

STELLUNGNAHME

AMNESTY INTERNATIONAL – MENSCHENRECHTLICHE PERSPEKTIVE AUF DIE KRIMINALISIERUNG VON SEXKAUF

ZUM ANTRAG DER FRAKTION DER CDU/CSU „MENSCHENUNWÜRDIGE ZUSTÄNDE IN DER PROSTITUTION BEENDEN – SEXKAUF BESTRAFEN“

In dem Antrag der Fraktion der CDU/CSU mit dem Titel „Menschenunwürdige Zustände in der Prostitution beenden – Sexkauf bestrafen“ (BT-Drucksache 20/10384) wird ein „grundlegende[r] Paradigmenwechsel“ und die Entwicklung einer Gesetzgebung „nach dem Vorbild des sogenannten ‚Nordischen Modells‘“ vorgeschlagen. Die vorliegende Stellungnahme konzentriert sich auf die damit verbundene „Einführung einer Strafbarkeit für den Kauf sexueller Dienstleistungen“, welche als eine der drei „zentralen Säulen“ des Antrags genannt wird.

ZUSAMMENFASSUNG

Den Vorschlag zur Einführung des Nordischen Modells in Deutschland, dessen zentrales Merkmal die Kriminalisierung von Sexkauf darstellt, sieht Amnesty International aus menschenrechtlicher Perspektive äußerst kritisch. Die Recherchen von Amnesty International in verschiedenen Ländern zu staatlichen Menschenrechtsverletzungen an Sexarbeiter*innen haben gezeigt, dass die Gesetze rund um das Sexkaufverbot eine Reihe von Menschenrechten von Sexarbeiter*innen untergraben. Wenn Staaten einzelne Aspekte von Sexarbeit oder Sexarbeit allgemein kriminalisieren, kommen sie ihren internationalen Verpflichtungen zur Achtung, zum Schutz und zur Erfüllung der Rechte von Menschen, die Sex verkaufen, nicht ausreichend nach. Amnesty International ist daher Ansicht, dass es zum Schutz der Rechte von Sexarbeiter*innen nicht nur notwendig ist, auf Gesetze zu verzichten, die den Verkauf von Sex unter Strafe stellen, sondern auch solche, die den Kauf von Sex von einwilligenden Erwachsenen oder die Organisation von Sexarbeit (wie z.B. das Verbot, Räumlichkeiten für Sexarbeit zu mieten) zu einer Straftat machen. Amnesty International empfiehlt daher dringend, von der Einführung des „Nordischen Modells“ in Deutschland abzusehen.

DEFINITION VON SEXARBEIT

Amnesty International verwendet den Begriff „Sexarbeit“ für den einvernehmlichen Austausch sexueller Dienstleistungen zwischen Erwachsenen gegen eine Form der Vergütung – Geld oder Waren –, wobei die Bedingungen zwischen Verkäufer*in und Käufer*in vereinbart werden.

Menschenhandel ist ausdrücklich nicht einvernehmlich und stellt eine schwere Menschenrechtsverletzung dar. Die Staaten sind nach den internationalen Menschenrechtsnormen und -standards verpflichtet, dafür zu sorgen, dass er als Straftatbestand anerkannt wird. Amnesty fordert die Staaten auf, einen wirksamen rechtlichen Schutz gegen Menschenhandel zu gewährleisten.

Niemand sollte gezwungen werden, Sex zu verkaufen, und jede Person sollte die Möglichkeit haben, aus der Sexarbeit auszusteigen, wenn und wann sie will.



Für Amnesty International ist ein entscheidendes Schlüsselement bei der Definition von Sexarbeit die Einvernehmlichkeit, welche Sexarbeit von Menschenhandel, sexueller Ausbeutung, sexualisierter Gewalt und geschlechtsspezifischer Gewalt unterscheidet. Amnesty International verwendet den Begriff für die freiwillige und dauerhafte Zustimmung zu einer bestimmten sexuellen Aktivität. Die Zustimmung zum Sex bedeutet nicht die Zustimmung zu Gewalt. Vielmehr können Sexarbeiter*innen, wie alle anderen Menschen auch, ihr Einverständnis zu sexuellen Handlungen oder zum Verkauf von Sex jederzeit ändern oder widerrufen, und dies muss von allen Beteiligten (einschließlich Kund*innen, potenziellen Kund*innen, Dritten, Polizei und anderen Strafverfolgungsbehörden) respektiert werden. Die Entscheidung, Sex zu verkaufen, kann durch Situationen der Armut und/oder Marginalisierung beeinflusst werden. Solche Situationen untergraben oder negieren nicht per se die Zustimmung einer Person. Eingeschränkte Umstände heben die Fähigkeit einer Person, Entscheidungen über ihr eigenes Leben zu treffen, nicht auf, es sei denn, es liegen besondere Umstände vor, die auf Zwang hinauslaufen, wenn eine Person Drohungen, Gewalt oder Missbrauch von Autorität ausgesetzt ist.

STAATLICHE PFLICHT ZUM SCHUTZ DER MENSCHENRECHTE VON SEXARBEITER*INNEN

Diejenigen, die sich für den Verkauf von Sex entscheiden, haben Anspruch auf die gleichen Menschenrechte wie alle anderen Menschen. Sie haben das Recht auf ein Leben in Würde, frei von Stigmatisierung und Gewalt.

Die Staaten müssen sicherstellen, dass ihre Gesetze und Strategien die Handlungsfreiheit von Menschen respektieren und die Menschenrechte von Sexarbeiter*innen nicht verletzen.

Die Staaten sind verpflichtet, alle Personen in ihrem Zuständigkeitsbereich, einschließlich Sexarbeiter*innen, vor Gewalt, Belästigung und sonstigem Missbrauch zu schützen, indem sie Gesetze erlassen und durchsetzen, die solche Gewalt und solchen Missbrauch verbieten.¹ Insbesondere der UN-Frauenrechtsausschuss erkennt in seiner Allgemeinen Bemerkung 19 (Gewalt gegen Frauen) an, dass Sexarbeiterinnen aufgrund ihrer Marginalisierung und ihres rechtlichen Status besonders anfällig für Menschenrechtsverletzungen und Gewalt sind.²

Der UN-Ausschuss für wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte (CESCR) fordert in seiner Allgemeinen Bemerkung 22 zum Recht auf sexuelle und reproduktive Gesundheit (Artikel 12) die Vertragsstaaten ausdrücklich auf, „Maßnahmen zu ergreifen, um Personen, die in der Sexindustrie tätig sind, umfassend vor allen Formen von Gewalt, Zwang und Diskriminierung zu schützen“.³ Gewalt sollte niemals als inhärenter Aspekt der Sexarbeit angesehen werden, und die Staaten sind verpflichtet, Sexarbeiter*innen vor Gewalt zu schützen.

¹ Human Rights Council, Report of the Special Rapporteur on the right of everyone to the enjoyment of the highest attainable standard of physical and mental health, Anand Grover (UN Doc. A/HRC/14/20), 2010; CESCR, General Comment 22 (right to sexual and reproductive health (Article 12)), (UN Doc. E/C.12/GC/22), 2016, para. 32.

² CEDAW Committee, General Recommendation No. 35 on gender-based violence against women, updating general recommendation No. 19, UN. Doc. CEDAW/C/CG/35, 2017, para. 24(b).

³ CESCR, General Comment 22 on the right to sexual and reproductive health (article 12 of the ICESCR), (UN Doc. E/C.12/GC/22), 2016, para. 32.



MENSCHENRECHTSVERLETZUNGEN BEI DER KRIMINALISIERUNG VON SEXARBEIT

Amnesty International verfügt über umfangreiche Recherchen staatlicher Menschenrechtsverletzungen an Sexarbeiter*innen in verschiedenen Ländern.

Unsere Recherchen in Argentinien, der Dominikanischen Republik, Hongkong, Irland, Norwegen und Papua-Neuguinea zeigen, dass Sexarbeiter*innen häufig Opfer von Menschenrechtsverletzungen und Missbrauch werden, die durch die Kriminalisierung von Sexarbeit oder bestimmten Aspekten der Sexarbeit verursacht werden. Insbesondere Sexarbeiter*innen, die intersektionale Formen von Diskriminierung wie Feindlichkeit gegenüber lesbischen, schwulen, bisexuellen, trans und untergeschlechtlichen Menschen (LGBT) und/oder Rassismus erleben und/oder keinen regulären Aufenthaltsstatus haben, sind von Menschenrechtsverletzungen durch das Verbot der Sexarbeit betroffen.

Amnesty International hat Belege für die Auswirkungen der Kriminalisierung und Bestrafung von Sexarbeit auf das **Recht auf Leben, Freiheit, körperliche Autonomie und Sicherheit der Person, das Recht auf Gleichheit und Nichtdiskriminierung, das Recht auf Freiheit von Folter oder anderer grausamer, unmenschlicher oder erniedrigender Behandlung oder Bestrafung, das Recht auf Privatsphäre und das Recht auf den höchsten erreichbaren Gesundheitsstandard** gesammelt.

Eine pauschale Kriminalisierung von Aspekten der Sexarbeit, führt nicht zu einem besseren Schutz von Sexarbeiter*innen, sondern gefährdet sie und setzt sie einem erhöhten Risiko von Gewalt aus und beeinträchtigt somit die Verwirklichung der Menschenrechte von Sexarbeiter*innen.

Die Anwendung des Strafrechts zum Verbot von Sexarbeit geht nicht auf die makro-sozioökonomischen Kräfte und die systemische Diskriminierung ein, die Menschen dazu bringen können, Sexarbeit zu verrichten, insbesondere Personen aus marginalisierten Gruppen. Die Anwendung des Strafrechts zum Verbot von Sexarbeit bietet keine alternativen Beschäftigungsmöglichkeiten oder bessere Löhne. Vielmehr verschärft die Kriminalisierung die Marginalisierung von Menschen in der Sexarbeit, indem sie diese zwingt, Sex unter klandestinen und gefährlichen Bedingungen zu verkaufen, während ihr Zugang zur Justiz eingeschränkt wird und sie für ihre Entscheidungen stigmatisiert und bestraft werden.

Die Kriminalisierung der Sexarbeit kann auch den Kampf gegen den Menschenhandel behindern, da die Opfer beispielsweise zögern könnten, sich zu melden, wenn sie befürchten, dass die Polizei gegen sie wegen des Verkaufs von Sex vorgehen wird.

Statt Kriminalisierung deuten Untersuchungen darauf hin, dass eine Entkriminalisierung der Sexarbeit den Opfern des Menschenhandels helfen und zu einer wirksameren Bekämpfung des Menschenhandels führen kann.



MENSCHENRECHTSVERLETZUNG DURCH SEXKAUFVERBOTE / NORDISCHES MODELL

Amnesty International hat insbesondere die Auswirkungen des Verbots des Sexkaufs, einem rechtlichen Ansatz, der als „Nordisches Modell“ bekannt ist, auf die Menschenrechte von Sexarbeiter*innen dokumentiert.

Unsere Recherchen⁴ haben ergeben, dass Gesetze, die Sexarbeiter*innen angeblich schützen sollen, sie in Wirklichkeit einem **höheren Risiko von Missbrauch und Gewalt**, einschließlich Vergewaltigung und körperlicher Angriffe, aussetzen. Unabhängig von ihrer Absicht schaden Gesetze, die gegen den Kauf von Sex und gegen die Organisation von Sexarbeit bestimmt sind, den Sexarbeiter*innen.

Beispielhaft sei hier die Recherche von Amnesty International in Norwegen angeführt, die ergab, dass durch die 2009 eingeführten Regelung die Menschenrechte von Sexarbeiter*innen in diesem Land verletzt werden. Das Rechtsmodell wurde als ein Modell beworben, das den Schutz von Menschen, die Sex verkaufen, fördere, sie vor Kriminalisierung schütze und stattdessen die strafrechtliche Verantwortung auf die Käufer*innen von Sex verlagere. Trotzdem hat Amnesty International Beweise für Menschenrechtsverletzungen gegen Menschen, die in Norwegen Sex verkaufen, gefunden, die durch den gesetzlichen Rahmen noch verstärkt und in einigen Fällen sogar direkt verursacht wurden.

Auch wenn Gesetze, die den Kauf von Sex unter Strafe stellen, den Fokus der Polizei und damit die Schuld vom Sexarbeiter*innen auf den Kunden verlagern sollen, haben die Untersuchungen von Amnesty International in der Praxis gezeigt, dass solche Gesetze dazu führen können, dass Sexarbeiter*innen größere Risiken eingehen müssen, um ihre Kund*innen vor der Entdeckung durch die Strafverfolgungsbehörden zu schützen.

Solche Gesetze drängen Sexarbeiter*innen in den Untergrund und zwingen Sexarbeiter*innen dazu, im Verborgenen zu arbeiten, was ihre **Sicherheit gefährdet**. Die Regelungen verbieten Maßnahmen, die Sexarbeiter*innen ergreifen, um ihre Sicherheit zu maximieren, und sie verweigern ihnen die Unterstützung oder den Schutz durch staatliche Stellen. So schaffen die Gesetze ein Umfeld, das den Missbrauch gegen sie fördert. Zu den Risiken gehören der Besuch von Orten, die nur von ihren Kund*innen bestimmt werden, oft deren Wohnungen oder unbekannte, abgelegene Gegenden, in denen es weniger Möglichkeiten gibt, um Hilfe zu rufen, sowie schnelle Verhandlungen mit Kunden, bei denen nicht genügend Zeit bleibt, um die Risiken abzuschätzen oder potenziell gefährliche Kunden auszusondern, was letztlich dazu führt, dass Sexarbeiter*innen einem **erhöhten Risiko von Gewalt** ausgesetzt sind und gezwungen werden, ungeschützten Sex zu haben.⁵

Die Kriminalisierung der Sexarbeit und die dadurch bedingte Zurückhaltung vieler Sexarbeiter*innen, Straftaten bei der Polizei anzuzeigen, hat auch dazu geführt, dass Gewalttäter gegen Sexarbeiter*innen, einschließlich missbräuchlicher Kunden, bei schweren Straftaten relativ straffrei ausgehen. Der Zugang zur Justiz wird somit faktisch eingeschränkt.

⁴ Siehe Auflistung verschiedener Berichte von Amnesty International am Ende dieser Stellungnahme.

⁵ A. Krüsi, and K. Pacey, et al., *Criminalisation of clients: Reproducing vulnerabilities for violence and poor health among street-based sex workers in Canada – A qualitative study*, BMJ Open, 2014.



Die Untersuchungen von Amnesty International in verschiedenen Ländern ergaben, dass selbst dort, wo der Verkauf von Sex nicht ausdrücklich kriminalisiert wird, Gesetze, die operative Tätigkeiten im Zusammenhang mit Sexarbeit kriminalisieren, häufig gegen Sexarbeiter*innen durchgesetzt werden und dazu beitragen können, dass sie einem erhöhten Risiko ausgesetzt sind, Gewalt, einschließlich Folter und anderer grausamer, unmenschlicher oder erniedrigender Behandlung, sowie weiteren Menschenrechtsverletzungen und -missbräuchen ausgesetzt zu sein.

Diese Fokussierung auf das Verbot des Kaufs von Sex als entscheidendes Merkmal dieses Rechtssystems verdeckt nämlich die Tatsache, dass dies nicht das einzige Gesetz ist, durch das Sexarbeit (und folglich auch Sexarbeiter*innen) in den Ländern, die das „Nordische Modell“ umsetzen, kriminalisiert und polizeilich verfolgt wird.⁶ Eine Vielzahl von Gesetzen, die die Organisation oder Förderung von Sexarbeit kriminalisieren, bleibt bestehen, auch wenn es kein vollständiges Verbot des Verkaufs von Sex gibt. Dies bedeutet, dass Aktivitäten wie Werbung, „Förderung von Prostitution“ oder die Vermietung von Räumlichkeiten, in denen Sexarbeit stattfindet, in den meisten dieser Länder immer noch illegal sind.⁷ Somit werden nach dem nordischen Modell Sexarbeiter*innen auch weiterhin dafür bestraft, dass sie zusammenarbeiten oder sich organisieren, um ihre Sicherheit zu gewährleisten.

In Schweden beispielsweise ist es nach Abschnitt 6.12 des Strafgesetzbuchs strafbar, wissentlich eine Immobilie zu vermieten, in der Sex verkauft wird.⁸ So können bei der Wohnungssuche Sexarbeiter*innen auf Schwierigkeiten stoßen, da ihre Vermieter*innen strafrechtlich verfolgt werden können, wenn sie ihnen Räumlichkeiten vermieten. Dies kann zu **Zwangsräumungen** von Sexarbeiter*innen aus ihren Wohnungen führen.

Unsere Recherchen zeigen, dass beispielsweise in Norwegen Sexarbeiter*innen zwangsgeräumt wurden, da ihre Vermieter*innen strafrechtlich belangt werden können, wenn sie ihnen eine Immobilie vermieten, in der sie Sex verkaufen. Amnesty International dokumentierte Fälle von plötzlichen Zwangsräumungen und von Sexarbeiter*innen, die obdachlos wurden, weil die Polizei sie verfolgte oder weil die Vermieter*innen eine polizeiliche Verfolgung fürchteten.⁹ Amnesty International dokumentierte auch einen Fall, in dem eine Zwangsräumung direkt darauf zurückzuführen war, dass eine Sexarbeiterin der norwegischen Polizei eine Vergewaltigung und einen gewalttätigen Raubüberfall gemeldet hatte, deren Opfer sie war.¹⁰ In anderen von Amnesty International dokumentierten Fällen führte die Kontaktaufnahme mit den Behörden über einen gewalttätigen Überfall zur **Abschiebung** der Sexarbeiterinnen aus Norwegen, noch bevor sie ihre Behandlung der bei dem Überfall erlittenen Verletzungen abgeschlossen hatten.¹¹ Migrantische Sexarbeiter*innen werden oft aus Norwegen abgeschoben oder sind von der Abschiebung

⁶ In einigen Ländern, z.B. Luxemburg, wurde das „Nordische Modell“ erwogen und vom Gesetzgeber abgelehnt. Siehe: Kingston, S., Thomas, T. *No model in practice: a “Nordic model” to respond to prostitution?* Crime Law Soc Change 71, 423–439 (2019). <https://doi.org/10.1007/s10611-018-9795-6>, S. 430.

⁷ Norwegen, Strafgesetzbuch 2015, S 315, www.lovdatta.no/dokument/NLE/lov/2005-05-20-28/*#*; Schweden, Strafgesetzbuch: 700, www.riksdagen.se/sv/Dokument-Lagar/Lagar/Svenskforfattningssamling/Brottsbalk-1962700_sfs-1962-700/#K6; Irland, Strafgesetzbuch (Sexualstraftaten) Act 2017, www.irishstatutebook.ie/eli/2017/act/2/enacted/en/print.html.

⁸ Schweden, Strafgesetzbuch, 1962: 700 (zitiert in voriger Fußnote).

⁹ Amnesty International, *The Human Cost of “Crushing” The Market: Criminalization of Sex Work in Norway* (Index: EUR/36/4034/2016), 26 May 2016, www.amnesty.org/en/documents/eur36/4034/2016/en/;

¹⁰ *The human cost of “crushing” the market: Criminalization of sex work in Norway* (bereits zitiert), S. 45.

¹¹ *The human cost of “crushing” the market: Criminalization of sex work in Norway* (bereits zitiert), S. 46.



bedroht, wenn sie von der Polizei beim Verkauf von Sex auf der Straße oder bei der gemeinsamen Arbeit in geschlossenen Räumen erwischt werden.¹²

SCHLUSSFOLGERUNGEN

Unsere Recherchen zeigen, dass die Behauptungen, dass einzelne Sexarbeiter*innen im Rahmen des „nordischen Modells“ nicht kriminalisiert oder bestraft werden und dass das Ausmaß an Schaden und Stigmatisierung, dem Sexarbeiter*innen ausgesetzt sind, reduziert werde, in der Praxis nicht zutreffen. Sexarbeit ist im Rahmen des „Nordischen Modells“ nach wie vor stark stigmatisiert, was zur Diskriminierung und Marginalisierung von Sexarbeiter*innen beiträgt. Außerdem sind viele Sexarbeiter*innen einem hohen Maß an polizeilicher Überwachung ausgesetzt und werden von der Polizei auf vielfältige ins Visier genommen und bestraft.¹³

Die Gesetze rund um das Sexkaufverbot untergraben daher eine Reihe von Menschenrechten von Sexarbeiter*innen, einschließlich ihres Rechts auf Leben, Freiheit, körperliche Autonomie und Sicherheit der Person, das Recht auf Gleichheit und Nichtdiskriminierung, das Recht auf Freiheit von Folter oder anderer grausamer, unmenschlicher oder erniedrigender Behandlung oder Bestrafung, das Recht auf Privatsphäre und das Recht auf den höchsten erreichbaren Gesundheitsstandard.

Die Untersuchungen von Amnesty International haben gezeigt, dass Länder ihren internationalen Verpflichtungen zur Achtung, zum Schutz und zur Erfüllung der Rechte von Menschen, die Sex verkaufen, nicht nachkommen, wenn sie einzelne Aspekte von Sexarbeit oder Sexarbeit allgemein kriminalisieren.

Amnesty International ist daher der Ansicht, dass es zum Schutz der Rechte von Sexarbeiter*innen nicht nur notwendig ist, auf Gesetze zu verzichten, die den *Verkauf* von Sex unter Strafe stellen, sondern auch solche, die den *Kauf* von Sex von einwilligenden Erwachsenen oder die *Organisation* von Sexarbeit (wie z.B. das Verbot, Räumlichkeiten für Sexarbeit zu mieten) zu einer Straftat machen. Amnesty International empfiehlt aus menschenrechtlicher Perspektive dringend, von der Einführung des „Nordischen Modells“ in Deutschland abzusehen.

¹² *The human cost of “crushing” the market: Criminalization of sex work in Norway* (bereits zitiert), S. 10.

¹³ *The human cost of “crushing” the market: Criminalization of sex work in Norway* (bereits zitiert), S. 8.



WEITERFÜHRENDE INFORMATIONEN

Amnesty International, Policy on state obligations to respect, protect and fulfil the human rights of sex workers (Index: POL 30/4062/2016), 26 May 2016, www.amnesty.org/en/documents/pol30/4062/2016/en/

Explanatory note on Amnesty International's policy on state obligations to respect, protect and fulfil the human rights of sex workers (Index: POL 30/4063/2016), 26 May 2016, www.amnesty.org/en/documents/pol30/4063/2016/en/

Amnesty International, Sex Workers at Risk: A Research Summary on Human Rights Abuses Against Sex Workers (Index: POL 40/4061/2016), 26 May 2016, www.amnesty.org/en/documents/pol40/4061/2016/en/

RECHERCHEN VON AMNESTY INTERNATIONAL

Amnesty International, "What I'm Doing Is Not a Crime." The Human Cost of Criminalizing Sex Work in the City of **Buenos Aires**, Argentina (Index: AMR 13/4042/2016), 26 May 2016, www.amnesty.org/en/documents/amr13/4136/2016/en/

Amnesty International, China: Harmfully Isolated: Criminalizing Sex Work in **Hong Kong** (Index: ASA 17/4032/2016), 26 May 2016, www.amnesty.org/en/documents/asa17/4032/2016/en/

Amnesty International, The Human Cost of "Crushing" The Market: Criminalization of Sex Work in **Norway** (Index: EUR/36/4034/2016), 26 May 2016, www.amnesty.org/en/documents/eur36/4034/2016/en/

Amnesty International, Outlawed and Abused: Criminalizing Sex Work in **Papua New Guinea** (Index: ASA 34/4030/2016), 26 May 2016, www.amnesty.org/en/documents/asa34/4030/2016/en/

Amnesty International, "If They Can Have Her, Why Can't We?": Gender-Based Torture and Other Ill-Treatment of Women Engaged in Sex Work in the **Dominican Republic** (Index: AMR 27/0030/2019), 28 March 2019, www.amnesty.org/en/documents/amr27/0030/2019/en/

Amnesty International, "We live within a violent system." Structural violence against sex workers in **Ireland** (Index Number: EUR 29/5156/2022) 25 January 2022, <https://www.amnesty.org/en/documents/eur29/5156/2022/en/>

Amnesty International, France: Written submission to the ECHR: M.A. and others v France, (Index Number: EUR 21/7154/2023) 31 August 2023, <https://www.amnesty.org/en/documents/eur21/7154/2023/en/>

