

GUTACHTEN ZU DEUTSCHEN GESETZEN ZUM THEMA PROSTITUTION UND MENSCHENHANDEL

DEUTSCHLAND

An der Erstellung dieses Gutachtens hat Dr. Marta Achler, Expertin für Völkerrecht, mitgewirkt.

Grundlage der Erstellung der englischsprachigen Originalversion des Gutachtens bildeten Übersetzungen der maßgeblichen Rechtstexte vom Deutschen ins Englische, die vom deutschen Justizministerium (Strafgesetzbuch) zur Verfügung gestellt bzw. vom Büro der OSZE für demokratische Institutionen und Menschenrechte in Auftrag gegeben wurden (Prostitutionsgesetz, Prostituiertenschutzgesetz).



OSCE Office for Democratic Institutions and Human Rights

Ul. Miodowa 10, PL-00-251 Warschau
Telefon: +48 22 520 06 00, Fax: +48 22 520 0605
www.legislationline.org

KURZFASSUNG UND WESENTLICHE EMPFEHLUNGEN

In Rahmen dieses Gutachtens werden das deutsche Gesetz zur Regelung der Rechtsverhältnisse der Prostituierten (Prostitutionsgesetz 2002), das seit dem 1. Juli 2017 geltende Gesetz zum Schutz von in der Prostitution tätigen Personen (Prostituiertenschutzgesetz) sowie einzelne Bestimmungen des deutschen Strafgesetzbuchs einer Überprüfung mit dem Ziel unterzogen, ihre Übereinstimmung mit den völkerrechtlichen Zusagen und Verpflichtungen in Bezug auf die Verhütung und die Bekämpfung des Menschenhandels zu bewerten. Insbesondere beinhaltet dieses Gutachten gemäß Ersuchen die Überprüfung der Übereinstimmung der betreffenden Rechtsvorschriften mit den Vorgaben des Artikel 9 des Zusatzprotokolls zur Verhütung, Bekämpfung und Bestrafung des Menschenhandels, insbesondere des Frauen- und Kinderhandels (Palermo-Protokoll), zum Übereinkommen der Vereinten Nationen gegen die grenzüberschreitende organisierte Kriminalität, das die Vertragsstaaten dazu verpflichtet, der Nachfrage entgegenzuwirken, *„die alle Formen der zum Menschenhandel führenden Ausbeutung von Personen, insbesondere von Frauen und Kindern, begünstigt.“*

In Deutschland wird die Prostitution durch die vorgenannten Gesetze geregelt und ist im Rahmen der dadurch gesetzten Grenzen legal.

Geleitet von den Normen des Völkerrechts und in der Erkenntnis, dass in internationalen Foren und zwischen den Teilnehmerstaaten kein diesbezüglicher Konsens vorhanden ist, maßt sich dieses Gutachten nicht an, eine bestimmte Position zur Frage der legalisierten Prostitution einzunehmen. Gleichzeitig müssen die Teilnehmerstaaten dafür sorgen, dass wirksame Mechanismen zur Verhütung und Bekämpfung des Menschenhandels vorhanden sind, sowie den Schutz der in der Prostitution tätigen Personen und anderer ausbeutungsgefährdeter Personen gewährleisten.

Die Zielsetzung des Prostituiertenschutzgesetzes 2017 und der Bestimmungen des Strafgesetzbuches besteht offensichtlich darin, ein ausgewogenes Verhältnis zu finden zwischen Prostitution einerseits und jeder Form der sexuellen Ausbeutung, die zu Menschenhandel führt, andererseits, wobei letztere gegen das Völkerrecht, Verträge auf regionaler Ebene, Europarecht und OSZE-Verpflichtungen verstößt. Dennoch enthalten die Rechtsvorschriften anscheinend keine ausreichenden Schutzvorkehrungen für in der Prostitution tätige schutzbedürftige Personen sowie für Personen, die sich außerhalb des Systems der angemeldeten Ausübung der Prostitution bewegen, und untergraben damit unter Umständen die Anstrengungen zur Verhütung des Menschenhandels. Darüber hinaus ist es von wesentlicher Bedeutung, dass die Behörden für eine strenge Anwendung aller vorhandenen Schutzvorkehrungen gegen den Missbrauch der am stärksten gefährdeten Gruppen sorgen und eine insbesondere im Gefolge des Massenzustroms von Flüchtlingen nach dem militärischen Angriff der Russischen Föderation auf die Ukraine akut gewordene Ausweitung der Aufsichtsmechanismen zu erwägen.

Daher gibt das BDIMR im Einklang mit dem Völkerrecht und insbesondere Artikel 9 des Palermo-Protokolls sowie im Hinblick auf eine weitere Verbesserung der Rechtsvorschriften folgende Empfehlungen ab:

A. In Bezug auf das Prostituiertenschutzgesetz:

1. Einbeziehung gesetzgeberischer und nicht-gesetzgeberischer Instrumente zur Eindämmung der Nachfrage, die die zu Menschenhandel führende Ausbeutung begünstigt, in staatlich finanzierten Programmen bzw. gezielten öffentlichen Gesundheit-, Bildungs- und Sensibilisierungskampagnen; [Z. 63]
2. Erwägung von Rechtsvorschriften zur Verringerung der Nachfrage im Einklang mit Artikel 9 Absatz 5 des Palermo-Protokolls, durch die Bekämpfung der Ursachen der Prostitution, die die zu Menschenhandel führende Ausbeutung begünstigen; [Z. 61-62]
3. Sicherstellung, dass auf Websites, die den Verkauf von sexuellen Dienstleistungen und sexuellen Handlungen begünstigen/vermitteln, Maßnahmen zur Verhinderung der Ausbeutung der Prostitution anderer umgesetzt werden, darunter die Überprüfung des Alters der in den Anzeigen abgebildeten Personen und die Beschränkung der Anzeigen auf Personen, die als Prostituierte registriert sind, sowie grundsätzlich die Ausarbeitung von Rechtsvorschriften zur Verhütung des Menschenhandels zum Zwecke der sexuellen Ausbeutung, einschließlich der Herstellung von Pornografie, der sexuellen Ausbeutung und der Zwangsprostitution im Internet; [Z. 62]
4. Klärung und Bereitstellung besserer Leitlinien und Kriterien für die Identifizierung von Personen, die unter Zwang oder Ausbeutung durch einen Dritten zur Aufnahme oder Fortsetzung der Prostitution „gebracht“ werden; [Z. 56]
5. Angabe spezifischer Beispiele und konkreter tatsächlicher Anhaltspunkte für Gewalt oder Nötigung oder Ausnutzung von Schwäche oder Machtmissbrauch bzw. Ungleichheit in den bestehenden Prostitutionsgesetzen und -vorschriften; [Z. 53-56]
6. Bewertung und Überprüfung der Registrierungssysteme und Vorschriften für in der Prostitution tätige Personen im Hinblick auf die Einführung wirksamerer oder alternativer Maßnahmen zur Identifizierung und Unterstützung derjenigen, die ausgebeutet, zur Prostitution genötigt oder gezwungen werden, weil sie nicht in der Lage sind, alle gesetzlichen Registrierungsvorschriften einzuhalten; [Z. 57-59]
7. Sicherstellung, dass jede Handlung, die unter die Definition von Menschenhandel oder sexueller Ausbeutung fällt, unverzüglich gemäß § 232a StGB angezeigt und untersucht wird, wenn es einen eindeutigen Anhaltspunkt dafür gibt, dass eine in der Prostitution tätige Person von einem Dritten zur Prostitution gebracht wird; [Z. 56]

B. In Bezug auf das Strafgesetzbuch:

1. Evaluierung der Wirksamkeit der jüngsten Abänderung von § 232a, Absatz 6 Nummer 2 des Strafgesetzbuchs in Bezug auf Leichtfertigkeit seitens

- der Käufer sexueller Handlungen sowie aller einschlägigen Rechtsvorschriften dahingehend, ob es sich dabei um ein wirksames Instrument handelt, um der die Ausbeutung begünstigenden Nachfrage entgegenzuwirken, die wiederum zu Menschenhandel führt; [Z. 68]
2. Überprüfung und gegebenenfalls Überarbeitung der gesetzlichen Bestimmungen hinsichtlich der Beweislast, so dass ein beschuldigter Menschenhändler oder Zuhälter im Rahmen der bestehenden Strafgesetze den Gegenbeweis für das von einem mutmaßlichen Opfer behauptete Vorliegen von Ausbeutung und Missbrauch zu erbringen hat; [Z. 68]
 3. Veranstaltung regelmäßiger Schulungen für die Vollzugsbehörden, einschließlich einer soliden Ausbildung und der Festlegung operativer Prioritäten. [Z. 69]
- C. Sicherstellen, dass im Rahmen der Evaluation des Prostituiertenschutzgesetzes 2017 die Gründe untersucht werden, warum die Verwaltungsvorschriften, einschließlich der garantierten Sozialleistungen, so wenig in Anspruch genommen werden, und dabei gleichzeitig ein umfassender und inklusiver Konsultationsprozess unter Einbindung der wichtigsten Interessenträger stattfindet, darunter in der Prostitution tätige Personen, Überlebende des Menschenhandels, die in Deutschland als Prostituierte ausgebeutet wurden, von Überlebenden geführte Netzwerke, Organisationen, die Betroffene von Menschenhandel unterstützen, Arbeitsinspektorate und lokale Behörden, sowie im Sinne der Verringerung der Gefährdung und des Risikos des Menschenhandels von in der Prostitution tätigen Personen aktiv mit der Zivilgesellschaft zusammenzuarbeiten, um die Situation von in der Prostitution tätigen Personen zu überwachen, Strategien zu entwickeln und weiter Partnerschaften aufzubauen. [Z. 71-73]

Diese und andere Empfehlungen sind im Fließtext dieses Gutachtens durch Fettdruck gekennzeichnet.

Im Rahmen seines Mandats zur Unterstützung der OSZE-Teilnehmerstaaten bei der Umsetzung ihrer OSZE-Verpflichtungen bezüglich der menschlichen Dimension überprüft das BDIMR auf Ersuchen Gesetzesvorlagen und bereits in Kraft befindliche Gesetze mit dem Ziel, ihre Übereinstimmung mit den internationale Menschenrechtsnormen und OSZE-Verpflichtungen zu bewerten und konkrete Verbesserungsvorschläge zu unterbreiten.

INHALTSVERZEICHNIS

I. EINFÜHRUNG	6
II. ANWENDUNGSBEREICH DES GUTACHTENS.....	6
III. RECHTLICHE WÜRDIGUNG UND EMPFEHLUNGEN.....	8
1. MABGEBLICHE INTERNATIONALE MENSCHENRECHTSNORMEN UND OSZE- VERPFLICHTUNGEN IM BEREICH DER MENSCHLICHEN DIMENSION.....	8
2. HINTERGRUNDINFORMATIONEN ZUM INTERNATIONALEN RAHMENWERK UND DER VERPFLICHTUNG, DER NACHFRAGE ENTGEGENZUWIRKEN, DIE ZUM MENSCHENHANDEL FÜHRENDE AUSBEUTUNG BEGÜNSTIGT.....	12
2.1 Maßnahmen, um der Nachfrage entgegenzuwirken.....	18
3. DER RECHTLICHE RAHMEN IN DEUTSCHLAND.....	21
3.1 Hintergrundinformationen und das Prostituiertenschutzgesetz 2017.....	21
3.2 Strafgesetzbuch (StGB)	26
4. EMPFEHLUNGEN ZUM GESETZGEBUNGSVERFAHREN	28

ANHANG:

- (1) Deutsches Strafgesetzbuch (in der am 13. November 1998 veröffentlichten Fassung (BGBl. I, S. 3322), in der durch Artikel 1 des Gesetzes vom 11. Juli 2022 (BGBl. I, S. 1082) abgeänderten Fassung)
- (2) Gesetz zur Regelung des Rechtsverhältnisses der Prostituierten (Prostitutionsgesetz) (2002)
- (3) Gesetz zum Schutz von in der Prostitution tätigen Personen (Prostituiertenschutzgesetz) (seit 2017 in Kraft), in der durch Artikel 5 Absatz 1 des Gesetzes vom 9. März 2021 abgeänderten Fassung

I. EINFÜHRUNG

1. Am 22. Juni 2021 übermittelte die Vorsitzende des Ausschusses für Familie, Senioren, Frauen und Jugend des Deutschen Bundestags dem Büro der OSZE für demokratische Institutionen und Menschenrechte (in weiterer Folge „BDIMR“) ein Ersuchen um ein Rechtsgutachten zu den deutschen Rechtsvorschriften zum Thema Prostitution und Menschenhandel mit dem Ziel, deren Übereinstimmung mit dem Völkerrecht und den OSZE-Verpflichtungen zu überprüfen. Das Ersuchen bezog sich auf das Gesetz zur Regelung der Rechtsverhältnisse der Prostituierten (2002) (in weiterer Folge „Prostitutionsgesetz 2002“ oder „ProstG“) und das Gesetz zum Schutz von in der Prostitution tätigen Personen (2017) (in weiterer Folge „Prostituiertenschutzgesetz (2017)“ oder „ProstSchG“) in Verbindung mit den maßgeblichen Bestimmungen des Strafgesetzbuches (in weiterer Folge „StGB 2021“), insbesondere § 232 Menschenhandel, § 232a Zwangsprostitution, § 80a Ausbeutung von Prostituierten, § 184f Ausübung der verbotenen Prostitution bzw. § 181a Zuhälterei.
2. Die das Ersuchen stellende Partei ersuchte insbesondere um die Überprüfung der Übereinstimmung der betreffenden Rechtsvorschriften mit Artikel 9 des Zusatzprotokolls zur Verhütung, Bekämpfung und Bestrafung des Menschenhandels, insbesondere des Frauen- und Kinderhandels, zum Übereinkommen der Vereinten Nationen gegen die grenzüberschreitende organisierte Kriminalität (in weiterer Folge „Palermo-Protokoll“).¹
3. In Beantwortung dieses Ersuchens bestätigte das BDIMR am 28. Juni 2021 seine Bereitschaft zur Erstellung eines Rechtsgutachtens hinsichtlich der Übereinstimmung dieser Rechtsvorschriften mit den internationalen Menschenrechtsnormen, insbesondere mit Artikel 9 des Palermo-Protokolls, und den OSZE-Verpflichtungen. Im Rahmen der Erstellung dieser rechtlichen Analyse wurden Mitarbeitende des Büros des OSZE-Sonderbeauftragten und Koordinators für die Bekämpfung des Menschenhandels zu Rate gezogen.
4. Das Gutachten wurde auf das vorgenannte Ersuchen hin erstellt. Das BDIMR führte diese Überprüfung im Rahmen seines Mandats zur Unterstützung der OSZE-Teilnehmerstaaten bei der Umsetzung ihrer OSZE-Verpflichtungen bezüglich der menschlichen Dimension durch.²

II. ANWENDUNGSBEREICH DES GUTACHTENS

5. Der Anwendungsbereich dieses Gutachtens beschränkt sich ausschließlich auf die zur Überprüfung vorgelegten Rechtsvorschriften und Bestimmungen. Angesichts dieser Einschränkung stellt das Gutachten keine vollständige und umfassende Überprüfung des gesamten rechtlichen und institutionellen Rahmenwerks zur Regelung der Prostitution

¹ Zusatzprotokoll zur Verhütung, Bekämpfung und Bestrafung des Menschenhandels, insbesondere des Frauen- und Kinderhandels, zum Übereinkommen der Vereinten Nationen gegen die grenzüberschreitende organisierte Kriminalität (Palermo-Protokoll), 15. November 2000, T.I.A.S. Nr. 13127, 2237 U.N.T.S. 319 ([von Deutschland am 14. Juni 2006 ratifiziert](#)); Übereinkommen der Vereinten Nationen gegen die grenzüberschreitende organisierte Kriminalität, zur Unterzeichnung aufgelegt am 12. Dezember 2000, T.I.A.S. 13127, 2225 U.N.T.S. 209 ([von Deutschland am 14. Juni 2006 ratifiziert](#)).

² Das BDIMR führte diese Überprüfung im Rahmen seines OSZE-Aktionsplans zur Bekämpfung des Menschenhandels (2003) festgelegten Mandats durch: siehe Z. 9.1 und 15.1 des [Annex to OSCE Ministerial Council Decision 2/03 on Combatting Trafficking in Human Beings](#) (2003).

und der Maßnahmen zur Verhütung und Bekämpfung des Menschenhandels in Deutschland dar. Zudem zielt das Gutachten darauf ab, dem direkten Ersuchen um Überprüfung der deutschen Rechtsvorschriften im Vergleich zum Völkerrecht, insbesondere Artikel 9 des Palermo-Protokolls, zu entsprechen.³

6. Im Rahmen dieses Gutachtens werden kritische Fragen beleuchtet und Problembereiche aufgezeigt. Im Sinne einer prägnanten Darstellung werden in diesem Gutachten vorrangig diejenigen Bestimmungen behandelt, die im Hinblick auf die Übereinstimmung mit Artikel 9 des Palermo-Protokolls Änderungs- bzw. Verbesserungsbedarf aufweisen, und nicht die positiven Aspekte der Rechtsvorschriften hervorgehoben. Die folgende rechtliche Würdigung stützt sich auf internationale und regionale Standards, Normen und Empfehlungen in Bereich Menschenrechte und Rechtsstaatlichkeit sowie auf die maßgeblichen OSZE-Verpflichtungen im Bereich der menschlichen Dimension, wie zum Beispiel den OSZE-Aktionsplan zur Bekämpfung des Menschenhandels.⁴ Wenn Angaben zu anwendbaren internationalen Normen durch Beispiele für deren praktische Umsetzung in bestimmten nationalen Rechtsrahmen beleuchtet werden, sind diese länderspezifischen Beispiele stets mit Vorsicht zu genießen, weil sie nicht zwangsläufig auch zur Nachahmung in einem anderen Land geeignet sind. Grundsätzlich sollte jedes länderspezifische Beispiel stets im Lichte der weiter gefassten institutionellen und rechtlichen Rahmenbedingungen, des spezifischen Kontexts und der politischen Kultur des betreffenden Landes betrachtet werden.
7. Darüber hinaus schließt das Gutachten in Übereinstimmung mit dem *Übereinkommen zur Beseitigung jeder Form von Diskriminierung der Frau*⁵, dem OSZE-Aktionsplan 2004 zur Förderung der Gleichstellung von Frauen und Männern⁶ und den Verpflichtungen zur durchgängigen Berücksichtigung des Gleichstellungsaspekts in den Aktivitäten, Vorhaben und Programmen der OSZE soweit angezeigt eine Geschlechter- und Diversitätsperspektive mit ein.
8. Die Zielsetzung dieses Gutachtens besteht darin, die Auswirkungen des Prostitutionsgesetzes 2002 und des Prostituiertenschutzgesetzes 2017 und der maßgeblichen Bestimmungen des StGB 2021 im Hinblick auf die völkerrechtlichen Verpflichtungen und Zusagen im Zusammenhang mit der Verhütung des Menschenhandels zu überprüfen. Geleitet von den Normen des Völkerrechts maßt sich dieses Gutachten nicht an, eine bestimmte Position zur Frage der legalisierten Prostitution einzunehmen.
9. Dieses Gutachten bezieht sich auf die zur Überprüfung vorgelegten Rechtsvorschriften, einschließlich nachfolgender Novellierungen und Aktualisierungen. Die entsprechenden Bestimmungen des Strafgesetzbuchs sind online verfügbar.⁷ Mögliche Irrtümer können aufgrund der Bezugnahme auf Übersetzungen der Gesetzestexte ins Englische nicht ausgeschlossen werden. Trotz Vorliegen einer deutschsprachigen Version dieses Gutachtens ist dessen englischsprachige Originalversion die einzige offiziell gültige Version des Gutachtens.
10. In den maßgeblichen deutschen Rechtsvorschriften werden die Begriffe „Prostituierte“ und „Prostitution“ verwendet. In diesem Gutachten wird für Personen, die sexuelle Handlungen anbieten, der Begriff „in der Prostitution tätige Person(en)“ verwendet. Das

3 Palermo-Protokoll, Abschnitt III. „Verhütung, Zusammenarbeit und sonstige Maßnahmen“: Artikel 9 „Verhütung des Menschenhandels“.

4 [Annex to OSCE Ministerial Council Decision 2/03 on Combatting Trafficking in Human Beings](#) (2003), [MC.DEC/2/03](#), Maastricht, 2. Dezember 2003.

5 *Übereinkommen der Vereinten Nationen zur Beseitigung jeder Form von Diskriminierung der Frau, verabschiedet im Wege der Resolution 34/180 der Generalversammlung am 18. Dezember 1979*. Das Übereinkommen wurde am 10. Juli 1985 von Deutschland ratifiziert.

6 Siehe [OSZE-Aktionsplan zur Förderung der Gleichstellung von Frauen und Männern](#), verabschiedet durch den Beschluss Nr. 14/04, MC.DEC/14/04 (2004), Z. 32.

7 [Deutsches Strafgesetzbuch](#).

BDIMR plädiert damit nicht für die Verwendung eines bestimmten Begriffs für in der Prostitution tätige Personen.

11. Im Gefolge der nach der militärischen Invasion der Ukraine durch Russland dort herrschenden Situation und der entsprechend großen Anzahl von Flüchtlingen laufen mehr Menschen Gefahr, Opfer des Menschenhandels zu werden. *„Kriminelle ziehen ihren Nutzen aus dem Chaos und der Verzweiflung des Krieges. Für Menschen in Not, insbesondere Binnenvertriebene und Flüchtlinge, bedeuten Krisenzeiten sowohl eine erhöhte Gefahr der Ausbeutung als auch vermehrte Gelegenheiten dazu.“*⁸ Dementsprechend müssen die zuständigen Behörden unter Umständen wirksame Maßnahmen für einen erweiterten Schutz der Menschen vor Menschenhandel ergreifen. Die Erstellung dieses Gutachtens hindert das BDIMR nicht daran, künftig zusätzliche schriftliche oder mündliche Empfehlungen oder Stellungnahmen zu den jeweiligen Themenstellungen in Deutschland abzugeben.

III. RECHTLICHE WÜRDIGUNG UND EMPFEHLUNGEN

1. MABGEBLICHE INTERNATIONALE MENSCHENRECHTSNORMEN UND OSZE-VERPFLICHTUNGEN IM BEREICH DER MENSCHLICHEN DIMENSION

12. Die Staaten sind auf internationaler, regionaler und nationaler Ebene die Verpflichtung zur Bekämpfung des Menschenhandels eingegangen.
13. Der wichtigste völkerrechtliche Vertrag im Bereich des Menschenhandels ist das bereits erwähnt Palermo-Protokoll.⁹ Es wurde als Zusatz zum Übereinkommen der Vereinten Nationen gegen die grenzüberschreitende organisierte Kriminalität verabschiedet¹⁰.
14. Artikel 3 a) des Palermo-Protokolls definiert den Ausdruck „Menschenhandel“ wie folgt:
„[D]ie 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.“
15. Nach der Annahme des Palermo-Protokolls verabschiedete der Europarat das Übereinkommen zur Bekämpfung des Menschenhandels 2005.¹¹ Das Übereinkommen

⁸ [Statement of UNODC Executive Director Ghada Waly.](#)

⁹ *A.a.O. Fußnote 1* (Palermo-Protokoll).

¹⁰ *A.a.O. Fußnote 1* (Übereinkommen der Vereinten Nationen gegen die grenzüberschreitende organisierte Kriminalität).

¹¹ [Council of Europe Convention on Action against Trafficking in Human Beings](#) (CETS Nr. 197) 16. Mai 2015 ([in Deutschland am 1. April 2013 in Kraft getreten](#)).

zur Bekämpfung des Menschenhandels übernimmt in Artikel 4 zwar die Begriffsdefinition für Menschenhandel aus dem Palermo-Protokoll, verfolgt aber in seinen Bestimmungen ambitioniertere Ziele im Hinblick auf weitreichendere Schutz- und Unterstützungsmechanismen für die Opfer des Menschenhandels.

16. Damit Tatverantwortliche der Straftat des Menschenhandels mit einem erwachsenen Opfer für schuldig befunden und dafür verteilt werden können, müssen alle Elemente der Definition des Begriffs Menschenhandel gemäß Artikel 3 des Palermo-Protokolls und Artikel 4 des Übereinkommens zur Bekämpfung des Menschenhandels erfüllt sein.¹² Diese drei Elemente werden häufig wie folgt untergliedert: „Handlung“ (Anwerbung, Beförderung, Verbringung, Beherbergung oder Aufnahme), „Mittel“ (Gewalt, Betrug, Nötigung, Entführung, Missbrauch von Macht oder Ausnutzung besonderer Hilflosigkeit) und „Zweck“ (z. B. Ausnutzung der Prostitution anderer oder andere Formen sexueller Ausbeutung). Wenn es sich bei dem Opfer um ein Kind handelt, müssen die Mittel nicht nachgewiesen werden.
17. Artikel 3 b) des Palermo-Protokolls und Artikel 4 b) des Übereinkommens zur Bekämpfung des Menschenhandels sehen vor, dass die Einwilligung eines Opfers des Menschenhandels in die beabsichtigte Ausbeutung unerheblich ist, wenn eines der in Artikel 3 a) bzw. 4 a) genannten Mittel angewendet wurde. Zu diesem Punkt wird im Erläuternden Bericht zum Übereinkommen zur Bekämpfung des Menschenhandels Folgendes angeführt:

„Die Frage der Einwilligung ist kein einfaches Thema, und es ist nicht leicht, festzustellen, wo der freie Wille endet und der Zwang beginnt. Im Kontext des Menschenhandels sind sich manche Menschen nicht dessen bewusst, was ihnen bevorsteht, während es anderen etwa eindeutig klar ist, dass sie in der Prostitution tätig sein werden. Aber auch wenn jemand auf der Suche nach einer Beschäftigung und möglicherweise bereit ist, in der Prostitution tätig zu sein, heißt das nicht, dass damit eine Einwilligung zur Erduldung aller Arten von Missbrauch erteilt wird. Aus diesem Grund liegt gemäß Artikel 4 b) jedenfalls Menschenhandel vor, unabhängig davon, ob das Opfer in die Ausbeutung einwilligt oder nicht.“¹³

18. In ihrer Empfehlung 1325 (1997) zu Frauenhandel und Zwangsprostitution in den Mitgliedstaaten des Europarats definierte die Parlamentarische Versammlung des Europarats die Anwendung von Gewalt in diesem Zusammenhang bereits frühzeitig wie folgt:

„2. ... [J]egliche legale oder illegale Beförderung von Frauen und/oder Handel mit Frauen, sei es mit oder ohne ihre anfängliche Zustimmung, zur Erzielung wirtschaftlichen Profits zum Zwecke der nachfolgenden Zwangsprostitution, Zwangsheirat oder anderer Formen sexueller Zwangsausbeutung. Die Anwendung von Gewalt kann körperlicher, sexueller und/oder psychischer Natur sein und umfasst Einschüchterung, Vergewaltigung, Missbrauch von Macht oder eines Abhängigkeitsverhältnisses.“

19. Die international abgestimmte Definition des Begriffs Menschenhandel ist weitgefasst und verlangt von den Vertragsstaaten, dass sie das entsprechende Verhalten nicht nur strafrechtlich verfolgen, sondern auch Maßnahmen zur Verhütung des Menschenhandels

12 Europäischer Gerichtshof für Menschenrechte, *V.C.L. and A.N. v. The United Kingdom*, Appl. 77587/12 und 74603/12, § 149 (16. Februar 2021).

13 *Explanatory Report to the Council of Europe Convention on Action against Trafficking in Human Beings*, Z. 97 (16. Mai 2005).

sowie zum Schutz und zur Unterstützung der Opfer ergreifen. Diese Definition umfasst eine Bandbreite an Zwecken der Ausbeutung, darunter sexuelle Ausbeutung, Ausbeutung der Arbeitskraft und Entnahme von Organen.¹⁴ Zwar findet die sexuelle Ausbeutung im Palermo-Protokoll keine gesonderte Erwähnung, jedoch umfasst nach Artikel 3 a) Ausbeutung „*mindestens die Ausnutzung der Prostitution anderer oder andere Formen sexueller Ausbeutung*“.¹⁵ Gemäß dem *Gesetzgebungsleitfaden der UNODC zum Zusatzprotokoll zur Verhütung, Bekämpfung und Bestrafung des Menschenhandels, insbesondere des Frauen- und Kinderhandels* (2020), ist unter der Ausnutzung der Prostitution anderer Folgendes zu verstehen: „*einen Vorteil aus der Prostitution einer anderen Person zu erlangen*“¹⁶, womit die Ausnutzung der Prostitution anderer der gemeinhin als Zuhälterei bekannten Tätigkeit gleichkommt.

20. Im Glossar der Vereinten Nationen zu sexueller Ausbeutung und sexuellem Missbrauch wird „*sexuelle Ausbeutung*“ definiert als „*jegliche tatsächliche oder versuchte Ausnutzung besonderer Hilflosigkeit, eines Macht- oder Vertrauensgefälles für sexuelle Zwecke, insbesondere zur Erlangung eines monetären, sozialen oder politischen Vorteils aus der sexuellen Ausbeutung einer anderen Person.*“¹⁷
21. Das Palermo-Protokoll bietet nicht nur eine Definition des Begriffs Menschenhandel, sondern legt auch die rechtliche Verpflichtung der Staaten zur Verhütung des Menschenhandels fest, was im Zusammenhang mit diesem Gutachten besonders relevant ist. In Artikel 9 des Palermo-Protokolls mit der Überschrift „*Verhütung des Menschenhandels*“ heißt es:

„1. Die Vertragsstaaten legen umfassende politische Konzepte, Programme und andere Maßnahmen fest:

- a. um den Menschenhandel zu verhüten und zu bekämpfen und*
- b. um die Opfer des Menschenhandels, insbesondere Frauen und Kinder, davor zu schützen, dass sie erneut zu Opfern werden.*

2. Die Vertragsstaaten sind bestrebt, Maßnahmen wie Forschung, Informations- und breit angelegte Medienkampagnen sowie soziale und wirtschaftliche Initiativen zu ergreifen, um den Menschenhandel zu verhüten und zu bekämpfen.

3. Die in Übereinstimmung mit diesem Artikel festgelegten politischen Konzepte, Programme und anderen Maßnahmen umfassen gegebenenfalls die Zusammenarbeit mit nichtstaatlichen Organisationen, anderen in Betracht kommenden Organisationen und sonstigen Teilen der Zivilgesellschaft.

4. Die Vertragsstaaten treffen oder verstärken Maßnahmen, so auch durch zwei- oder mehrseitige Zusammenarbeit, um die Ursachen dafür zu verringern, dass Menschen, insbesondere Frauen und Kinder, leicht Opfer des Menschenhandels werden, wie etwa Armut, Unterentwicklung und fehlende Chancengleichheit.

5. Die Vertragsstaaten treffen oder verstärken gesetzgeberische oder sonstige Maßnahmen, wie etwa erzieherische, soziale oder kulturelle Maßnahmen, so auch durch zwei- und mehrseitige Zusammenarbeit, um der Nachfrage entgegenzuwirken,

14 Artikel 3 a) des Palermo-Protokolls definiert Ausbeutung wie folgt: „*die Ausnutzung der Prostitution anderer oder andere Formen sexueller Ausbeutung, Zwangsarbeit oder Zwangsdienstbarkeit, Sklaverei oder sklavereiähnliche Praktiken, Leibeigenschaft oder die Entnahme von Organen.*“

15 Ebd.

16 UNODC, *Legislative Guide for the Protocol to Prevent, Suppress and Punish Trafficking in Persons Especially Women and Children supplementing the United Nations Convention against Transnational Organized Crime* (2020), Z. 119.

17 Vereinte Nationen, *Glossary on Sexual Exploitation and Abuse*, S. 7.

*die alle Formen der zum Menschenhandel führenden Ausbeutung von Personen, insbesondere von Frauen und Kindern, begünstigt.*¹⁸

22. Im Rahmen des OSZE-Aktionsplans zur Bekämpfung des Menschenhandels wurde auch deutlich, dass es zur Bekämpfung des Menschenhandels notwendig ist, verhütende Maßnahmen zu ergreifen, die Opfer zu schützen und zu unterstützen sowie die Tatverantwortlichen wirksam strafrechtlich zu verfolgen.¹⁹ Darüber hinaus ermutigt der Aktionsplan die OSZE-Teilnehmerstaaten zu einer weitergehenden Analyse der tieferen Ursachen des Menschenhandels, seiner Nachfrage- und Angebotsfaktoren, seiner Netzwerke und wirtschaftlichen Auswirkungen sowie seines Zusammenhangs mit illegaler Migration.²⁰ Außerdem werden sie darin zur Ergreifung oder Verstärkung gesetzgeberischer, erzieherischer, sozialer, kultureller oder sonstiger Maßnahmen und gegebenenfalls strafrechtlicher Bestimmungen aufgefordert, auch durch bilaterale und multilaterale Zusammenarbeit, als Abschreckung gegen die Nachfrage, die alle Formen der Ausbeutung von Menschen, namentlich von Frauen und Kindern, begünstigt und dem Menschenhandel entgegenkommt.²¹

23. Auf der regionalen Ebene enthält das Übereinkommen des Europarats zur Bekämpfung des Menschenhandels in Artikel 6 auch eine Verpflichtung zur Ergreifung von Maßnahmen, um der Nachfrage entgegenzuwirken. Artikel 6 lautet wie folgt:

„Um der Nachfrage entgegenzuwirken, die alle Formen der zum Menschenhandel führenden Ausbeutung von Personen, insbesondere von Frauen und Kindern, begünstigt, trifft oder verstärkt jede Vertragspartei gesetzgeberische, administrative, erzieherische, soziale, kulturelle oder sonstige Maßnahmen, die Folgendes einschließen:

- a. Forschung zu bewährten Praktiken, Methoden und Strategien;*
- b. die Schärfung des Bewusstseins für die Verantwortung und wichtige Rolle, die den Medien und der Zivilgesellschaft dabei zukommt, die Nachfrage als eine der Grundursachen des Menschenhandels zu erkennen;*
- c. gezielte Informationskampagnen, erforderlichenfalls unter Einbeziehung von - unter anderem - Behörden und politischen Entscheidungsträgern;*
- d. vorbeugende Maßnahmen einschließlich in den Schulunterricht einbezogener Erziehungsprogramme für Jungen und Mädchen, 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.*”

18 A.a.O. Fußnote 1, Artikel 9 (Palermo-Protokoll).

19 A.a.O. Fußnote 2, (OSZE-Aktionsplan zur Bekämpfung des Menschenhandels). Siehe auch Beschluss des Ministerrats zur Verstärkung der Bemühungen zur Verhütung des Menschenhandels (MC.DEC/6/17), in dem die Unterstützung der OSZE „für die wirksame Umsetzung“ des Palermo-Protokolls „als internationaler Rechtsrahmen für die Bekämpfung des Menschenhandels“ bekräftigt wird; siehe auch die Beschlüsse Nr. 14/4 und 6/17 des Ministerrats, in denen darauf hingewiesen wird, dass der OSZE-Aktionsplan von 2003 „die Bedeutung umfassender Präventionsmaßnahmen beton[t], darunter Maßnahmen zur Befassung mit der Nachfrage“. Im Beschluss Nr. 7/17 des Ministerrats zur Verstärkung der Bemühungen zur Bekämpfung jeder Form von Kinderhandel, auch zum Zweck der sexuellen Ausbeutung, sowie anderer Formen sexueller Ausbeutung von Kindern (MC.DEC/7/17) werden die Teilnehmerstaaten aufgefordert „die Nachfrage zu beseitigen, die den Kinderhandel und die sexuelle Ausbeutung von Kindern forciert“. Ein Jahr später folgte der Beschluss des Ministerrats Nr. 6/18 über die Verstärkung der Bemühungen zur Verhütung und Bekämpfung des Kinderhandels, auch des Handels mit unbegleiteten Minderjährigen (MC.DEC/6/18), in dem sich die OSZE-Teilnehmerstaaten verpflichteten, Bemühungen zur Verhütung des Kinderhandels zu fördern, der Kultur der Straflosigkeit entgegenzuwirken und sich mit der Nachfrage, die alle Formen der Ausbeutung begünstigt, zu befassen und diese zu verringern.

20 A.a.O. Fußnote 2, (OSZE-Aktionsplan zur Bekämpfung des Menschenhandels), Abschnitt IV, Z. 1.3.

21 Ebd., (OSZE-Aktionsplan zur Bekämpfung des Menschenhandels), Abschnitt IV, Z. 3.3.

24. Zudem hat die Europäische Union 2011 eine für alle Mitgliedstaaten der Europäischen Union, sohin auch für Deutschland, verbindliche Richtlinie²² verabschiedet, die dem Menschenhandel durch eine wirksame Strafverfolgung der Tatverantwortlichen und einen verbesserten Opferschutz zu begegnen sucht. Die Richtlinie verpflichtet die Mitgliedstaaten der Europäischen Union auch dazu, „geeignete Maßnahmen wie Ausbildung und Schulung, [zu treffen,] um der Nachfrage, die jegliche Form von Ausbeutung im Zusammenhang mit Menschenhandel begünstigt, entgegenzuwirken und diese zu schwächen“.²³ Aufgrund der Verwendung des Ausdrucks „schwächen“ ist klargestellt, dass sich die Staaten verpflichten, im Rahmen der Prävention des Menschenhandels, einschließlich zum Zweck der sexuellen Ausbeutung, eine Verringerung der Nachfrage anzustreben. Die EU-Strategie zur Bekämpfung des Menschenhandels (2021-2025) bestätigte diesen Ansatz, indem sie der Schwächung der Nachfrage nach Menschenhandel und allen Formen der Ausbeutung, der Zerschlagung krimineller Netzwerke zur Beendigung der Ausbeutung der Opfer, dem Schutz, der Unterstützung und der Stärkung der Opfer, insbesondere Frauen und Kinder, sowie einer verstärkten internationalen Zusammenarbeit Vorrang einräumte.²⁴

2. HINTERGRUNDINFORMATIONEN ZUM INTERNATIONALEN RAHMENWERK UND DER VERPFLICHTUNG, DER NACHFRAGE ENTGEGENZUWIRKEN, DIE ZUM MENSCHENHANDEL FÜHRENDE AUSBEUTUNG BEGÜNSTIGT

25. Im Rahmen einer Stellungnahme zum internationalen Rahmenwerk bezüglich der Verantwortung der Staaten für die Verhütung des Menschenhandels ist festzuhalten, dass die OSZE-Teilnehmerstaaten sehr verschiedene Ansätze zur Regulierung der Prostitution verfolgen, wobei Unterschiede in dieser Frage sowohl in der Gesetzgebung als auch in der praktischen Umsetzung bestehen. Die Bandbreite ist dabei groß und umfasst rechtliche Ansätze, bei denen die Prostitution entweder legal, zum großen Teil unreguliert oder ganz bzw. teilweise kriminalisiert ist. In einigen Teilnehmerstaaten ist sowohl die Bereitstellung als auch die Inanspruchnahme von Prostitutionsleistungen gegen Entgelt legal und reguliert (wie zum Beispiel in Deutschland, Griechenland, Lettland, den Niederlanden, Österreich, der Türkei und Ungarn) oder größtenteils unreguliert, wobei die Prostitution und die Inanspruchnahme sexueller Dienstleistungen gegen Entgelt legal, die Anbahnung oder Organisation von Prostitution jedoch verboten ist (wie zum Beispiel in Belgien, Bulgarien, Dänemark, Estland, Finnland, Italien, Luxemburg, Malta, Polen, Portugal, der Slowakei, Slowenien, Spanien, der Tschechischen Republik und Zypern). Es gibt auch Staaten, in denen die Inanspruchnahme sexueller Dienstleistungen gegen Entgelt einen Straftatbestand darstellt, jedoch die in der Prostitution tätigen Personen nicht kriminalisiert werden (wie zum Beispiel in Frankreich, Irland, Island, Kanada, Nordirland, Norwegen und Schweden) – das sogenannte Gleichstellungsmodell – oder beide Parteien, das heißt die in der Prostitution tätigen Personen und deren Kunden, unter Strafandrohung stehen (zum Beispiel Litauen).²⁵
26. Unabhängig vom gewählten Modell ist es jedoch wichtig, dass die Regulierung der Prostitution auf innerstaatlicher Ebene den internationalen Verpflichtungen und dabei insbesondere den Verpflichtungen zur Eindämmung der in Artikel 9 Absatz 5 des (in

22 [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.](#)

23 *Ebd.*, (EU-Richtlinie 2011/36), Präambel (25).

24 [Mitteilung der Kommission über die Bekämpfung des Menschenhandels.](#)

25 [Study on EU Member States' regulations on prostitution and their cross-border implications on women's rights](#) [Studie über unterschiedliche Regelung der Prostitution in den EU-Mitgliedstaaten und ihre grenzüberschreitenden Auswirkungen auf Frauenrechte (auf Ersuchen des FEMM-Ausschusses von der Fachabteilung Bürgerrechte und konstitutionelle Angelegenheiten in Auftrag gegeben)] September 2021, S. 22 (Gesetze) und 35 („Schwedisches Modell“), Zusammenfassung auf Deutsch [hier](#) abrufbar.

Absatz 27 unten) zitierten Palermo-Protokolls beschriebenen Art der Nachfrage im Einklang steht. Die Teilnehmerstaaten sind verpflichtet, „*alle geeigneten Maßnahmen einschließlich gesetzgeberischer Maßnahmen zur Abschaffung jeder Form des Frauenhandels und der Ausbeutung der Prostitution von Frauen.*“ zu treffen.²⁶ Obwohl das Palermo-Protokoll hinsichtlich der Regulierung der Prostitution im Rahmen der Bekämpfung des Menschenhandels keine Vorgaben macht oder Stellung dazu bezieht und das Übereinkommen des Europarats zur Bekämpfung des Menschenhandels den Vertragsstaaten diesbezüglich ebenfalls die freie Entscheidung überlässt, sind die Staaten übereingekommen, dass der Nachfrage, die die Ausbeutung, insbesondere die Ausnutzung der Prostitution anderer, begünstigt, entgegengewirkt werden muss. In der EU-Richtlinie wird noch näher auf deren Unterbindung durch das Abschwächen der Nachfrage eingegangen.²⁷

27. Wie in Ziffer 21 oben angeführt, wird in Artikel 9 Absatz 5 des Palermo-Protokolls auf gesetzgeberische oder sonstige Maßnahmen verwiesen, die die Vertragsstaaten zur Verhütung des Menschenhandels treffen müssen, wie etwa „*erzieherische, soziale oder kulturelle Maßnahmen, so auch durch zwei- und mehrseitige Zusammenarbeit, um der Nachfrage entgegenzuwirken, die alle Formen der zum Menschenhandel führenden Ausbeutung von Personen, insbesondere von Frauen und Kindern, begünstigt.*“
28. Wie vom OSZE-Büro des Sonderbeauftragten und Koordinators für die Bekämpfung des Menschenhandels angemerkt, werden die Staaten in Artikel 9 Absatz 5 des Palermo-Protokolls dazu aufgefordert, nicht „*der Nachfrage nach Menschenhandel*“ oder der „*Nachfrage nach sexueller Ausbeutung*“, sondern der Nachfrage entgegenzuwirken, „*die zum Menschenhandel führende Ausbeutung begünstigt*“.²⁸ Anders gesagt muss die „Nachfrage“ nur in kausalem Zusammenhang mit der Ausbeutung stehen – indem sie die Ausbeutung „begünstigt“ –, aber nicht darauf ausgelegt und dazu bestimmt sein, die Ausbeutung oder den Menschenhandel zu verstärken. Im Kontext des Menschenhandels zum Zweck der Ausnutzung der Prostitution anderer umfasst diese Betrachtungsweise von Nachfrage zum Beispiel auch die Käufer oder Nutzer, die mit ihrem Verhalten unbeabsichtigterweise und unwissentlich Dritte dazu motivieren, die Prostitution auszunutzen.²⁹
29. In Übereinstimmung mit Artikel 6 des Übereinkommens zur Beseitigung jeder Form von Diskriminierung der Frau ist sich der Ausschuss für die Beseitigung der Diskriminierung der Frau der Zusammenhänge zwischen der Nachfrage nach Prostitution, sexueller Ausbeutung und Menschenhandel zum Zweck der sexuellen Ausbeutung schon lange bewusst, wie zum Beispiel auch daraus hervorgeht, dass er in seinen Abschließenden Bemerkungen zu den Berichten bestimmter Länder eine Verstärkung der Anstrengungen zur weitgehenden Verringerung der Nachfrage nach Prostitution als Maßnahme zur Verhütung des Menschenhandels und der Ausbeutung von Frauen fordert. So fordert

26 A.a.O. Fußnote 1 (Palermo-Protokoll), und a.a.O. Fußnote 5 (Übereinkommen zur Beseitigung jeder Form von Diskriminierung der Frau, Artikel 6).

27 A.a.O. Fußnote 22 (Richtlinie 2011/36/EU, Präambel (25)).

28 OSZE, „[Discouraging the demand that fosters trafficking for the purpose of sexual exploitation](#)“, Juni 2021, S. 26.

29 Ebd. (Discouraging the demand that fosters trafficking for the purpose of sexual exploitation), S. 26-27. Siehe auch: a.a.O. Fußnote 5 (Übereinkommen zur Beseitigung jeder Form von Diskriminierung der Frau, Artikel 6), in dem es heißt: „*Die Vertragsstaaten treffen alle geeigneten Maßnahmen einschließlich gesetzgeberischer Maßnahmen zur Abschaffung jeder Form des Frauenhandels und der Ausbeutung der Prostitution von Frauen.*“. In seiner Allgemeinen Empfehlung Nr. 38 aus dem Jahr 2020 bekräftigte der Ausschuss für die Beseitigung der Diskriminierung der Frau, dass die „*Staaten verpflichtet [sind], die Nachfrage zu unterbinden, die Ausbeutung begünstigt und zu Menschenhandel führt*“; Ausschuss für die Beseitigung der Diskriminierung der Frau, [Allgemeine Empfehlung Nr. 38 \(2020\) zum Frauen- und Mädchenhandel im Kontext der globalen Migration](#), Z. 6. Artikel 9 Absatz 5 des Palermo-Protokolls wird darin eigens als ein Übereinkommen begrüßt, das mit den Vorgaben für die Beseitigung der Diskriminierung im Einklang steht. Ein ähnlicher kausaler Zusammenhang zwischen der Nachfrage nach Prostitution und dem Menschenhandel liegt der Brüsseler Erklärung der Europäischen Union (2002), Punkt 7, zugrunde: „*Es sollte ein grundlegendes und gemeinsames Ziel im Kampf gegen den Menschenhandel sein, die Verringerung der Nachfrage nach sexuellen Dienstleistungen anzugehen...*“; siehe Europäische Union, [Brussels Declaration on Prevention and Combating Trafficking in Human Beings](#), Z. 7 (20. September 2002).

etwa der Ausschuss in seinen Abschließenden Bemerkungen für Dänemark „den Vertragsstaat auf, verstärkte Anstrengungen zur Bekämpfung des Handels mit Frauen zu unternehmen, namentlich durch Maßnahmen zur Verhütung des Menschenhandels, zur weitgehenden Verringerung der Nachfrage nach Prostitution [...]“.³⁰

30. Die Präambel der Resolution 63/156 der Generalversammlung der Vereinten Nationen stellt fest, „dass ein Teil der Nachfrage nach Prostitution ... in einigen Teilen der Welt durch Menschenhandel gedeckt wird“ und „fordert die Regierungen auf, der Nachfrage, die den Frauen- und Mädchenhandel zum Zweck der Ausbeutung in allen ihren Formen begünstigt, entgegenzuwirken, um sie schließlich zu unterbinden, und in dieser Hinsicht die vorbeugenden Maßnahmen, einschließlich gesetzlicher Maßnahmen, zu verstärken, um die Ausbeuter von Opfern des Menschenhandels abzuschrecken und sicherzustellen, dass sie zur Rechenschaft gezogen werden“.³¹
31. Dieses Verständnisses des Begriffes Nachfrage gemäß dem Palermo-Protokoll wurde auch von der Sonderberichterstatterin der Vereinten Nationen für die Menschenrechte der Opfer des Menschenhandels, insbesondere des Frauen- und Kinderhandels, dargelegt. In ihrem Bericht an die Menschenrechtskommission der Vereinten Nationen aus dem Jahr 2006 wies sie auf drei besondere Schwerpunktthemen in Bezug auf Artikel 9 Absatz 5 des Palermo-Protokolls hin:
- „a. Die Nachfrage ist in Verbindung mit der Ausbeutung zu sehen, ungeachtet dessen, ob die jeweilige Ausbeutung gleichzeitig auch Menschenhandel darstellt;*
- b. Die Nachfrage ist als die Art der Nachfrage zu betrachten, die Ausbeutung begünstigt, nicht notwendigerweise als eine direkte Nachfrage nach der jeweiligen Art der Ausbeutung;*
- c. Die Nachfrage selbst muss nicht notwendigerweise zu Menschenhandel führen; es reicht aus, dass die durch die Nachfrage begünstigte Ausbeutung zu Menschenhandel führt.“*³²
32. Gleichwohl die Staaten verpflichtet sind, der Nachfrage, die zum Menschenhandel führende Ausbeutung begünstigt, entgegenzuwirken, lässt das Palermo-Protokoll den Vertragsstaaten bei der entsprechenden Umsetzung großen Spielraum. Die jüngste Ausgabe des *Gesetzgebungsleitfaden der UNODC zum Palermo-Protokoll*³³ enthält einige Anmerkungen zu Maßnahmen, die zur Umsetzung von Artikel 9 Absatz 5 ergriffen werden können. Es wird festgehalten, dass für einige dieser Maßnahmen unter Umständen Gesetze verabschiedet werden müssen, um sicherzustellen, dass den jeweiligen Stellen die grundlegend erforderlichen Befugnisse erteilt und Ressourcen zugewiesen werden. Auch zur Verringerung der Anfälligkeit möglicher Opfer, namentlich durch ein Vorgehen gegen „Armut, Unterentwicklung und mangelnde Chancengleichheit“³⁴ können gesetzgebende Maßnahmen erforderlich sein.
33. Für Anstrengungen wie die Erforschung der Art und des Umfangs der Problemstellung, die Durchführung von Medienkampagnen und anderen Kampagnen zur öffentlichen Informationsvermittlung, den Ausbau der grenzüberschreitenden Mobilität, den Zugang zu den Arbeitsmärkten und die Erleichterung schwieriger sozialer oder wirtschaftlicher Bedingungen sind unter Umständen keine gesetzgeberischen Maßnahmen erforderlich.

30 U.N. Doc. [CEDAW/C/DEN/CO/6](#), 25. 2006, Z. 23.

31 [GV-Res. 63/156](#), Präambel, Z. 2 (18. Dezember 2008).

32 ECOSOC [E/CN.4/2006/62](#), 20. Februar 2006, Z. 51.

33 A.a.O. Fußnote 16 (2020 UNODC Legislative Guide for the Palermo Protocol).

34 *Ebd.*, Z. 286, 302, 308, 309, 316.

Andererseits wird festgestellt, dass gut ausgearbeiteten Gesetzen, insbesondere im Bereich Migration und Arbeitsmarkt, eine wichtige Rolle bei der Verhütung des Menschenhandels zukommt.³⁵

34. Im Zusammenhang mit der Nutzung von durch ein Opfer des Menschenhandels angebotenen Waren und Dienstleistungen bieten die *Musterrechtsvorschriften der UNODC für die Verhütung des Menschenhandels* (2020) ebenfalls Leitlinien für die Umsetzung von Artikel 9 Absatz 5 des Palermo-Protokolls.³⁶ Demnach gibt es verschiedene Möglichkeiten, die Einhaltung der Bestimmungen von Artikel 9 Absatz 5 sicherzustellen. Der vorgeschlagene Ansatz zielt unter Angabe mehrerer Optionen auf diejenigen ab, die die Nutznießer ausbeuterischer Arbeitspraktiken oder Dienstleistungen sind. Darüber hinaus hat die Interinstitutionelle Koordinierungsgruppe zur Bekämpfung des Menschenhandels (ICAT)³⁷ eine Reihe von Arbeitspapieren veröffentlicht, die einerseits den Staaten dabei helfen sollen, politische Konzepte und Rechtsvorschriften in Bezug auf den Menschenhandel zu erarbeiten, und andererseits die Bedeutung bestimmter Begriffe aus dem Palermo-Protokoll näher erläutern. In einem vor kurzem veröffentlichten Papier wurde ausdrücklich das Problem der Bekämpfung der Nachfrage im Kontext des Menschenhandels erörtert.³⁸
35. Im Rahmen des Übereinkommens zur Beseitigung jeder Form von Diskriminierung der Frau werden die Vertragsstaaten aufgefordert, alle geeigneten Maßnahmen einschließlich gesetzgeberischer Maßnahmen zur Abschaffung jeder Form des Frauenhandels und der Ausbeutung der Prostitution von Frauen zu treffen. Auch das Übereinkommen über die Rechte des Kindes³⁹ fordert die Vertragsstaaten auf, alle geeigneten Maßnahmen zu ergreifen, um „das rechtswidrige Verbringen von Kindern ins Ausland und ihre rechtswidrige Nichtrückgabe zu bekämpfen“ und das Recht des Kindes auf Schutz vor wirtschaftlicher Ausbeutung anzuerkennen.
36. Wichtige Anleitungen zum Umgang mit dem Thema Nachfrage sind auch in den *Empfohlenen Grundsätzen und Leitlinien der Vereinten Nationen zu Menschenrechten und Menschenhandel* enthalten.⁴⁰ So lautet etwa Grundsatz 4: „Strategien zur Verhütung des Menschenhandels bekämpfen die Nachfrage als tiefere Ursache des Menschenhandels“. Leitlinie 7 wiederum empfiehlt den Staaten, in partnerschaftlicher Zusammenarbeit mit zwischenstaatlichen und nichtstaatlichen Organisationen zu erwägen, „die Faktoren, die eine Nachfrage nach ausbeuterischen gewerbsmäßigen sexuellen Handlungen und Arbeitsausbeutung erzeugen, zu analysieren und wirksame gesetzgeberische, politische und sonstige Maßnahmen dagegen zu ergreifen“. Das OSZE-Büro des Sonderbeauftragten und Koordinators für die Bekämpfung des Menschenhandels hat ebenfalls Leitlinien bereitgestellt, und zwar im Rahmen seines

35 *Ebd.*, insbesondere Kapitel VII.

36 Siehe [UNODC Model Legislative provisions against trafficking in Persons](#), Wien 2020.

37 <https://icat.un.org/>.

38 Inter-Agency Coordination Group against Trafficking in Persons (ICAT), [Preventing trafficking in persons by addressing demand](#), September 2014. In diesem Papier wird festgehalten, dass im ersten Jahrzehnt nach der Verabschiedung des Palermo-Protokolls die Anstrengungen zur Verhütung des Menschenhandels vorrangig darauf ausgerichtet waren, was häufig als die Angebotsseite bezeichnet wurde, und sich auf diejenigen Menschen konzentrierten, die als gefährdet betrachtet wurden, Opfer des Menschenhandels zu werden. Im weiteren Folge wird jedoch die Tatsache, dass in dem Papier hinsichtlich des Problems der Nachfrage eine ausschließliche Ausrichtung auf die Arbeitsausbeutung im Zusammenhang mit der Erzeugung von Waren bzw. des Anbietens von Dienstleistungen erfolgt, unter bewusster Ausklammerung der Nachfrage, die zum Menschenhandel zum Zweck der sexuellen Ausbeutung beiträgt, damit begründet, dass es ansonsten „erforderlich wäre, sich mit der anhaltenden Debatte darüber auseinanderzusetzen, ob die Nachfrage nach allen Formen der Prostitution zum Menschenhandel beiträgt“. Hinsichtlich einer Zusammenfassung dieser Debatte verweist das Papier auf den Berichts des Sonderberichterstatters der Vereinten Nationen über den Verkauf von Kindern, die Kinderprostitution und die Kinderpornografie, Juan Miguel Petit, an die 62. Tagung der Menschenrechtskommission der Vereinten Nationen über die Nachfrage nach sexuellen Handlungen aufgrund von Ausbeutung, *Report on the demand for sexual acts deriving from exploitation*, U. N. Doc. [E/CN.4/2006/67](#), 12. Januar 2006, Z. 29 bis 31.

39 Mittels Resolution 44/25 der Generalversammlung vom 20. November 1989 verabschiedet und zur Unterzeichnung, zur Ratifikation und zum Beitritt aufgelegt, Datum des Inkrafttretens 2. September 1990, [von Deutschland 1992 ratifiziert](#).

40 [UN Recommended Principles and Guidelines on Human Rights and Human Trafficking](#).

Occasional Paper [in unregelmäßigen Abständen erscheinende Beiträge] zum Thema Unterbinden der Nachfrage, die den Menschenhandel zum Zweck der sexuellen Ausbeutung begünstigt, in dem sowohl gesetzgeberische als auch nicht gesetzgeberische Möglichkeiten zur Unterbindung der Nachfrage dargestellt werden.⁴¹

37. In seiner jüngst verabschiedeten Allgemeinen Empfehlung zum Frauen- und Mädchenhandel im Kontext der globalen Migration hat der Ausschuss für die Beseitigung der Diskriminierung der Frau sich ausdrücklich mit dem Thema Nachfrage im Kontext der sexuellen Ausbeutung befasst.⁴² Demnach besteht sexuelle Ausbeutung fort, weil die Vertragsstaaten *„die Nachfrage, die Ausbeutung begünstigt und zu Menschenhandel führt, nicht wirksam unterbinden. Normen und Stereotype, die eine Vorherrschaft des Mannes und die Notwendigkeit der Kontrolle oder Macht durch Männer aufrechterhalten, bekräftigen die patriarchalen Geschlechterrollen und das sexuelle Anspruchsdenken, den sexuellen Zwang und die sexuelle Kontrolle durch Männer, die der Nachfrage nach der sexuellen Ausbeutung von Frauen und Mädchen zugrunde liegen. Aufgrund von Straflosigkeit ist es immer noch weithin möglich, bei geringem Risiko enorme Profite zu erzielen.“* Abschließend heißt es, *„[d]ie Notwendigkeit zur Bekämpfung der Nachfrage, die die sexuelle Ausbeutung fördert, ergibt sich insbesondere im Kontext der Digitaltechnologie, die potenzielle Opfer einem erhöhten Risiko des Menschenhandels aussetzt“*. Den Staaten wird Folgendes empfohlen:

„i) Die Nachfrage unterbinden, die eine Ausbeutung der Prostitution begünstigt und zu Menschenhandel führt.

ii) Aufklärende, soziale oder kulturelle Maßnahmen durchführen, die sich gezielt an potenzielle Nachfrager richten.“⁴³

38. Darüber hinaus rät der Ausschuss für die Beseitigung der Diskriminierung der Frau in letzter Zeit den Staaten noch direkter, in Anlehnung an das „schwedische (nordische oder Gleichstellungs) Modell“ die Nachfrage zu kriminalisieren, wobei die käufliche Inanspruchnahme der Dienstleistungen einer Person für sexuelle Zwecke zum Straftatbestand wird, der auch verfolgt wird.⁴⁴ So empfahl der Ausschuss für die Beseitigung der Diskriminierung der Frau in seinen Abschließenden Bemerkungen zum siebenten periodischen Bericht Finnlands, Finnland möge *„Schritte setzen, um die Nachfrage nach Prostitution zu kriminalisieren, und Maßnahmen zu ihrer Unterbindung*

41 Büro des Sonderbeauftragten und Koordinators für die Bekämpfung des Menschenhandels, *Discouraging the demand that fosters trafficking for the purpose of sexual exploitation*, Juni 2021.

42 A.a.O. Fußnote 29, *Ausschuss für die Beseitigung der Diskriminierung der Frau, Allgemeine Empfehlung Nr. 38 (2020)*, siehe insbesondere Z. 30 und die Empfehlungen in Z. 61 und 62.

43 *Ebd.* Z. 30 und 61-62.

44 Das Gleichstellungsmodell wurde erstmals in Schweden verabschiedet, *BROTTSBALKEN [BRB]* [Strafgesetzbuch] 6:11 (Schweden). Von Januar 1999 bis Juli 2011 war die Höchststrafe ein Freiheitsentzug von sechs Monaten. Eine Hinaufsetzung auf ein Höchstmaß von einem Jahr erfolgte durch LAG OM ÄNDRING I *BROTTSBALKEN* (*Svensk författningssamling [SFS]* 2011:517); siehe auch Gesetzesentwurf 2010/11:77 *Skärpt straff för köp av sexuell tjänst* [Regierungsvorlage] (Schweden). 2009 wurden ähnliche Gesetzesbestimmungen auch in Norwegen verabschiedet, *Lov om straff (straffeloven)* [Strafgesetzbuch] Kap. 26, § 316 (Norwegen), <<https://lovdata.no/lov/2005-05-20-28/§316>>, danach in Island im Jahr 2010, *Lög um breytingu á almennum hegningarlögum*, nr. 19/1940, með síðari breytingum, Nr. 54/2009 § 2 (27. April 2009) (Island), <<https://www.stjornartidindi.is/Advert.aspx?RecordID=d706be4d-cd00-4e69-9ef3-f60c79d95045>>; siehe auch *Lög um breyting á almennum hegningarlögum*, Nr. 19 12. Februar 1940 (*kynferðisbrot*), Nr. 61/2007 §13 (28. März 2007) (Island), <<https://www.stjornartidindi.is/Advert.aspx?RecordID=70370aa7-7543-4e4b-938a-b36def155939>> (wodurch 2007 das Verbot der Prostitution an sich aufgehoben und „[j]edem, der seine Beschäftigung oder seine Lebensgrundlage in der Prostitution anderer hat“ eine Haftstrafe sowie Strafen für verwandte Tätigkeiten angedroht wurde); Kanada, Gesetzesvorlage C-36, Protection of Communities and Exploited Persons Act, 2. Sitzung., 41. Parl., 2014 (königliche Zustimmung, 6. Nov. 6, 2014) (Kanada), Gesetzesvorlage C-36, Pkt. 15; sowie Nordirland im Jahr 2014, Human Trafficking and Exploitation (Criminal Justice and Support for Victims) Act (Northern Ireland) 2015 Kap. 2, § 15, <<https://www.legislation.gov.uk/niu/2015/2>>; Frankreich im Jahr 2016, Loi n° 2016-444 du 13 avril 2016 visant à renforcer la lutte contre le système prostitutionnel et à accompagner les personnes prostituées, JOURNAL OFFICIEL DE LA RÉPUBLIQUE FRANÇAISE n° 0088 [J.O.] [FRANZÖSISCHES AMTSBLATT], 14. April 2016, Text 1 von 133; Republik Irland im Jahr 2017, Criminal Law (Sexual Offences) Act, 2017 §§ 25–27 (Act No.2/2017) (Irland) [<https://perma.cc/87MU-YWUT>]; sowie Israel: Prohibition of Consumption of Prostitution Services Act (Temporary Provision and Amendment), 5779-2019, SH 2779 S. 235 (Israel), <https://fs.knesset.gov.il/20/law/20_lsr_528389.pdf> (in Kraft getreten am 20. Juli 2020).

ergreifen.“⁴⁵ Zudem stellte der Ausschuss einen „Mangel an Informationen und Daten über das Ausmaß der Prostitution sowie das Fehlen von durch den Vertragsstaat getroffenen Maßnahmen zur Schwächung der Nachfrage nach Prostitution und zur Schaffung alternativer Möglichkeiten zum Einkommenserwerb für Frauen, die den Sektor Prostitution verlassen wollen,“ fest.⁴⁶ In seinen Abschließenden Bemerkungen zum siebenten periodischen Bericht Belgiens empfahl der Ausschuss, „Maßnahmen zu ergreifen, um der Nachfrage nach Prostitution entgegenzuwirken, auch durch die Erwägung der Kriminalisierung der Inanspruchnahme sexueller Handlungen gegen Entgelt“.⁴⁷ Im Bericht der Sonderberichterstatterin der Vereinten Nationen über den Menschenhandel, insbesondere den Frauen- und Kinderhandel, wird ebenfalls darauf hingewiesen, dass die Kriminalisierung der „Inanspruchnahme von Prostituierten“ eine Möglichkeit darstellen könnte, der Verpflichtung zur Unterbindung der Nachfrage nachzukommen.⁴⁸

39. Der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte stellt jedoch fest, dass „weder nach dem Palermo-Protokoll noch nach dem IAO-Übereinkommen Nr. 29 eine Verpflichtung zur Kriminalisierung der Prostitution besteht und die Prostitution und damit verwandte Themen, die nicht in das Anwendungsgebiet des Menschenhandels fallen, demnach von den einzelnen Ländern in Übereinstimmung mit ihren nationalen Rechtsvorschriften und politischen Konzepten behandelt werden sollten. Dennoch scheint es klar zu sein, dass sexuelle Zwangsausbeutung und Zwangsprostitution von der Definition des Begriffs Zwangs- oder Pflichtarbeit nach Artikel 2 Absatz 1 des Übereinkommens umfasst sind.“⁴⁹ Im Fall [S.M. gegen Kroatien](#) aus dem Jahr 2020 wies der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte darauf hin, dass neununddreißig Mitgliedstaaten des Europarats anerkennen, dass Menschenhandel in Verbindung mit sexueller Ausbeutung eine schwere Straftat darstellt. In allen diesen Ländern werden Menschenhandel ebenso wie Zwangsprostitution unter Strafandrohung gestellt.⁵⁰ Der Gerichtshof führte weiter aus wie folgt:

„211. Die Mehrheit der befragten Mitgliedstaaten stellt die Beteiligung an der Erbringung sexueller Dienstleistungen durch eine andere Person auch dann unter Strafe, wenn gegen die Person, die die Dienstleistungen erbringt, kein Zwang eingesetzt wird. Die Ausnahmen diesbezüglich sind Deutschland, die Niederlande, Slowenien, Spanien und die Schweiz.

212. Die Mitgliedstaaten verfolgen hinsichtlich der Feststellung des Vorliegens von Zwang unterschiedliche Ansätze; die Tatbestandsmerkmale für Nötigung sind in den einzelstaatlichen Rechtssystemen nicht einheitlich. Die Androhung körperlicher Gewalt wird in den meisten Fällen als Anhaltspunkte für das Vorliegen von Zwang anerkannt. Andere Anhaltspunkte sind beispielsweise Erpressung, Täuschung, Betrug, falsche Versprechungen, Ausnutzen der

45 Ausschuss für die Beseitigung der Diskriminierung der Frau, [Concluding observations on the seventh periodic report of Finland](#), 10. - 28. Februar 2014, Z. 21 (d) Empfehlungen.

46 *Ebd.*, Z. 20.

47 U.N. Doc. CEDAW/C/BEL/CO/7 (14. November 2014), Z. 27(b).

48 [Report of the Special Rapporteur on the human rights aspects of the victims of trafficking in persons, especially women and children, UN Doc E/CN.4/2006/62](#), 20. Februar 2006, Z. 88.

49 Europäischer Gerichtshof für Menschenrechte, Urteil des Gerichtshofs (Große Kammer), [S.M. gegen Kroatien](#), 2020, § 145, unter Verweis auf ILO, Zusammenfassung auf Deutsch [hier](#) abrufbar, *Bericht des Sachverständigenausschusses für die Durchführung der Übereinkommen und Empfehlungen*, Bericht III (Teil IB), S. 41. Siehe auch Büro des Sonderbeauftragten und Koordinators für die Bekämpfung des Menschenhandels: [Discouraging the demand that fosters trafficking for the purpose of sexual exploitation](#)“, Juni 2021, Kapitel 3.

50 *Ebd.* (S.M. gegen Kroatien), § 210.

*Hilflosigkeit des Opfers, Einschränkung der Bewegungsfreiheit, Entführung sowie Missbrauch einer Machtposition.*⁵¹

40. In ähnlichem Sinne empfiehlt der OSZE-Aktionsplan die „*Verabschiedung oder Verstärkung gesetzgeberischer, erzieherischer, sozialer, kultureller oder sonstiger Maßnahmen und gegebenenfalls strafrechtlicher Bestimmungen auch durch bilaterale und multilaterale Zusammenarbeit, als Abschreckung gegen die Nachfrage, die alle Formen der Ausbeutung von Menschen, namentlich von Frauen und Kindern, begünstigt und dem Menschenhandel entgegenkommt.*“⁵²
41. Außerdem werden auch in der EU-Richtlinie 2011/36/EU, insbesondere in Artikel 18, Präventionsmaßnahmen angesprochen, die die Staaten treffen können, um der Nachfrage, die jegliche Form von Ausbeutung im Zusammenhang mit Menschenhandel begünstigt, entgegenzuwirken und diese zu schwächen (siehe Z. 44 unten).

2.1 Maßnahmen, um der Nachfrage entgegenzuwirken

42. Die Verpflichtung, der Nachfrage entgegenzuwirken, kann durch verschiedene Mittel umgesetzt werden; das Protokoll stellt jedoch klar, dass die Verpflichtung zur Ergreifung von Maßnahmen zwingend ist: In Artikel 9 des Palermo-Protokolls werden die Staaten ausdrücklich angewiesen, Maßnahmen zu ergreifen, um der Nachfrage entgegenzuwirken, die die zum Menschenhandel führende Ausbeutung begünstigt. Dies könnte durch eine Kombination von gesetzgeberischen, sozialen, kulturellen oder erzieherischen Maßnahmen erfolgen, die sowohl auf die Ursachen des Problems als auch seine Erscheinungsformen ausgerichtet sind.
43. In dem Bestreben, dieser Verpflichtung in Bezug auf den Menschenhandel zum Zwecke der sexuellen Ausbeutung nachzukommen, stünden den Staaten generell zwei sich wechselseitig ergänzende Wege offen: strafrechtliche Maßnahmen einerseits, sowie die Einführung und Umsetzung von Verhütungsinitiativen, die darauf abzielen, der die Ausbeutung begünstigenden Nachfrage mit nicht-strafrechtlichen Mitteln entgegenzuwirken andererseits.
44. Was die strafrechtlichen Instrumente zur Eindämmung der Nachfrage anbelangt, wird in der OSZE-Region am häufigsten die wissentliche Inanspruchnahme von Dienstleistungen von Opfern des Menschenhandels unter Strafe gestellt. In Artikel 18 Absatz 4 der EU-Richtlinie 2011/36/EU ist ausgeführt: „*Um Menschenhandel dadurch, dass der Nachfrage entgegengewirkt wird, wirksamer zu verhüten und zu bekämpfen, erwägen die Mitgliedstaaten die Einleitung von Maßnahmen, mit denen die Inanspruchnahme von Diensten, die Gegenstand einer Ausbeutung im Sinne des Artikels 2,⁵³ sind, in dem Wissen, dass die betreffende Person Opfer einer Straftat nach Artikel 2 ist, als strafbare Handlung eingestuft wird*“. Diese Empfehlung wird in Artikel 19 des Übereinkommens des Europarats zur Bekämpfung des Menschenhandels wiederholt.
45. In dem Bestreben, die Nachfrage in einer Weise unter Strafandrohung zu stellen, die der Konzeption des Artikel 9 des Palermo-Protokolls entspricht, wurden in der OSZE-Region auch andere Formen der Kriminalisierung der Inanspruchnahme sexueller Handlungen von Opfern des Menschenhandels angewandt. Einer dieser Ansätze besteht darin, die Inanspruchnahme von sexuellen Handlungen von Opfern des Menschenhandels gegen Entgelt unter Strafe zu stellen, ohne dass das Wissen des Nutzers (*mens rea* oder Unrechtsbewusstsein) nachgewiesen werden muss. Dieser Ansatz wird

51 *Ebd.* (S.M gegen Kroatien), §§ 211-212.

52 [Decision No. 557, OSCE Action Plan to Combat Trafficking in Human Beings](#), Abschnitt IV, Z. 3.3., PC.DEC/557 (24. Juli 2003), deutsche Fassung [Beschluss Nr. 557/Rev. I, Aktionsplan der OSZE zur Bekämpfung des Menschenhandels](#).

53 Artikel 2: Straftaten im Zusammenhang mit dem Menschenhandel, Richtlinie 2011/36/EU, Abl. L 101/6.

gemeinhin als „verschuldensunabhängige Haftung“ bezeichnet. Ein weiterer Ansatz besteht darin, die Inanspruchnahme sexueller Handlungen unter Strafandrohung zu stellen, unabhängig davon, ob es sich bei der in der Prostitution tätigen Person um ein Opfer von Menschenhandel handelt oder nicht. In Verbindung mit der Entkriminalisierung des Anbietens sexueller Handlungen gegen Entgelt wird dieser strafrechtliche Rahmen gemeinhin als „nordisches“ oder Gleichstellungsmodell bezeichnet.

46. Diese Ausprägungen strafrechtlicher Maßnahmen bestehen derzeit in der OSZE-Region mit jeweils unterschiedlichen Vorteilen und Einschränkungen. Wiewohl ungefähr 40 Prozent der OSZE-Teilnehmerstaaten⁵⁴ die Kriminalisierung der wissentlichen Inanspruchnahme von Dienstleistungen von Opfern des Menschenhandels als legislatives Instrument einsetzen und die EU-Richtlinie und das Übereinkommen des Europarats diese Art der gesetzlichen Regelung empfehlen, legt die vom OSZE-Sonderbeauftragten durchgeführte Analyse nahe, dass es sich hierbei möglicherweise nicht um eine nützliche oder wirksame Gesetzesbestimmung handelt. Erstens „*wird lediglich die Nachfrage nach Menschenhandel kriminalisiert, d. h. diejenigen, die wissen, dass die prostituierte Person ein Opfer von Menschenhandel ist, und die Transaktion trotzdem ausführen. Somit wird nur auf eine Untermenge der umfassenderen Definition des Begriffs Nachfrage gemäß Artikel 9 Absatz 5 [des Palermo-Protokolls] abgestellt, wonach die Staaten verpflichtet sind, der Nachfrage entgegenzuwirken, die zum Menschenhandel führende Ausbeutung begünstigt*“.⁵⁵ Die wissentliche Inanspruchnahme von Dienstleistungen von Opfern von Menschenhandel unter Strafe zu stellen, ohne zusätzliche Maßnahmen zu ergreifen, um der Nachfrage entgegenzuwirken, die zum Menschenhandel führende Ausbeutung begünstigt, könne demnach nicht ausreichen, um den in Artikel 9 des Palermo-Protokolls festgelegten Standard zu erfüllen.
47. Ferner sei die gesetzliche Regelung der „wissentlichen Inanspruchnahme“ besonders schwierig umzusetzen, da sie die Realität der Inanspruchnahme von sexuellen Dienstleistungen gegen Entgelt nicht widerspiegelt, wo sowohl für den Käufer als auch für die in der Prostitution tätigen Personen ein Anreiz besteht, Fälle von Menschenhandel nicht wahrzunehmen oder anzuzeigen. Der Beweis, dass der Käufer von sexuellen Dienstleistungen a priori wusste, dass die in der Prostitution tätige Person ein Opfer von Menschenhandel war, ist schlechthin besonders schwer zu führen. Mit dem Wegfall des Erfordernisses, die vorherige Kenntnis des Status der in der Prostitution tätigen Person als Opfer von Menschenhandel nachzuweisen, wird mittels der „verschuldensunabhängigen Haftung“ die Begriffsdefinition der Nachfrage, die es einzudämmen gilt, erweitert, und zwar von der Nachfrage nach Menschenhandel auf die Nachfrage, die unmittelbar mit Menschenhandel verbunden ist.⁵⁶ Durch die Konzentration auf den Status des Opfers zielen Gesetze, die eine „verschuldensunabhängige Haftung“ vorsehen, so auf das schädliche Verhalten der Käufer sexueller Dienstleistungen ab, dass der den Opfern zugefügte Schaden im Mittelpunkt steht, zwingen die Käufer zu größerer Sorgfalt und dienen gleichzeitig als eine Art Risikomanagement. Positiv ist anzumerken, dass Deutschland in Artikel 232a Absatz 6 StGB einen Passus eingeführt hat, der den Begriff „leichtfertig“ ins Spiel bringt. (siehe Z. 61 unten).
48. Darüber hinaus zielt die Kriminalisierung jeder Inanspruchnahme sexueller Handlungen gegen Entgelt, indem sie den Markt für käufliche sexuelle Handlungen insgesamt schmälert, auch darauf ab, die Nachfrage, die zum Menschenhandel führende Ausbeutung begünstigt, zu erfassen. Damit wird die im Palermo-Protokoll breit gefasste Auslegung des Begriffs Nachfrage abgedeckt. Wie die UN-Sonderberichterstatterin für

54 A.a.O. Fußnote 28 (OSZE, [Discouraging the demand that fosters trafficking for the purpose of sexual exploitation](#)), S. 34.

55 Ebd., S. 36.

56 Ebd., (Discouraging the demand that fosters trafficking for the purpose of sexual exploitation), S. 40.

die menschenrechtlichen Aspekte der Opfer des Menschenhandels, insbesondere des Frauen- und Kinderhandels, feststellte, kann die Verpflichtung, die Nachfrage gemäß Artikel 9 Absatz 5 einzudämmen, durch die Kriminalisierung aller Sexkäufer „wirksam erfüllt“ werden.⁵⁷ Ein derartiges pauschales Herangehen könnte nicht nur eine normative Wirkung gegen die Verbreitung ausbeuterischen Verhaltens haben, sondern verringert auch die Schwierigkeiten bei der Umsetzung der gesetzlichen Maßnahmen, da die Strafverfolgungsbehörden weder das Wissen der Freier noch den Status der in der Prostitution tätigen Personen nachweisen müssen. Wie immer bei strafrechtlichen Maßnahmen sind diese Optionen allesamt ethisch und verantwortungsbewusst anzuwenden, wobei die Verletzlichkeiten der Personen, die sexuelle Dienstleistungen gegen Entgelt anbieten, gebührend zu berücksichtigen ist, unabhängig davon, ob sie Opfer des Menschenhandels sind oder nicht.

49. Strafrechtliche Maßnahmen sind jedoch nur ein Instrument, um wie im Palermo-Protokoll ausgeführt der Nachfrage entgegenzuwirken; die Staaten können auch soziale, erzieherische und kulturelle Maßnahmen ergreifen. Das OSZE-Büro des Sonderbeauftragten und Koordinators für die Bekämpfung des Menschenhandels hat mehrere nicht-legislative Instrumente identifiziert, mittels derer die Staaten der Nachfrage, die den Menschenhandel zum Zweck der sexuellen Ausbeutung begünstigt, entgegenwirken können. Es weist darauf hin, dass Sensibilisierungskampagnen ein gängiges und leicht verfügbares Instrument zur Unterbindung der Nachfrage sind. Kampagnen, die sich entweder an die breite Öffentlichkeit oder gezielt an bestimmte Untergruppen wie die Nutzer von Dienstleistungen von Opfern des Menschenhandels richten, können dazu beitragen, das Bewusstsein für die Zusammenhänge zwischen Nachfrage und Menschenhandel zum Zweck der sexuellen Ausbeutung zu schärfen. Auch bestimmte Wirtschaftszweige, z. B. das Verkehrswesen oder das Gastgewerbe, wo die Nutzer von Dienstleistungen mit größerer Wahrscheinlichkeit mit dem Kampagnenmaterial in Berührung kommen, können in Sensibilisierungsmaßnahmen einbezogen werden. Gezielte Aufklärungsmaßnahmen für Männer, die bereits Sexdienstleistungen gegen Entgelt in Anspruch genommen haben, oder junge Männer und Jungen, die dies in Zukunft tun könnten, sind eine weitere Maßnahme zur Unterbindung der Nachfrage. Auf diese Weise dämmen solche Maßnahmen die künftige Inanspruchnahme sexueller Handlungen gegen Entgelt ein und verringern somit die Nachfrage, die die zu Menschenhandel führende Ausbeutung begünstigt.
50. Abschreckungsinitiativen sind ebenfalls ein Mittel, um der Nachfrage, die die Ausbeutung begünstigt, entgegenzuwirken. Im Online-Bereich beispielsweise können Instrumente der Abschreckung und Unterbindung eingesetzt werden, um mit einem potenziellen Käufer von Dienstleistungen eines Opfers des Menschenhandels über Anzeigen oder andere Kommunikationsmittel direkt zu kommunizieren. Auch kann der Zugang zu Websites oder Plattformen, auf denen Dienstleistungen von Opfern des Menschenhandels beworben und verkauft werden, verwehrt werden. Da in der OSZE-Region die Dienstleistungen von Opfern des Menschenhandels zum Zwecke der sexuellen Ausbeutung mittlerweile größtenteils im Internet beworben werden, sind solche Online-Methoden zur Abschreckung und Unterbindung besonders wichtige Instrumente im Rahmen der Prävention.⁵⁸
51. Im *UNODC-Gesetzgebungsleitfaden zum Palermo-Protokoll* werden ebenfalls nicht-gesetzgeberische Maßnahmen zur Eindämmung der Nachfrage nach Arbeitsausbeutung durch Menschenhandel, einschließlich sexueller Ausbeutung, beschrieben. In dem

⁵⁷ Siehe Bericht 2006, Wirtschafts- und Sozialausschuss [E/CN.4/2006/62](#), Z. 88.

⁵⁸ [New policies needed to combat trafficking in the internet era, according to OSCE study](#), 15. Februar 2022. Siehe beispielsweise auch [UN News](#) (Zugriff am 9. Dezember 2014) sowie [Recommendations on enhancing efforts to identify and mitigate risks of trafficking in human beings online as a result of the humanitarian crisis in Ukraine](#), 22. April 2022.

Leitfaden werden in Z. 316 folgende Maßnahmen als für die Eindämmung der Nachfrage relevant angeführt:

„316. Maßnahmen, die auf eine Eindämmung der Nachfrage abzielen, sind unter anderem:

(a) Maßnahmen zur Bekämpfung der tieferen Ursachen und Faktoren, die zum Menschenhandel beitragen, einschließlich Armut, mangelnde Bildung und soziale Normen, die ausbeuterische Praktiken fördern, wie Normen, die die Diskriminierung von Frauen und anderen traditionell benachteiligten Gruppen zulassen, mit dem Ziel, die Anfälligkeit für den Menschenhandel zu verringern;

(b) Maßnahmen zur Verbesserung der Möglichkeiten für eine legale, erwerbsorientierte und ausbeutungsfreie Arbeitsmigration und andere legale und sichere Wege der Freizügigkeit sowie zur Förderung des Zugangs zu Informationen über solche Möglichkeiten;

(c) Maßnahmen zur Bestrafung derjenigen, die die von den Opfern des Menschenhandels erlangten Waren oder Dienstleistungen nutzen;

(d) Maßnahmen und Mechanismen zur Verbesserung der Arbeitsbedingungen in Sektoren, die für die Ausbeutung von Arbeitskräften anfällig sind, durch Stärkung und Durchsetzung von Arbeitsnormen und -vorschriften mittels Arbeitsinspektionen und anderer Mittel;

(e) Maßnahmen gegen die Ausbeutung im Zusammenhang mit dem Migrationsprozess, u. a. durch eine bessere Regulierung privater Arbeitsvermittlungsagenturen, die Stärkung des Schutzes und der Rechte von Arbeitskräften aus der Gruppe der Arbeitsmigrantinnen und -migranten sowie Flüchtlinge, Unterstützung der Organisierung der Arbeitnehmerschaft;

(f) Maßnahmen zur Verbesserung des Zugangs zu Schutz- und Asylsystemen;

(g) Maßnahmen zur Verbesserung des Zugangs zu Bildung und Beschäftigung für Flüchtlinge, Binnenvertriebene und Staatenlose;

(h) Maßnahmen zur Sensibilisierung für die mit dem Menschenhandel verbundenen Risiken und zur Erforschung aller Formen der Ausbeutung sowie der Faktoren, die die Nachfrage begünstigen;

(i) Initiativen des privaten Sektors und des Staates zur Bekämpfung ausbeuterischer Arbeitspraktiken;

(j) Maßnahmen zur Unterbrechung von Lieferketten, die ausbeuterische Arbeitspraktiken beinhalten; [...]”.

3. DER RECHTLICHE RAHMEN IN DEUTSCHLAND

3.1 Hintergrundinformationen und das Prostituiertenschutzgesetz 2017

52. Das Prostitutionsgesetz 2002 wurde in Deutschland im Jahr 2001 verkündet⁵⁹ und trat 2002 in Kraft. Andere Bestimmungen waren bereits vor der Verabschiedung des Gesetzes von 2002 in Kraft. Das Prostitutionsgesetz 2002 zielte darauf ab, die rechtliche

⁵⁹ Das Prostitutionsgesetz vom 20. Dezember 2001 (BGBl. I S. 3983), in der durch Artikel 2 des Gesetzes vom 21. Oktober 2016 abgeänderten Fassung (BGBl. I 2372, in Kraft getreten am 1. Januar 2002).

und soziale Situation von in der Prostitution tätigen Personen zu regeln und zu verbessern und die Prostitution in Deutschland faktisch zu „legalisieren“.⁶⁰

53. Das Prostituiertenschutzgesetz 2017 trat am 1. Juli 2017 in Kraft. Zu den wesentlichen Elementen des Gesetzes gehören die Anmeldepflicht für den Betrieb eines Prostitutionsgewerbes und die Verpflichtung für alle Personen, die sexuelle Handlungen anbieten, ihre Tätigkeit bei den Behörden anzumelden. Darüber hinaus haben in der Prostitution tätige Personen bei der Ausübung von Tätigkeiten im Zusammenhang mit der Prostitution eine Anmeldebescheinigung samt Lichtbildausweis⁶¹ mitzuführen. Es kann auch eine Anmeldebescheinigung unter Angabe eines Alias (sog. Aliasbescheinigung) verwendet werden.⁶² § 5 des Prostituiertenschutzgesetzes legt fest, dass eine Anmeldebescheinigung nicht erteilt wird, sofern *„tatsächliche Anhaltspunkte dafür vorliegen, dass die Person von Dritten durch Ausnutzung einer Zwangslage, ihrer Hilflosigkeit, die mit ihrem Aufenthalt in einem fremden Land verbunden ist, oder ihrer persönlichen oder wirtschaftlichen Abhängigkeit zur Prostitution veranlasst wird oder werden soll oder diese Person von Dritten ausgebeutet wird oder werden soll“*.
54. Die Erteilung einer Erlaubnis zum Betrieb eines Prostitutionsgewerbes ist an die Erfüllung bestimmter Mindestvoraussetzungen geknüpft. Die Erlaubnis zum Betrieb eines Prostitutionsgewerbes kann versagt werden, wenn *„[...] aufgrund des Betriebskonzepts, aufgrund der Angebotsgestaltung, aufgrund der vorgesehenen Vereinbarungen mit Prostituierten oder aufgrund sonstiger tatsächlicher Umstände Anhaltspunkte dafür bestehen, dass die Art des Betriebes mit der Wahrnehmung des Rechts auf sexuelle Selbstbestimmung unvereinbar ist oder der Ausbeutung von Prostituierten Vorschub leistet“*.⁶³ Gemäß § 25 des Prostituiertenschutzgesetzes 2017 darf der Betreiber eines Prostitutionsgewerbes eine Person nicht als Prostituierte oder Prostituierten in seinem Prostitutionsgewerbe arbeiten lassen, wenn für ihn erkennbar ist, dass diese Person unter 18 Jahre alt ist bzw. unter 21 Jahre alt ist und *„von Dritten durch Ausnutzung einer Zwangslage, ihrer Hilflosigkeit, die mit ihrem Aufenthalt in einem fremden Land verbunden ist, oder ihrer persönlichen oder wirtschaftlichen Abhängigkeit zur Prostitution veranlasst wird oder werden soll oder diese Person von Dritten ausgebeutet wird oder werden soll“*.
55. Mit § 14 und § 25 des Prostituiertenschutzgesetzes soll eine Art Schutzmechanismus eingeführt werden, wonach ein „Anhaltspunkt“ für die Förderung der Ausbeutung oder die Kenntnis, dass eine Person – insbesondere aufgrund ihres ausländischen Status in Deutschland – zur Prostitution „gebracht“ wird, zur Versagung der Erlaubnis bzw. im Fall von § 25 zu einem Arbeitsverbot führt. Die an den Sektor gestellten Erwartungen, zu erkennen, was ein subjektives Gefühl der Nötigung durch eine Person sein könnte, sind möglicherweise überzogen. Gleichzeitig ist es jedoch von entscheidender Bedeutung, dass *tatsächliche* oder andere *Anhaltspunkte* für eine Förderung der Ausbeutung klar definiert sind und weder im Gesetz noch in der Praxis Raum für eine Situation der Ausbeutung lassen. Bei § 14 und § 25 scheint es sich um reaktive Formen der Opfererkennung zu handeln, da sie darauf abzielen, Schutz für den Fall zu bieten, dass ein Fall von Menschenhandel festgestellt wird oder Ausbeutung stattgefunden hat oder stattfindet, sie können jedoch weiter verbessert werden, um eine wirksamere Anwendung im Einklang mit Artikel 9 des Palermo-Protokolls und anderen internationalen Normen zu gewährleisten.

60 Prostituiertenschutzgesetz 2017 – Neue Fassung, S. 3, Titel: [Das Prostitutionsgesetz](#).

61 *Ebd.*, Abschnitt 2, § 4 Absatz 7.

62 *Ebd.*, § 5 Absatz 6.

63 *Ebd.*, § 14 Absatz 1.

56. **Es wird daher empfohlen, klarzustellen, wer anhand welcher Kriterien zu beurteilen hat, ob „Anhaltspunkte für Ausbeutung oder Nötigung“ vorliegen. Der Bewertungsmaßstab sollte objektiv sein und eine verpflichtende Altersüberprüfung der Person vorsehen, die sich als Prostituierte bzw. Prostituirter anmelden möchte. Gibt es einen eindeutigen Anhaltspunkt dafür, dass eine in der Prostitution tätige Person von einem Dritten zur Prostitution veranlasst wird, sollte der Fall unabhängig vom Alter der Person an die zuständigen Behörden weitergeleitet werden. Jede Handlung, die unter Artikel 232a des Strafgesetzbuchs (Ausbeutung der Prostitution anderer, einschließlich Zuhälterei) fällt, sollte angezeigt und untersucht werden. Jedes Zuwiderhandeln sollte ebenfalls strafrechtlich verfolgt und geahndet werden. Darüber hinaus wird vorgeschlagen, die Wirkung des Gesetzes auf die Bekämpfung der Nachfrage nach sexueller Ausbeutung einer Bewertung zu unterziehen und die nationalen Rechtsvorschriften im Hinblick darauf zu überprüfen, wie Ausbeutung von vornherein verhütet werden kann.**
57. Zudem heißt es in den Erläuterungen zum Prostituiertenschutzgesetz 2017⁶⁴, dass jede Person, die ihre Tätigkeit als in der Prostitution tätige Person aufgeben möchte, bei der Suche nach einem anderen Arbeitsplatz Anspruch auf Unterstützung durch das Arbeitsamt hat.⁶⁵ **Wichtig ist, sicherzustellen, dass der Staat auch Opfern des Menschenhandels und der Prostitution nachgehenden Personen, die „illegal“ tätig sind, ähnliche Unterstützung bietet.**
58. Die Anmeldung als „Prostituierte“ gilt für zwei Jahre und für Personen, die älter als 18, aber jünger als 21 sind, für ein Jahr. Das Anmeldeverfahren beinhaltet ein Informations- und Beratungsgespräch zu den verfügbaren gesundheitlichen und sozialen Beratungsangeboten und zur Erreichbarkeit von Hilfe in Notsituationen. Vor Aufnahme der Arbeit muss eine Gesundheitsberatung beim Gesundheitsamt wahrgenommen und in jährlichen Abständen bzw. bei Personen unter 21 Jahren alle sechs Monate wiederholt werden.⁶⁶ Zwar sieht § 33 des Prostituiertenschutzgesetzes vor, dass in der Prostitution tätige Personen, die sich nicht registrieren lassen, verwaltungsrechtlich belangt werden können, doch ist die Wirksamkeit dieser Maßnahme möglicherweise begrenzt, und nicht registrierte in der Prostitution tätige Personen bleiben dem Staat unbekannt.
59. Das Prostituiertenschutzgesetz 2017 führt ferner eine Reihe von Verpflichtungen für die Sexindustrie ein, geht aber weniger auf Fragen wie etwa Rechtsschutz ein. Inspektionen und die Notwendigkeit der Preisgabe personenbezogener Daten geben Anlass zu Besorgnis – sie schaffen Verpflichtungen und Einschränkungen für die in der Prostitution tätigen Personen sowie weitreichende Befugnisse zur Kontrolle ihrer Tätigkeit. Diese Maßnahmen, so die Befürchtung, könnten dazu führen, dass sich viele in der Prostitution tätige Personen der Anmeldung entziehen, wodurch es häufiger zu Menschenhandel zum Zwecke der sexuellen Ausbeutung und somit zu einem Verstoß gegen die Artikel 3 und 9 des Palermo-Protokolls kommt. Es ist durchaus vorstellbar, dass sich Personen aufgrund verschiedener Gefährdungen und Schwächen nicht registrieren lassen wollen, weil sie unter anderem keinen Aufenthaltsstatus haben oder keine Papiere vorweisen können, und damit weiter in gefährliche Arbeitsbedingungen und Ungewissheit gedrängt und anfällig für Gewalt und Ausbeutung werden. Da im Falle von Personen, die Opfer

64 [Erläuterung zum Prostituiertenschutzgesetz](#) 2017, Seite 10.

65 *Ebd.*, S. 10, wo es heißt: „Wer zum Beispiel nicht länger als Prostituierte oder Prostituirter arbeiten möchte, kann unter bestimmten Voraussetzungen Unterstützung durch das Jobcenter erhalten. Das gilt sowohl für die Sicherung des Lebensunterhalts für sich selbst und seine Kinder als auch für verschiedene Hilfen, die dazu dienen, dass man „fit für den Arbeitsmarkt“ wird. Eine Begründung, warum man nicht mehr in der Prostitutionsbranche arbeiten will, braucht es nicht. Für Migrantinnen und Migranten gelten besondere Regeln. Der Zugang zu Leistungen der Grundsicherung hängt z. B. von der Art des Aufenthaltstitels ab und davon, wie lange man vorher in Deutschland gearbeitet oder selbstständig für sich gesorgt hat.“

66 Prostituiertenschutzgesetz 2017, § 10.

des Menschenhandels zum Zweck der Prostitution geworden sind, die Kenntnisnahme der Behörden von ihrer Existenz vermieden werden soll, ist es wenig wahrscheinlich, dass sie sich als Prostituierte registrieren lassen. Berichten zufolge ist die Mehrheit der in Deutschland in der Prostitution tätigen Personen nicht registriert, so dass sie dem Staat unbekannt und von den durch die Prostitutionsgesetze geschaffenen Schutzmechanismen nicht erfasst sind.⁶⁷ Auch die Expertengruppe des Europarats gegen Menschenhandel (GRETA) hat darauf verwiesen, dass Migranten und Migrantinnen aus Angst vor Ausweisung möglicherweise zögern, sich bei den Behörden zu melden“.⁶⁸ Darüber hinaus ist festzuhalten, dass es sich bei der überwiegenden Mehrzahl der Personen, die in Deutschland als Opfer des Menschenhandels zum Zwecke der sexuellen Ausbeutung identifiziert wurden, um Migranten und Migrantinnen handelt.⁶⁹ Man sollte bedenken, dass die fehlende Registrierung von in der Prostitution tätigen Personen in Verbindung mit einem Fehlen von wirksamen nicht-gesetzgeberischen Instrumenten zur Unterbindung der Nachfrage das Risiko des Menschenhandels zum Zwecke der Ausbeutung anderer erhöhen kann, indem Menschenhändlern mehr Möglichkeiten geboten werden, schutzbedürftige Personen in die Prostitution zu treiben.

60. Angesichts des Schwerpunkts auf der Regulierung der Prostitution und der Arbeitsbedingungen für diejenigen, die diese Tätigkeit ausüben, sollten das Prostituiertenschutzgesetz 2017 und das Prostitutionsgesetz 2002 mit den Verpflichtungen der Staaten gemäß Artikel 9 Absatz 4 des Palermo-Protokolls in Einklang stehen. Die Gesetze zielen insbesondere darauf ab, die Anfälligkeit von Frauen und Mädchen für den Menschenhandel zum Zwecke der sexuellen Ausbeutung zu verringern. Ziel des Prostituiertenschutzgesetzes ist es nach Angaben der Behörden, *„das sexuelle Selbstbestimmungsrecht der in der Prostitution tätigen Personen zu stärken, die rechtlichen Voraussetzungen für günstige Arbeitsbedingungen zu schaffen, schädliche Formen der Prostitution zu verhindern und Straftaten wie Menschenhandel, Gewalt, Ausbeutung von in der Prostitution tätigen Personen und Zuhälterei zu bekämpfen“*.⁷⁰ Wie bereits erwähnt, arbeitet die überwiegende Mehrheit der in der Prostitution tätigen Personen jedoch außerhalb des gesetzlichen Rahmens.
61. Zudem sollten die Rechtsvorschriften (Prostituiertenschutzgesetz 2017 und Prostitutionsgesetz 2002) auch auf die in Artikel 9 Absatz 5 des Palermo-Protokolls festgelegten Verpflichtungen eingehen. Bei der Schaffung eines Rechtsrahmens für die Prostitution in Deutschland, der darauf abzielt, Mechanismen zur Identifizierung von Opfern und zum Schutz von Personen, die sich als Prostituierte registrieren lassen wollen, zu schaffen, sollten die Behörden prüfen, ob und inwieweit die beiden genannten Gesetze in Kombination mit anderen gesetzlichen Bestimmungen die Gefährdung von der Prostitution nachgehenden Personen verringert oder die Nachfrage, die die Ausbeutung begünstigt, schmälern.
62. Die zitierten Gesetze enthalten auch keine Bestimmungen hinsichtlich der Überwachung oder Überprüfung von Internet-Angeboten für sexuelle Dienstleistungen. Es scheint also keine rechtliche Struktur bzw. kein System zu geben, das sicherstellt, dass im Internet beworbene Personen volljährig, als der Prostitution nachgehend registriert und nicht Opfer von Menschenhandel sind. Sie enthalten ferner auch keine Bestimmungen, die Websites, die die Inanspruchnahme sexueller Handlungen gegen Entgelt bewerben, dazu verpflichten, Maßnahmen zur Verhütung der Ausbeutung der Prostitution anderer zu

67 Nach Angaben des Statistischen Bundesamts waren Ende 2021 23.700 Personen als Prostituierte registriert. Schätzungen zivilgesellschaftlicher Organisationen zufolge gehen in Deutschland zwischen 400.000 und 1 Million Menschen der Prostitution nach.

68 GRETA: [Guidance note on preventing and combatting trafficking in human beings for the purpose of labour exploitation](#), Z. 23.

69 Siehe [GRETA Report](#), veröffentlicht am 20. Juni 2019.

70 *Ebd.*, (GRETA Report 2019), Z. 110. Siehe auch die [Website des Bundesministeriums für Familie, Senioren, Frauen und Jugend](#). (zuletzt besucht am 7. Dezember 2022).

setzen. Die mangelnde Beachtung dieser Fragen kann dazu führen, dass es zu keiner Abschreckung hinsichtlich der Online-Nachfrage kommt, die den Menschenhandel zum Zwecke der sexuellen Ausbeutung begünstigt, und untergräbt somit die Verpflichtung Deutschlands, die Anforderungen von Artikel 9 Absatz 4 und 5 des Palermo-Protokolls zu erfüllen, die Gefährdung zu verringern und der Nachfrage, die die zum Menschenhandel führende Ausbeutung begünstigt, entgegenzuwirken. **Die Rechtsvorschriften sollten entsprechend ergänzt werden.**

63. Die nationalen Rechtsvorschriften könnten darüber hinaus durch die Annahme und Verstärkung von gesetzgeberischen und nicht gesetzgeberischen Maßnahmen zur Unterbindung der Nachfrage und zur Bekämpfung der die Ausbeutung begünstigenden tieferen Ursachen der Prostitution in Anlehnung an Z. 2.1 oben weiter verbessert werden. Der Rechtsrahmen für die Prostitution in Deutschland sollte darauf abzielen, die Mechanismen zur Identifizierung von Opfern und zum Schutz von Personen zu verbessern, die sich als in der Prostitution tätig registrieren wollen, um dadurch ihre Gefährdung wesentlich zu verringern und somit die Ausbeutung von Personen, die der Prostitution nachgehen, zu verhüten oder Ausbeutung in der Praxis zu unterbinden.

EMPFEHLUNG A

1. Einbeziehung gesetzgeberischer und nicht-gesetzgeberischer Instrumente zur Eindämmung der Nachfrage, die die zu Menschenhandel führende Ausbeutung begünstigt, in staatlich finanzierten Programmen bzw. gezielten öffentlichen Gesundheits-, Bildungs- und Sensibilisierungskampagnen;
2. Erwägung von Rechtsvorschriften zur Verringerung der Nachfrage im Einklang mit Artikel 9 Absatz 5 des Palermo-Protokolls, durch die Bekämpfung der Ursachen der Prostitution, die die zu Menschenhandel führende Ausbeutung begünstigen;
3. Sicherstellung, dass auf Websites, die den Verkauf von sexuellen Dienstleistungen und sexuellen Handlungen begünstigen/vermitteln, Maßnahmen zur Verhinderung der Ausbeutung der Prostitution anderer umgesetzt werden, darunter die Überprüfung des Alters der in den Anzeigen abgebildeten Personen und die Beschränkung der Anzeigen auf Personen, die als Prostituierte registriert sind, sowie grundsätzlich die Ausarbeitung von Rechtsvorschriften zur Verhütung des Menschenhandels zum Zwecke der sexuellen Ausbeutung, einschließlich der Herstellung von Pornografie, der sexuellen Ausbeutung und der Zwangsprostitution im Internet;
4. Klärung und Bereitstellung besserer Leitlinien und Kriterien für die Identifizierung von Personen, die unter Zwang oder Ausbeutung durch einen Dritten zur Aufnahme oder Fortsetzung der Prostitution „gebracht“ werden;
5. Angabe spezifischer Beispiele und konkreter tatsächlicher Anhaltspunkte für Gewalt oder Nötigung oder Ausnutzung von Schwäche oder Machtmissbrauch bzw. Ungleichheit in den bestehenden Prostitutionsgesetzen und -vorschriften;
6. Bewertung und Überprüfung der Registrierungssysteme und Vorschriften für in der Prostitution tätige Personen im Hinblick auf die Einführung

wirksamerer oder alternativer Maßnahmen zur Identifizierung und Unterstützung derjenigen, die ausgebeutet, zur Prostitution genötigt oder gezwungen werden, weil sie nicht in der Lage sind, alle gesetzlichen Registrierungsvorschriften einzuhalten;

7. Sicherstellung, dass jede Handlung, die unter die Definition von Menschenhandel oder sexueller Ausbeutung fällt, unverzüglich gemäß Artikel 232a StGB angezeigt und untersucht wird, wenn es einen eindeutigen Anhaltspunkt dafür gibt, dass eine in der Prostitution tätige Person von einem Dritten zur Prostitution gebracht wird.

3.2 Strafgesetzbuch (StGB)

64. Deutschland setzte die EU-Richtlinie 2011/36/EU im Jahr 2016 in nationales Recht um. Das Gesetz hob drei sich auf den Menschenhandel beziehende Paragraphen des deutschen Strafgesetzbuches auf, und führte fünf neue Straftatbestände ein, nämlich Menschenhandel (Artikel 232), Zwangsprostitution (Artikel 232a), Zwangsarbeit (Artikel 232b), Ausbeutung der Arbeitskraft (Artikel 233) und Ausbeutung unter Ausnutzung einer Freiheitsberaubung (Artikel 233a). Zum Zeitpunkt des Inkrafttretens sah Artikel 232a vor, dass die Inanspruchnahme von Dienstleistungen eines Opfers von Menschenhandel unter Strafe gestellt wird.
65. Mit dem Ziel der Einführung des Konzepts der groben Fahrlässigkeit bzw. Leichtfertigkeit als Maßstab für das Handeln von Personen, die sexuelle Handlungen gegen Entgelt erwerben, erfolgte im Jahr 2021 eine weitere Abänderung der neu eingeführten Bestimmung, die die wissentliche Inanspruchnahme von Dienstleistungen von Opfern des Menschenhandels zum Zwecke der sexuellen Ausbeutung unter Strafe stellte (§ 232a StGB). Diese Änderung sollte den Geltungsbereich des Gesetzes erweitern, so dass nicht mehr nur die wissentliche Inanspruchnahme von Dienstleistungen eines Opfers von Menschenhandel unter Strafe gestellt wird, sondern auch Personen kriminalisiert werden, die sexuelle Handlungen gegen Entgelt erworben haben und die Situation des Opfers hätten kennen müssen. Die entsprechende Bestimmung in § 232a, Absatz 6 StGB lautet wie folgt, wobei die Änderungen aus dem Jahr 2021 in Fettdruck dargestellt sind

„6) Mit Freiheitsstrafe von drei Monaten bis zu fünf Jahren wird bestraft, wer an einer Person, die Opfer:

1. eines Menschenhandels nach § 232 Absatz 1 Satz 1 Nummer 1 Buchstabe a, auch in Verbindung mit § 232 Absatz 2, oder

*2. einer Tat nach den Absätzen 1 bis 5 geworden ist und der Prostitution nachgeht, gegen Entgelt sexuelle Handlungen vornimmt oder von ihr an sich vornehmen lässt und dabei deren persönliche oder wirtschaftliche Zwangslage oder deren Hilflosigkeit, die mit dem Aufenthalt in einem fremden Land verbunden ist, ausnutzt. **Verkennt der Täter bei der sexuellen Handlung zumindest leichtfertig die Umstände des Satzes 1 Nummer 1 oder 2 oder die persönliche oder wirtschaftliche Zwangslage des Opfers oder dessen Hilflosigkeit, so ist die Strafe Freiheitsstrafe bis zu drei Jahren oder Geldstrafe. Nach den Sätzen 1 und 2⁷¹ wird nicht bestraft, wer eine Tat nach Satz 1 Nummer 1 oder 2, die zum Nachteil der Person, die nach Satz 1 der Prostitution nachgeht, begangen wurde, freiwillig bei der zuständigen Behörde anzeigt oder freiwillig eine solche Anzeige veranlasst, wenn nicht diese Tat zu diesem Zeitpunkt ganz oder zum Teil bereits entdeckt war und***

71 Neue Fassung: https://www.gesetze-im-internet.de/stgb/_232a.html.

der Täter dies wusste oder bei verständiger Würdigung der Sachlage damit rechnen musste.“

66. Damit eine Handlung als Straftat eingestuft werden kann, hat der Täter entweder die Umstände zu kennen, die die Willensfreiheit des Opfers beeinträchtigen, und zu wissen, dass die betreffende Person von anderen zur Aufnahme oder Fortsetzung der Prostitution gebracht wurde, oder muss vernünftigerweise annehmen oder vermuten können, dass sich das Opfer in einer Situation des Menschenhandels befindet, oder dies leichtfertig ignorieren.
67. Dieses Gesetz ist erst vor kurzem in Kraft getreten, daher ist seine Umsetzung nur schwer messbar. Die Umsetzung des früheren Gesetzes wurde vom Kriminologischen Forschungsinstitut Niedersachsen im Auftrag des Bundesministeriums für Justiz und Verbraucherschutz geprüft. Die Evaluierung der Umsetzung von § 232 StGB ergab, dass im Dreijahreszeitraum 2017 bis 2019 nur ein einziges strafrechtliches Ermittlungsverfahren nach § 232 Absatz 6 Satz 1 durchgeführt wurde.⁷²
68. Diese Daten legen nahe, dass die gesetzlichen Bestimmungen über die wissentliche Inanspruchnahme von Dienstleistungen von Opfern des Menschenhandels zwar mit den Bestimmungen des Übereinkommens zur Bekämpfung des Menschenhandels und der EU-Richtlinie in Einklang stehen, jedoch möglicherweise Unzulänglichkeiten in ihrer Umsetzung bestehen, was höchstwahrscheinlich auf die in Z. 46-51 oben erörterten inhärenten Mängel von Bestimmungen über die „wissentliche Inanspruchnahme“ zurückzuführen ist. **Es wird empfohlen, die aktuelle Abänderung betreffend der Leichtfertigkeit seitens der Käufer sexueller Handlungen und alle einschlägigen Rechtsvorschriften dahingehend zu evaluieren, ob sie ein wirksames Instrument zur Eindämmung der Ausbeutung sind, die ihrerseits zu Menschenhandel führt.** Außerdem ist ein Übergang der Beweislast von entscheidender Bedeutung, so dass **ein beschuldigter Menschenhändler oder Zuhälter im Rahmen der bestehenden Strafgesetze den Gegenbeweis für das von einem mutmaßlichen Opfer behauptete Vorliegen von Ausbeutung und Missbrauch zu erbringen hat.**
69. Artikel 6 des Übereinkommens des Europarats zur Bekämpfung des Menschenhandels enthält ferner die Verpflichtung, andere Maßnahmen zu ergreifen, um der Nachfrage entgegenzuwirken. Der jüngste GRETA-Bericht zu Deutschland (2019)⁷³ verweist erneut darauf, dass laut dem ersten Bericht die deutschen Behörden weitere Anstrengungen unternehmen sollten, um der Nachfrage nach Dienstleistungen der Opfer von Menschenhandel und allen Formen von Ausbeutung entgegenzuwirken.⁷⁴ Es wurde empfohlen, dies in Partnerschaft mit dem Privatsektor und der Zivilgesellschaft unter Einbeziehung von Gewerkschaften und Arbeitgebern zu tun. Auch Gesetze können ihre Ziele nur dann erreichen, wenn sie wirksam umgesetzt werden. **Daher wird nachdrücklich empfohlen, dass die Strafverfolgungsbehörden den bestehenden gesetzlich festgeschriebenen Maßnahmen zur Eindämmung der wissentlichen oder leichtfertigen Inanspruchnahme von Dienstleistungen durch Opfer des Menschenhandels mehr Aufmerksamkeit schenken sollen und zu diesem Zweck solide Aus- und Fortbildungsmaßnahmen ergriffen, operative Prioritäten festgelegt sowie regelmäßige Bewertungen und Überprüfungen durchgeführt werden sollen.**

72 Kriminologisches Forschungsinstitut Niedersachsen, [Evaluierung der Strafvorschriften zur Bekämpfung des Menschenhandels \(§§ 232 bis 233a StGB\)](#).

73 GRETA: [Action against Trafficking in Human Beings - Germany](#).

74 A.a.O. Fußnote 69 ([GRETA's Report and Government's Comments](#), zweiter Evaluierungszyklus), Z. 31.

EMPFEHLUNG B

1. Evaluierung der Wirksamkeit der jüngsten Abänderung von § 232a, Absatz 6 Nummer 2 des Strafgesetzbuchs in Bezug auf Leichtfertigkeit seitens der Käufer sexueller Handlungen sowie aller einschlägigen Rechtsvorschriften dahingehend, ob es sich dabei um ein wirksames Instrument handelt, um der die Ausbeutung begünstigenden Nachfrage entgegenzuwirken, die wiederum zu Menschenhandel führt;
2. Überprüfung und gegebenenfalls Überarbeitung der geltenden Bestimmungen hinsichtlich der Beweislast, so dass ein beschuldigter Menschenhändler oder Zuhälter im Rahmen der bestehenden Strafgesetze den Gegenbeweis für das von einem mutmaßlichen Opfer behauptete Vorliegen von Ausbeutung und Missbrauch zu erbringen hat;
3. Veranstaltung regelmäßiger Schulungen für die Vollzugsbehörden, einschließlich einer soliden Ausbildung und der Festlegung operativer Prioritäten.

4. EMPFEHLUNGEN ZUM GESETZGEBUNGSVERFAHREN

70. Die OSZE-Teilnehmerstaaten haben sich verpflichtet, dafür Sorge zu tragen, dass Gesetze „nach Abschluss einer öffentlichen Debatte“ angenommen werden, und *[dass] Verordnungen bekannt gemacht [werden]; diese Bekanntmachung ist die Voraussetzung für ihre Anwendbarkeit*“ (Kopenhagen Dokument 1990, Z. 5.8).⁷⁵ Darüber hinaus wird in den wichtigsten Verpflichtungen festgelegt, dass „Gesetze in einem offenen Verfahren erarbeitet und angenommen werden, in dem der Wille des Volkes entweder auf direkte Weise oder durch deren gewählte Vertreter zum Ausdruck gebracht wird“ (Moskauer Dokument von 1991, Z. 18.1).⁷⁶ In der Checkliste der Venedig-Kommission zur Rechtsstaatlichkeit wird ebenfalls hervorgehoben, dass der Öffentlichkeit eine sinnvolle Möglichkeit zur Beteiligung eingeräumt werden sollte.⁷⁷ In seiner Allgemeinen Empfehlung Nr. 38 empfiehlt der Ausschuss für die Beseitigung der Diskriminierung der Frau insbesondere, sicherzustellen, dass „*dass Frauen und Mädchen, insbesondere diejenigen, die Opfer von Menschenhandel sind oder zu werden drohen, und die vom Menschenhandel und/oder Maßnahmen zu seiner Bekämpfung betroffenen Gemeinschaften auf allen Entscheidungsebenen und in allen Phasen der Verhütung und Bekämpfung des Menschenhandels voll, wirksam und produktiv an der Gestaltung menschenrechtsbasierter, geschlechtersensibler Maßnahmen teilhaben, so auch an der Erarbeitung, Umsetzung, Überwachung und Evaluierung von Rechtsvorschriften, Politiken und Programmen gegen den Menschenhandel [...]*“.⁷⁸
71. Gemäß § 38 des Prostituiertenschutzgesetzes soll eine Evaluation des Prostituiertenschutzgesetzes 2017 erfolgen. In dieser Hinsicht wird einer Untersuchung der Gründe, warum die Verwaltungsvorschriften, einschließlich der garantierten Sozialleistungen, so wenig in Anspruch genommen werden, besondere Bedeutung zukommen. Außerdem ist es in diesem Zusammenhang wesentlich, dass der Gesetzgeber als Grundlage für Änderungen in den Bereichen Recht, Verwaltung und kulturelle Bildung

⁷⁵ Verfügbar unter <<https://www.osce.org/files/f/documents/3/8/14307.pdf>>.

⁷⁶ Verfügbar unter <<https://www.osce.org/files/f/documents/e/f/14312.pdf>>.

⁷⁷ Siehe Venedig-Kommission, *Rule of Law Checklist*, CDL-AD(2016)007, Teil II.A.5.

⁷⁸ Siehe Ausschuss der Vereinten Nationen für die Beseitigung der Diskriminierung der Frau, *Allgemeine Empfehlung Nr. 38 (2020) zum Frauen- und Mädchenhandel im Kontext der globalen Migration*, Z. 48.

insbesondere in der Prostitution tätige Personen sowie Überlebende des Menschenhandels, die im Rahmen der Prostitution in Deutschland ausgebeutet wurden, sowie von Überlebenden geführte Netzwerke konsultiert. Auch der Internationale Beirat für Überlebende des Menschenhandels des BDIMR kann bei solchen Konsultationen Hilfeleistung geben.

72. Damit derartige Konsultationsprozesse Wirkung entfalten können, müssen sie sowohl inklusiv sein als auch den Interessenträgern genügend Zeit für die Ausarbeitung und Vorlage von Empfehlungen in Bezug auf Gesetzesvorlagen einräumen. Gleichzeitig sollte der Staat einen angemessenen und zeitnahen Feedback-Mechanismus einrichten, im Rahmen dessen die Behörden Beiträge zur Kenntnis nehmen und darauf reagieren und eindeutig begründen, warum bestimmte Kommentare/Vorschläge berücksichtigt werden oder nicht.⁷⁹ Eine wirksame Beteiligung setzt voraus, dass die Konsultationsmechanismen Beiträge in einem frühen Stadium und auch *im Verlauf des gesamten Prozesses*⁸⁰, ermöglichen, d. h. nicht nur während der Begutachtung des Gesetzesentwurfs und der Ausarbeitung von Änderungen durch die zuständigen Ministerien, sondern auch bei seiner parlamentarischen Erörterung (z. B. durch die Veranstaltung öffentlicher Anhörungen).
73. **Schließlich ist auch die aktive Zusammenarbeit der Behörden mit der Zivilgesellschaft wichtig, um im Sinne einer Gefährdungsverringerung die Situation zu überwachen, Strategien zu entwickeln und Partnerschaften weiter aufzubauen.**

EMPFEHLUNG C

Sicherstellen, dass im Rahmen der Evaluation des Prostituiertenschutzgesetzes 2017 die Gründe untersucht werden, warum die Verwaltungsvorschriften, einschließlich der garantierten Sozialleistungen, so wenig in Anspruch genommen werden, und dabei gleichzeitig ein umfassender und inklusiver Konsultationsprozess unter Einbindung der wichtigsten Interessenträger stattfindet, darunter in der Prostitution tätige Personen, Überlebende des Menschenhandels, die in Deutschland als Prostituierte ausgebeutet wurden, von Überlebenden geführte Netzwerke, Organisationen, die Betroffene von Menschenhandel unterstützen, Arbeitsinspektorate und lokale Behörden, sowie im Sinne der Verringerung der Gefährdung und des Risikos des Menschenhandels von in der Prostitution tätigen Personen aktiv mit der Zivilgesellschaft zusammenzuarbeiten, um die Situation von in der Prostitution tätigen Personen zu überwachen, Strategien zu entwickeln und weiter Partnerschaften aufzubauen.

[TEXTENDE]

79 Siehe z. B. [Recommendations on Enhancing the Participation of Associations in Public Decision-Making Processes](#) (von den Teilnehmern des vom BDIMR am Rande des Zusätzlichen Treffens zur menschlichen Dimension 2015 zum Thema Versammlungs- und Vereinigungsfreiheit organisierten Forums der Zivilgesellschaft), Wien, 15. und 16. April 2015.

80 Siehe z. B. BDIMR, [Guidelines on the Protection of Human Rights Defenders](#) (2014), Abschnitt II, Unterabschnitt G über das Recht auf Beteiligung an öffentlichen Angelegenheiten.