungsausschluss und Urheberrechtsschutz: Die hier vertretenen Auffassungen geben die Meinung der Verfasser wieder und entsprechen nicht unbedingt dem Standpunkt des Europäischen Parlaments. Nachdruck und Übersetzung – außer zu kommerziellen Zwecken – mit Quellenangabe sind gestattet, sofern das Europäische Parlament vorab unterrichtet und ihm ein Exemplar übermittelt wird. © Europäische Union, 2021.

Externer Autor:

Andrea Di Nicola, außerordentlicher Professor für Kriminologie und wissenschaftlicher Koordinator von eCrime, Abteilung „Juristische Fakultät“, Universität Trient (Italien); Direktor des Zentrums für Sicherheits- und Kriminalwissenschaften der Universität Trient und der Universität Verona (Italien)

Verantwortlicher Verwaltungsrat: Miguel TELL CREMADES

Kontakt: poldep-citizens@europarl.europa.eu

Dieses Dokument ist im Internet unter folgender Adresse abrufbar: www.europarl.europa.eu/supporting-analyses

PE 695.394

IP/C/FEMM/IC/2021-043

Druckfassungen
PDF

ISBN 978-92-846-8733-6 | doi: 10.2861/145504 | QA-01-21-428-DE-C
ISBN 978-92-846-8734-3 | doi: 10.2861/19766 | QA-01-21-428-DE-N