



Dokumentation

Auswirkungen des „Nordischen Modells“
Studienergebnisse zur Prostitutionspolitik in Schweden und Norwegen

Auswirkungen des „Nordischen Modells“

Studienergebnisse zur Prostitutionspolitik in Schweden und Norwegen

Aktenzeichen: WD 9 - 3000 - 082/19
Abschluss der Arbeit: 19. Dezember 2019
Fachbereich: WD 9: Gesundheit, Familie, Senioren, Frauen und Jugend

Die Wissenschaftlichen Dienste des Deutschen Bundestages unterstützen die Mitglieder des Deutschen Bundestages bei ihrer mandatsbezogenen Tätigkeit. Ihre Arbeiten geben nicht die Auffassung des Deutschen Bundestages, eines seiner Organe oder der Bundestagsverwaltung wieder. Vielmehr liegen sie in der fachlichen Verantwortung der Verfasserinnen und Verfasser sowie der Fachbereichsleitung. Arbeiten der Wissenschaftlichen Dienste geben nur den zum Zeitpunkt der Erstellung des Textes aktuellen Stand wieder und stellen eine individuelle Auftragsarbeit für einen Abgeordneten des Bundestages dar. Die Arbeiten können der Geheimschutzordnung des Bundestages unterliegende, geschützte oder andere nicht zur Veröffentlichung geeignete Informationen enthalten. Eine beabsichtigte Weitergabe oder Veröffentlichung ist vorab dem jeweiligen Fachbereich anzuzeigen und nur mit Angabe der Quelle zulässig. Der Fachbereich berät über die dabei zu berücksichtigenden Fragen.

Inhaltsverzeichnis

1.	Einleitung	4
2.	Studien zu den Auswirkungen der Prostitutionsgesetzgebung in Schweden	5
3.	Überblicksstudien zu den Auswirkungen des „Nordischen Modells“	6
4.	Studien zu den Auswirkungen der Prostitutionsgesetzgebung in Norwegen	7
5.	Studien zu weiteren Ländern	8

1. Einleitung

Es besteht weithin Einigkeit darüber, dass Prostitution insbesondere für die Anbietenden mit zahlreichen Risiken verbunden ist: Häufig werden sie Opfer von Infektionskrankheiten, von (Drogen-) Kriminalität, von Gewalt und Menschenhandel. Staatliche Gesetzgebung hat daher das Ziel, diese Risiken – im Interesse der Individuen wie der Gesellschaft insgesamt – einzudämmen. So trat in Deutschland 2002 zunächst das Gesetz zur Regelung der Rechtsverhältnisse der Prostituierten (Prostitutionsgesetz – ProstG)¹ in Kraft – mit dem Ziel, die rechtliche Stellung und die soziale Lage von Prostituierten zu verbessern.²

Am 1. Juli 2017 trat dann das Gesetz zur Regulierung des Prostitutionsgewerbes sowie zum Schutz von in der Prostitution tätigen Personen (Prostituiertenschutzgesetz – ProstSchG)³ in Kraft. Ziel dieses Gesetzes ist es nach Angaben des federführenden Bundesministeriums für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (BMFSFJ), „das sexuelle Selbstbestimmungsrecht von Prostituierten zu stärken, fachgesetzliche Grundlagen zur Gewährleistung verträglicher Arbeitsbedingungen zu schaffen, gefährliche Erscheinungsformen der Prostitution zu verdrängen und Kriminalität in der Prostitution wie Menschenhandel, Gewalt und Ausbeutung von Prostituierten und Zuhälterei zu bekämpfen.“⁴

Die Rechtsfragen im Zusammenhang mit der Prostitution sind aber in den europäischen Ländern höchst unterschiedlich geregelt. Das Spektrum umfasst im Wesentlichen folgende Varianten:

- Prostitution ist generell verboten (Rumänien, Litauen, Kroatien),
- das Angebot sexueller Dienstleistungen ist legal, deren Wahrnehmung aber verboten („Schwedisches Modell“ bzw. „Nordisches Modell“) (Schweden, Norwegen, Finnland, Island, Frankreich, Irland),
- Prostitution ist legal und unterliegt keinen spezifischen Regelungen (Spanien, Italien),
- Prostitution ist legal und unterliegt spezifischen Regelungen (Niederlande, Deutschland, Österreich, Schweiz).

Seit 1999 machen sich in Schweden nur Freier strafbar, Prostituierte dagegen nicht. Diese Variante wird seither als „Nordisches Modell“ von mehreren Ländern favorisiert und ist auch in die Gesetzgebung übernommen worden, zuerst von Norwegen und Island (2009), von Finnland, in Abwandlungen auch von England, Wales und Nordirland, und zuletzt von Frankreich (2016) und Irland (2017). Es gibt eine lebhafteste Debatte darüber, an welchen Zielen sich Prostitutionsgesetzgebung messen lassen muss und wie erfolgreich das „Nordische Modell“ in Schweden und den anderen Ländern tatsächlich ist. Erfolg oder Misserfolg des „Nordischen Modells“ werden vor allem daran gemessen, ob sich die Situation für die Anbieterinnen sexueller Dienste dadurch verbessert

1 Gesetz zur Regelung der Rechtsverhältnisse der Prostituierten (Prostitutionsgesetz – ProstG) vom 20. Dezember 2001 (BGBl. I S. 3983), zuletzt geändert durch Artikel 2 des Gesetzes vom 21. Oktober 2016 (BGBl. I S. 2372).

2 Gesetzentwurf der Bundesregierung, Entwurf eines Gesetzes zur Regulierung des Prostitutionsgewerbes sowie zum Schutz von in der Prostitution tätigen Personen vom 1. April 2016, BR-Drucks. 156/16.

3 Gesetz zur Regulierung des Prostitutionsgewerbes sowie zum Schutz von in der Prostitution tätigen Personen (Prostituiertenschutzgesetz – ProstSchG) vom 21. Oktober 2016 (BGBl. I S. 2372).

4 BMFSFJ, Prostitution, <https://www.bmfsfj.de/bmfsfj/themen/gleichstellung/frauen-vor-gewalt-schuetzen/prostituiertenschutzgesetz/prostitution/80646> (zuletzt abgerufen am 18. Dezember 2019).

habe und ob das Ausmaß von Menschenhandel und Zuhälterei rückläufig sei. Einige Länder haben Evaluationen durchgeführt, deren Ergebnisse aber kontrovers diskutiert werden. Oft wird kritisiert, dass die vorhandenen Studien auf angreifbaren Datengrundlagen basierten, keine eindeutigen Schlüsse zuließen und daher – je nach politischer Überzeugung – unterschiedlich gedeutet werden könnten. So kam die Neue Zürcher Zeitung 2018 zu dem Schluss: „Die Auswertung des Sexkauf-Gesetzes hat über die Jahre Scharen von Wissenschaftlern und Politikern beschäftigt, aber wenig schlüssige Resultate produziert“.⁵

Auftragsgemäß wird in dieser Dokumentation eine Auswahl an Studien zusammengestellt, die sich mit den Auswirkungen des „Nordischen Modells“ in Schweden und anderen Ländern, die dieses Modell übernommen haben, befassen.

2. Studien zu den Auswirkungen der Prostitutionsgesetzgebung in Schweden

Die schwedische Regierung setzte im Jahr 2008 ein Untersuchungskomitee ein, um die Wirkungen des Prostitutionsverbotes zu beurteilen. Im Juli 2010 legte das Komitee, das von Justizkanzlerin Anna Skarhed geleitet wurde, seine Studienergebnisse vor:

The Ban against the Purchase of Sexual Services. An evaluation 1999-2008, selected extracts of the Swedish government report SOU 2010, abrufbar über: https://ec.europa.eu/anti-trafficking/sites/antitrafficking/files/the_ban_against_the_purchase_of_sexual_services_an_evaluation_1999-2008_1.pdf.

Die wichtigsten Ergebnisse des sog. „Skarhead-Reports“ sind:

- Seit Einführung des Sexkaufverbotes sei die Straßenprostitution um die Hälfte zurückgegangen; das Gesetz habe abschreckende Wirkung auf Käufer sexueller Dienstleistungen.
- Das Angebot sexueller Dienstleistungen über das Internet habe zwar zugenommen; jedoch handele es sich dabei nicht um eine Verlagerung der Prostitution von der Straße ins Internet als Folge des Sexkaufverbotes.
- Auch Befürchtungen, die Prostitution könne in den Untergrund abwandern, hätten sich nicht bestätigt.
- Das Verbot wirke als Barriere für Menschenhändler und Zuhälter, daher gebe es in Schweden weniger Menschenhandel als in vergleichbaren Ländern.
- Die Einstellung der Bevölkerung zum Kauf sexueller Dienste habe sich verändert, die Kriminalisierung werde befürwortet. Das Verbot habe hier einen normativen Effekt.

Umstritten bleibt bis heute, ob diese Ergebnisse wissenschaftlichen Kriterien standhalten. So wurde 2017 ein Forschungsbericht über die Auswirkungen des Sexkaufverbots von zwei an skandinavischen Universitäten tätigen Prostitutionsforscherinnen veröffentlicht. Sie weisen auf einen „lack of evidence on the impact of the Sex Purchase Act“ hin:

5 Hermann, Rudolf, 20 Jahre Prostitutionsverbot in Schweden: Was hat das Gesetz gebracht? Neue Zürcher Zeitung vom 6. Oktober 2018, abrufbar unter: <https://www.nzz.ch/gesellschaft/20-jahre-prostitutionsverbot-in-schweden-was-hat-das-gesetz-gebracht-ld.1425003> (zuletzt abgerufen am 18. Dezember 2019).

Holmström, Charlotta, und May-Len Skilbrei, The Swedish Sex Purchase Act: Where does it stand? In: Oslo Law Review, Bd. 4, Nr.2, 2017, S. 82-104, abrufbar unter: https://www.i-dunn.no/file/pdf/66974315/the_swedish_sex_purchase_act_where_does_it_stand.pdf.

Holmström und Skilbrei liefern hier eine Zusammenfassung und Auswertung der bis dahin vorliegenden wissenschaftlichen Publikationen zur schwedischen Prostitutionsgesetzgebung. Sie versuchen, anhand dieser Auswertung zu beurteilen, ob die Strafbarkeit für Freier – gemessen an der Absicht, die Prostitution zu bekämpfen und den Menschenhandel einzudämmen – erfolgreich ist. Zunächst einmal zeige sich dabei „.... that several peer-reviewed articles analyse and discuss Swedish prostitution policy, but very few present empirical data on the effects, consequences or impact of the prohibition on the purchase of sexual services in Sweden.“ (S. 85).

Die vorhandenen Daten und Fakten ließen sich unterschiedlich interpretieren, insbesondere seien (mono-) kausale Zusammenhänge (wie etwa zwischen einem Rückgang der Straßenprostitution und einer Zunahme der Prostitution in Clubs und Privaträumen) schwer festzumachen. Auch der Rückschluss, dass Veränderungen einseitig auf gesetzliche Bestimmungen zurückzuführen wären, sei angesichts zahlreicher anderer gesellschaftlicher (technologischer und globaler) Entwicklungen nicht haltbar; insbesondere hinsichtlich solcher Einflüsse bedürfe es weiterer Forschungen (S. 103).

Mit dem Skarhead-Report setzt sich auch Kathrin Heinzl in ihrer Dissertation von 2016 kritisch auseinander. Sie kommt zu dem Schluss, dass der Report Widersprüche und Ungereimtheiten zeige und dass das positive Ergebnis nicht von Fakten getragen werde (S. 227-229). Vielmehr habe das Gesetz auch eine Reihe negativer Folgen:

- Die Kriminalisierung von Kunden in Schweden habe das soziale Stigma von Sexarbeit verschärft.
- Es sei von einem Anstieg von Gewalt auszugehen, auch wenn dazu keine verlässlichen Daten vorlägen.
- Auch die Sexarbeiterinnen, die als Opfer gesehen und nach dem Gesetz gerade nicht bestraft werden sollten, seien polizeilichen Repressionen und einer verstärkten gesellschaftlichen Stigmatisierung ausgesetzt:

Kathrin Heinzl, Prostitution im Schweizer Strafrecht. Die Strafbarkeit von Prostituierten, Zuhältern und Freiern, Zürcher Studien zum Strafrecht 86, Genf 2016, S. 222-224.

3. Überblicksstudien zu den Auswirkungen des „Nordischen Modells“

Eine wissenschaftliche Studie von 2017 befasst sich mit allen Modellen der Prostitutionsgesetzgebung und sieht unter Auswertung der vorhandenen Studien gerade im Nordischen Modell Vorteile: So habe sich in mehreren Studien erwiesen, dass der Menschenhandel und die Zuhälterei damit rückläufig seien. Zudem legten die Studienergebnisse nahe, dass die Prostituierten bessere Unterstützung erhielten als in allen anderen Systemen, auch wenn diese Ergebnisse in Zweifel gezogen würden. Obwohl es keine Ideallösung sei, lägen seine Vorteile darin, dass der Verkauf von Sex nicht bestraft werde und die Ausbreitung des Sexmarktes sowie der Menschenhandel eingedämmt würden:

Rothman, Emily F., Should US Physicians Support the Decriminalization of Commercial Sex?, in: AMA Journal of Ethics, Januar 2017, Bd. 19, Nr.1, S. 1220-121, abrufbar unter <https://journalofethics.ama-assn.org/sites/journalofethics.ama-assn.org/files/2018-05/sect1-1701.pdf>.

Im Februar 2017 veröffentlichte die schottische Regierung eine Untersuchung zum Thema „Sexkaufverbot“, in der vorhandene Studien zu den Auswirkungen des Sexkaufverbots zusammenfasst und bewertet werden (mit tabellarischer Übersicht). Auch diese Studie weist auf methodische Schwierigkeiten und die begrenzte Aussagekraft der vorhandenen Daten (einschließlich des schwedischen Evaluationsberichts) hin:

Malloch, Margret, u.a., Evidence Assessment of the Impact of the Criminalisation of the Purchase of Sex: A Review, Social Research Series Crime and Justice, The Scottish Government (Hg.), Edinburgh Februar 2017, abrufbar unter <https://www.gov.scot/publications/evidence-assessment-impacts-criminalisation-purchase-sex-review/>.

Im Jahr 2014 würdigte ein Bericht des Europäischen Parlaments Schwedens Rolle als „Vorreiter“. Die Prostitutionsgesetzgebung sei ein „Vorzeigemodell“, das große Unterstützung aus der Öffentlichkeit erfahren und die Einstellung vieler Schweden zur Prostitution verändert habe. Allerdings sei von mehreren amtlichen Gremien moniert worden, dass der Evaluationsbericht zu weitgehende Schlüsse über die Wirksamkeit des Gesetzes mit Blick auf den Rückgang der Prostitution und des Menschenhandels ziehe (S. 62).

Schule, Erika, u.a., Sexuelle Ausbeutung und Prostitution und ihre Auswirkungen auf die Gleichstellung der Geschlechter, Studie des Europäischen Parlamentes, Generaldirektion Interne Politikbereiche, Fachabteilung C: Bürgerrechte und Konstitutionelle Angelegenheiten, Gleichstellung der Geschlechter, Brüssel Januar 2014 abrufbar unter [http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2014/493040/IPOL-FEMM_ET\(2014\)493040_DE.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2014/493040/IPOL-FEMM_ET(2014)493040_DE.pdf).

Susanne Dodillet und Petra Östergren haben sich in zahlreichen Publikationen gegen die vermeintlichen Vorteile des „Nordischen Modells“ gewandt, so etwa in dieser detaillierten kritischen Betrachtung:

Dodillet, Susanne, und Petra Östergren, Das schwedische Sexkaufverbot – beanspruchte Erfolge und dokumentierte Effekte, in: Elisabeth Greif (Hg.), SexWork(s) verbieten – erlauben – schützen? Linzer Schriften zur Frauenforschung 51, 2012, S. 67-110, abrufbar unter https://missy-magazine.de/wp-content/uploads/2014/02/Dodillet_Oestergren_Das_schwedische_Sexkaufverbot.pdf

4. Studien zu den Auswirkungen der Prostitutionsgesetzgebung in Norwegen

Fünf Jahre nach der Einführung des „schwedischen Modells“ in Norwegen (2009) gab auch die norwegische Regierung eine Evaluierung in Auftrag, die im Zeitraum von Januar 2014 bis Juni 2014 durchgeführt wurde. Eine Zusammenfassung der Ergebnisse ist in deutscher Übersetzung eingestellt auf: <https://linke-gegen-prostitution.de/wp-content/uploads/2016/06/Evaluationsbericht-Norwegen-2014-auf-deutsch-1.pdf>

Danach kommt die Evaluation zu dem Ergebnis, dass das Gesetz eine abschwächende Wirkung auf die Nachfrage habe. Es gebe zwar nun weniger norwegische, dafür aber mehr ausländische Freier. Infolge des Rückgangs der Prostitution sei der Konkurrenzkampf härter und die Preise

seien niedriger geworden. Eine messbare Wirkung auf Gewalt und Drohungen gegen Prostituierte sei nicht feststellbar. Inwieweit sich auch in Norwegen – wie in Schweden – durch die Kriminalisierung des Sexkaufes die Einstellung der Bevölkerung verändere, könne noch nicht beurteilt werden.

5. Studien zu weiteren Ländern

Seit Oktober 2019 liegt eine ausführliche Studie zur Prostitution in England und Wales vor, die ebenfalls vorhandene Studien zu den Auswirkungen eines Sexkaufverbots zusammenfasst und bewertet (mit tabellarischer Übersicht). Diese Studie weist ebenfalls auf methodische Schwierigkeiten und die begrenzte Aussagekraft der vorhandenen Daten hin: „Overall, the data gathered shows the complexity and diversity in how sex is sold in England and Wales today. This highlights the need for caution in seeking to make generalised claims on this issue.“ (S. 4):

Hester, Marianne, u.a., The nature and prevalence of prostitution and sex work in England and Wales today, Centre for Gender and Violence Research University of Bristol, Oktober 2019, abrufbar unter https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/842920/Prostitution_and_Sex_Work_Report.pdf.

Ein Aufsatz von 2018 fasst die bisherigen internationalen Erfahrungen mit einem Sexkaufverbot zusammen. Die Autoren kommen zu dem Schluss, dass die schwedische Gesetzgebung als Modell zwar von mehreren Ländern übernommen wurde, dass es jedoch aufgrund der unterschiedlichen gesellschaftlichen Rahmenbedingungen in der Umsetzung so gravierende Unterschiede gebe, dass man gar nicht von einem „Nordischen Modell“ sprechen könne: „... a Nordic model exists in law but is not being implemented.... The Nordic model is not working.“:

Kingston, Sarah, und Terry Thomas, No model in practice: A „Nordic Model“ to respond top prostitution?, in: Crime, Law and Social Change, online publiziert am 25. Oktober 2018.

Den Gedanken, dass eine erfolgreiche Prostitutionspolitik nicht nur auf den gesetzlichen Grundlagen fuße, sondern vor allem auch auf deren konkreter Umsetzung, führt auch eine Vergleichsstudie aus Österreich aus:

Internationale vergleichende Studie zu Prostitutionspolitiken: Niederlande, Österreich (Exkurs Schweden), hg. von der Frauenabteilung der Stadt Wien, Wien 2013, abrufbar unter <https://www.wien.gv.at/menschen/frauen/pdf/vergleichende-studie-prostitution.pdf>

Zu den aus den Fallstudien abgeleiteten Empfehlungen heißt es: „Eine wirksame Prostitutionspolitik muss nachhaltig, sorgfältig und geduldig gestaltet und umgesetzt werden. Daher liegt hier die `wahre` Arbeit, nicht so sehr in der Wahl eines Maßnahmensystems, sondern in der Auswahl, Umsetzung und Evaluierung verschiedener Politikinstrumente“ (S. 51).
