

Ralph Kass

Von der Plattform zum Gesetz

Der lange Weg zu einem luxemburgischen Prostitutionsmodell

Am 2. Dezember 1949 stimmten die Vereinten Nationen für die Konvention zur Unterbindung des Menschenhandels und der Ausnutzung der Prostitution anderer. Ziel der Konvention ist die Unterbindung des internationalen Menschenhandels zum Zwecke der Prostitution sowie die möglichst weitgehende Unterbindung sexueller Arbeit. Die Kriminalisierung von Drittparteien im Bereich der Prostitution, die Abschaffung staatlicher Regulierung - und folglich der Anerkennung der Prostitution als Dienstleistung - sowie die Einführung sozialer Präventionsmaßnahmen sind die Kernelemente dieses internationalen Vertrags. Durch ein Gesetz vom 9. Juli 1983 überführte Luxemburg diese Konvention in nationales Recht.

Im Juni 2016 stellte die Regierung zum einen den ersten Nationalen Aktionsplan zur Prostitution², und zum anderen die Gesetzesvorlage 7008³ zur Bekämpfung der Ausbeutung durch Prostitution, Zuhälterei und Menschenhandel vor. Die beiden Texte sind das Ergebnis eines Konsultationsprozesses, in dem sowohl die mit der Prostitution und dem Menschenhandel befassten Berufsgruppen, als auch die politischen Parteien die Gelegenheit hatten, sich einzubringen. Zudem begaben sich die jeweiligen Ministerinnen und Minister nach Frankreich, Belgien, den Nieder-

landen, Deutschland und Schweden, um sich vor Ort über die Gesetzeslage auf dem Gebiet der Prostitution, der Bekämpfung des Menschenhandels und der Zuhälterei, sowie über sozialbetreuerische Strukturen zu informieren.

In Luxemburg ist Prostitution bislang nicht gesetzlich geregelt. Strafrechtlich verfolgt werden die Anwerbung von Kunden (*racolage*), Menschenhandel zwecks Prostitution und Zuhälterei. Zudem regelt die polizeiliche Verordnung auf dem Gebiet der Stadt Luxemburg vom 26. März 2001 das Nachgehen der Prostitution in zwei extra dafür ausgewiesenen Straßen.⁴ Luxemburg hat somit ein sogenanntes abolitionistisches System, das als langfristiges Ziel die Abschaffung der Prostitution hat. Die Prostituierten selbst werden bei diesem Prinzip als Opfer angesehen und nicht rechtlich belangt. Sehr wohl aber werden in Zusammenhang mit Prostitution stehende Handlungen wie Zuhälterei, Unterhaltung von Bordellen und Frauenhandel bestraft, mancherorts auch die Freier.

Plattform Prostitution

Die *Plattform Prostitution* wurde im Oktober 2012 auf Initiative der damaligen Ministerin für Chancengleichheit Françoise Hetto-Gaasch (CSV) ins Leben gerufen, nachdem das Chancengleichheitsministerium bereits im Juni 2012 eine interna-

tionale Konferenz mit dem Titel *Et si on parlait de prostitution au Luxembourg* mit nationalen und internationalen ExpertInnen organisiert hatte, sowie eine ILRES-Studie⁵ präsentierte, deren Ergebnisse im Vergleich zu einer ähnlichen Studie von 2007 darauf hindeuteten, dass sich die Luxemburger Bevölkerung eine offenere Auseinandersetzung mit dem Thema Prostitution wünschten.

Die Plattform setzt sich aus Vertretern und Vertreterinnen des Ministeriums für Chancengleichheit, der Generalstaatsanwaltschaft, der Polizei, der Prostituierten-Beratungsstelle DropIn des Roten Kreuzes, des Sozialen Interventionsdienstes der Stadt Luxemburg und der HIV-Beratung⁶ zusammen. Das Justizministerium verzichtete auf einen eigenen Vertreter mit dem Verweis auf die Expertise und die Erfahrungswerte der Generalstaatsanwaltschaft und der Polizei. Die Plattform lud punktuell ExpertInnen aus anderen Ministerien (Sozialversicherung), der Nationalen Krankenkasse⁷, des Centre Commun de la Sécurité sociale (CCSS) sowie der ADEM ein, um in Arbeitsgruppen Fragen in Bezug auf Kranken- und Sozialversicherung und die Zusammenarbeit im Rahmen einer EXIT-Strategie tiefer gehend zu diskutieren.

Die Ziele der Plattform wurden wie folgt umrissen: die Verbesserung der sozialen und gesundheitlichen Betreuung von

Ralph Kass ist Politologe und Conseiller de direction 1^e classe im Ministerium für Chancengleichheit.

Prostituierten, die Ausarbeitung einer Ausstiegsstrategie für Prostituierte, die Verstärkung des Streetworks in Zusammenarbeit mit der Stadt Luxemburg, die verbesserte Zusammenarbeit im Bereich der Identifizierung von Menschenhandel und dessen Opfer zwecks einer besseren Orientierung zu den zuständigen Beratungsstellen, die Reduzierung der Gewalt an Prostituierten sowie der Schutz von Minderjährigen.

Koalitionsprogramm 2013-2018

Die Plattform erhielt im Rahmen des Koalitionsprogramms im Dezember 2013 die Unterstützung der Regierung: « *Toute forme de traite d'êtres humains sera combattue par les moyens appropriés : lois, campagnes d'information, aides à la victime, coopération européenne contre les réseaux de la criminalité organisée. Il convient de renforcer les aides pour permettre aux concernées et concernés de sortir de la prostitution (via Streetwork, « programmes EXIT » et autres) et de soutenir la plate-forme de collaboration des différents intervenants (Ministère de l'Égalité entre femmes et hommes, police, parquet, encadrement social, et autres). Le Gouvernement engagera un débat de consultation sur le phénomène de la prostitution au Luxembourg sur base d'un état des lieux à réaliser. Les programmes d'éducation sexuelle et affective doivent se baser sur l'égalité et le respect réciproque entre femmes et hommes. Le Gouvernement élaborera un cadre légal pour la prostitution non forcée qui mettra l'accent sur l'aide aux prostitué(e)s afin de les sauvegarder de l'illegalité.* »⁸

Das Mandat, der im Oktober 2012 ins Leben gerufenen Plattform, erfuhr also im Rahmen des Koalitionsprogramms wichtige Ergänzungen, da Themen wie Sexualerziehung und europäische Zusammenarbeit zur Bekämpfung des Menschenhandels mit einbezogen wurden. Zudem verpflichtete sich die Regierung dazu, einen gesetzlichen Rahmen für die sogenannte „nicht erzwungene Prostitution“ zu entwerfen, um die Hilfs- und Betreuungsmaßnahmen zu verbessern und um die Prostituierten vor der Illegalität zu schützen. Ferner sah das Koalitionsprogramm eine Konsultationsdebatte im Parlament zum Thema Prostitution vor, die im April 2015 stattfand.

Vorläufiger Abschlussbericht der Plattform

Die Plattform kam insgesamt fünf Mal zusammen und verfasste auf der Grundlage ihrer Konsultationen einen vorläufigen Bericht. Im Dezember 2014 stellten die Minister für Chancengleichheit und Justiz Lydia Mutsch (LSAP) und Felix Braz (Déi Greng) den vorläufigen Bericht der Plattform⁹ der Öffentlichkeit vor, ohne darüber zu befinden, welche Empfehlungen von der Regierung übernommen werden, da eine Reihe von offenen Fragen blieben z.B. im Bereich Sicherheit und bei der Aufstockung personeller Ressourcen im Justizwesen und bei der Polizei. Die Empfehlungen wurden vielmehr als Richtschnur zur Ausarbeitung einer nationalen Strategie, eines „Luxemburgischen Modells“ verstanden – ein Begriff der anlässlich der Pressekonferenz am 2. Dezember 2014 zum ersten Mal angewandt wurde.¹⁰

Luxemburg hat ein sogenanntes abolitionistisches System, das als langfristiges Ziel die Abschaffung der Prostitution hat.

Anlässlich der Pressekonferenz richtete die Ministerin für Chancengleichheit Lydia Mutsch in dem Zusammenhang ein besonderes Augenmerk auf die unterschiedlichen, ordnungspolitischen Modelle, die in der Welt bestehen und die im Abschlussbericht präsentiert und teilweise bewertet wurden.¹¹

Die Plattform ging in ihrem Abschlussbericht auch auf das sogenannte schwedische Modell ein, das unter anderem die Bestrafung des Freiers vorsieht, bei gleichzeitiger Straffreiheit der Prostituierten. Aufgrund seiner geographischen Nähe zu Frankreich, das 2016 die Bestrafung des Kunden beschlossen hat, erschien es der Plattform als notwendig, sich eingehender mit dem schwedischen Modell (und folglich auch mit dem französischen Modell) auseinanderzusetzen, wobei es vor allem darum ging, Pro und Kontra des Modells und dessen Folgen bei einer eventuellen Einführung in Luxemburg gegeneinander abzuwägen.

Der Abschlussbericht kam zu folgendem Ergebnis:

« *Au vu de la délocalisation de la prostitution constatée dans les Etats avoisinant les pays ayant introduit la pénalisation de la demande de services sexuels, la plateforme constate qu'un quelconque succès du modèle suédois ne peut être atteint qu'à travers son application à travers toute l'Europe. L'expérience faite en Suède avec le succès mitigé décrit au point 4.2.1. amène la plateforme à se prononcer contre le modèle suédois sous le motif notamment des effets de déplacement du phénomène tant à l'intérieur qu'au-delà de nos frontières. (...)*

Par ailleurs, la plateforme a exprimé ses doutes qu'une abolition de la prostitution puisse être obtenue à travers un modèle pénalisant les clients, vu que les marges bénéficiaires de la prostitution, du proxénétisme et de la traite des êtres humains continuent à être très élevées. Il faudrait plutôt mettre en place un travail de sensibilisation en amont pour provoquer un véritable changement des comportements culturels, éducatifs et sociologiques et des mentalités ancrés dans notre société. Toutefois, la plateforme plaide en faveur d'un suivi du débat mené au niveau international autour du modèle suédois afin de constater d'éventuelles conséquences sur la situation luxembourgeoise. »¹²

Zudem beriet die Plattform auch die Frage einer Legalisierung der Prostitution in Luxemburg, wie es in den Niederlanden und Deutschland der Fall ist, und debattierte unter anderem über die Frage eines EROS-Centers auf dem Stadtgebiet Luxemburgs. Ein solches Vorhaben hätte als Konsequenz die Legalisierung der Prostitution in Luxemburg. Die Plattform hob hervor, dass dies im Widerspruch stünde einerseits zu den bereits bestehenden Bestimmungen des Strafrechts bei der Bekämpfung der Zuhälterei und des Menschenhandels und andererseits zu den internationalen Verpflichtungen, die Luxemburg beispielsweise im Rahmen der Konvention zur Unterbindung des Menschenhandels und der Ausnutzung der Prostitution anderer, eingegangen ist. Folglich kamen für die Plattform weder eine Aufkündigung der Konvention, noch einer Legalisierung der Prostitution in Frage.¹³

Über die Frage eines gesetzlichen Modells hinaus, formulierte die Plattform Empfehlungen zur psychosozialen Betreuung, zur EXIT-Strategie, zum Ausbau des Streetworks, zur Verbesserung der Sexualerziehung, sowie zur interdisziplinären Zusammenarbeit zur Bekämpfung des Menschenhandels und der Zuhälterei.

Konsultationsdebatte im Parlament

Am 30. April 2015 fand auf Grundlage des vorläufigen Berichts der Plattform Prostitution im Parlament eine Konsultationsdebatte zur Prostitution in Luxemburg¹⁴ statt, in der die Parteien dazu aufgefordert wurden, Stellung zu beziehen u.a. zum aktuellen gesetzlichen Rahmen, zu den ordnungspolitischen Modellen, die im Ausland angewandt werden, und zu den einzelnen Empfehlungen des vorläufigen Abschlussberichts der Plattform.

In der Debatte wurde fraktionsübergreifend begrüßt, dass die Regierung über den Weg einer interdisziplinären Plattform versucht, Lösungsansätze zu den vielfälti-

gen Problemen in den Bereichen Prostitution, Menschenhandel und Zuhälterei zu erarbeiten. Es herrschte Einigkeit in Bezug auf die Notwendigkeit einer EXIT-Strategie, einer verbesserten Sexualerziehung, einer verstärkten Zusammenarbeit bei der Bekämpfung des Menschenhandels und der Zuhälterei. Einig waren sich die Fraktionen auch - mit Ausnahme der ADR, die für eine Legalisierung der Prostitution eintritt, - in Bezug auf die Nicht-Aufkündigung der UN-Konvention zur Unterbindung des Menschenhandels und der Ausnutzung der Prostitution anderer.

Uneins war man sich in Bezug auf den gesetzlichen und ordnungspolitischen Rahmen. Forderte die größte Oppositionspartei CSV die Einführung des schwedischen Modells (unter der Voraussetzung, dass eine solche Regelung europaweit angewandt wird), so vertraten die Fraktionen der Regierungsparteien den Standpunkt, dass die Bestrafung des Kunden kein Allheilmittel sei, da vor allem befürchtet wird, dass sich die Prostitution in die Klandestinität zurückzieht.

Nationaler Aktionsplan Prostitution und Gesetzesvorlage 7008

Am 29. Juni 2016 präsentierten die Minister für Chancengleichheit und Justiz den ersten Nationalen Aktionsplan Prostitution sowie die Gesetzesvorlage 7008¹⁵ zur Bekämpfung der Ausbeutung durch Prostitution, Zuhälterei und Menschenhandel als Ergebnis eines Prozesses, der im Oktober 2012 mit Aufnahme der Arbeiten in der Plattform seinen Anfang nahm.

Der Nationale Aktionsplan sieht Maßnahmen in fünf Bereichen vor:

- die Verstärkung des gesetzlichen Rahmens zur Bekämpfung von sexueller Ausbeutung durch Menschenhandel und Zuhälterei,
- die Verbesserung der psychosozialen und gesundheitlichen Versorgung von Prostituierten
- die Einführung einer sogenannten EXIT-Strategie,
- Präventions-, Informations- und Sensibilisierungsmaßnahmen sowie
- die Verbesserung der Sexualerziehung

Die Gesetzesvorlage ist integraler Bestandteil des Nationalen Aktionsplans, da der Text unter anderem den strafrechtlichen Rahmen beim Kampf gegen Menschenhandel und Zuhälterei verstärkt. Zudem bekommt die Plattform eine gesetzliche institutionelle Grundlage, wobei auch eine engere Zusammenarbeit mit dem *Comité de suivi de la lutte contre la traite des êtres humains*¹⁶ angestrebt wird. Letzteres ist nicht nur zuständig für Fragen des Menschenhandels zum Zweck der sexuellen Ausbeutung, sondern auch für andere Dimensionen des Menschenhandels (z.B. Arbeitsausbeutung). Artikel 3, Punkt 3 der Gesetzesvorlage schafft die strafrechtliche Verfolgung des sogenannten *Racolage*, d.h. der Anwerbung von Kunden ab. Ein weiteres wesentliches Element der Gesetzesvorlage stellt Artikel 3, Punkt 6 dar, der ein neues Strafrechtskapitel einführt und unter anderem die Bestrafung des Kunden vorsieht, sollte sich herausstellen, dass es sich bei der Prostituierten um eine minderjährige Person oder um eine sogenannte „verletzbar“¹⁷ Person handelt.¹⁸ Ferner sieht die Vorlage in Artikel 4 die Möglichkeit vor, den Kunden als Zeugen

„Da die Prostitution und das sie begleitende Übel des Menschenhandels zum Zwecke der Prostitution mit der Würde und dem Wert der menschlichen Person unvereinbar sind und das Wohl des einzelnen, der Familie und der Gemeinschaft gefährden (...) kommen somit die Vertragsparteien wie folgt überein:

Artikel 1 Die Vertragsparteien dieser Konvention kommen überein, jede Person zu bestrafen, die, um die Leidenschaften einer anderen zu befriedigen: 1. eine andere Person, selbst mit deren Einwilligung, zu Zwecken der Prostitution beschafft, sie dazu verleitet oder verführt; 2. die Prostitution einer anderen Person, selbst mit deren Einwilligung, ausnutzt.

Artikel 2 Die Vertragsparteien dieser Konvention kommen weiter überein, jede Person zu bestrafen, die: 1. ein Bordell unterhält oder leitet oder wissentlich finanziert oder an dessen Finanzierung beteiligt ist; 2. wissentlich ein Gebäude oder eine andere Stätte oder irgendeinen Teil davon zum Zwecke der Prostitution anderer vermietet oder mietet. (...)

Artikel 6 Jede Vertragspartei dieser Konvention ist damit einverstanden, alle erforderlichen Maßnahmen zu ergreifen, um jedes bestehende Gesetz und jede bestehende Vorschrift oder Verwaltungsbestimmung aufzuheben oder außer Kraft zu setzen, wonach Personen, die der Prostitution nachgehen oder dessen verdächtig sind, einer gesonderten Registrierung unterliegen oder im Besitze eines besonderen Dokumentes sein müssen oder anderen Ausnahmebestimmungen zwecks Kontrolle oder Anmeldung unterliegen.“

Auszug: UN-Konvention zur Unterbindung des Menschenhandels und der Ausnutzung der Prostitution anderer 2. Dezember 1949 ¹

im Rahmen einer strafrechtlichen Prozedur im Kampf gegen Zuhälterei und Menschenhandel zu vernehmen. Der Kunde würde in dem Fall einer strafrechtlichen Verfolgung entgehen.

Die Staatsanwaltschaft, sowie der Staatsrat wiesen in ihren Gutachten unter anderem auf Bedenken im Hinblick auf die Durchführbarkeit der Beweisführung hin, ob es sich bei der Prostituierten um eine *personne vulnérable* handelt. Auch in Bezug auf die vorgesehene Straffreiheit für den Kunden, wenn er als Zeuge auftritt, melden die Gerichtsbarkeiten Bedenken an, da ein potentiell Angeklagter in der Regel frei nach dem Rechtsgrundsatz *Nemo tenetur se ipsum accusare*¹⁹ keine Aussagen trifft, die ihn selber belasten.

Opposition kommt auch von den Frauenorganisationen, die vor allem auf die Einführung des schwedischen bzw. französischen Modells bestehen. Auch wenn es Fortschritte gäbe bei der Ausgestaltung sozialbetreuerischer Maßnahmen und Strukturen, so stoßen sich die Organisationen vor allem an der Unterscheidung zwischen erzwungener und nicht-erzwungener Prostitution, auf die sich die Gesetzesvorlage beruft, sowie am Begriff der *vulnérabilité particulière*, da die Tatsache, überhaupt der Prostitution nachgehen zu müssen, schon Indiz genug dafür wäre, dass in jedem Fall eine besondere Verletzbarkeit vorliegt.

Der parlamentarische Ausschuss für Chancengleichheit hat sich bereits mit der Gesetzesvorlage und den Gutachten dazu befasst, und am 8. November 2017 Änderungsvorschläge an den Staatsrat weitergeleitet, die sich vor allem auf die Legistik der Gesetzesvorlage beziehen. ♦

1 <http://www.un.org/depts/german/uebereinkommen/ar317-iv.pdf>

2 <http://www.mega.public.lu/fr/publications/publications-ministere/2016/plan-daction-national-prostitution/PAN-Prostitution.pdf>

3 Projet de loi 7008 renforçant la lutte contre l'exploitation de la prostitution, le proxénétisme et la traite des êtres humains à des fins sexuelles et modifiant 1) le Code d'instruction criminelle 2) le Code pénal

4 Article 48.- « Dans l'intérêt de la sécurité et de la commodité des usagers de la voie publique, de la salubrité et de la tranquillité publiques, il est interdit à toute personne de s'exposer sur la voie publique en vue de la prostitution. Par dérogation à ce qui précède, cette interdiction ne s'applique pas entre 20.00 heures et 3.00 heures dans les rues limitativement énumérées ci-après, à condition que ni la sécurité et la commodité du passage ni la salubrité et la tranquillité publiques ne s'en trouvent affectées: - rue d'Alsace, tronçon compris entre la place de la Gare et la rue Wenceslas Ier, - rue Wenceslas Ier. »

5 Etude sur la prostitution au Luxembourg avril-mai 2012, ILRES, Ministère de l'Egalité des chances

6 Die ehemalige AIDS-Beratung wurde 2013 in HIV-Beratung umbenannt.

7 Caisse Nationale de Santé

8 Programme gouvernemental, S.135, <http://www.gouvernement.lu/3322796/Programme-gouvernemental.pdf>

9 http://www.mega.public.lu/fr/espace-presse/dossiers-presse/2014/strategie-prostitution/Rapport-Plateforme-Prostitution---Version-6-11-2014-_Commission-parlementaire_.pdf

10 „Wir brauchen weder ein deutsches, noch ein holländisches oder ein schwedisches Modell. Wir brauchen ein luxemburgisches Modell, das vor allem auf Pragmatismus setzt. Unser Modell muss auf Prävention und Aufklärung aufbauen, und Alternativen zur Prostitution aufzeigen.“ Lydia Mutsch, Ministerin für Chancengleichheit am 2. Dezember 2014. <http://www.mega.public.lu/fr/espace-presse/communiques-presse/2014/Communique---Prostitution---Version-allemande.pdf>

11 Dabei unterscheidet man das *Prohibitionsprinzip*, wo alle mit Prostitution in Verbindung stehenden Handlungen und Personen bestraft werden. Das *Abolitionsprinzip* hat als langfristiges Ziel die Abschaffung der Prostitution. Die Prostituierten selbst werden bei diesem Prinzip als Opfer angesehen und nicht rechtlich belangt. Sehr wohl aber werden in Zusammenhang mit Prostitution stehende Handlungen wie Zuhälterei, Unterhaltung von Bordellen und Frauenhandel bestraft, mancherorts auch die Freier. Das *Regulationsprinzip* toleriert Prostitution als notwendiges Übel und stellt es unter staatliche Kontrolle. Das Gesetz schreibt die Genehmigung von Bordellen und sowie eine Registrierung, Gesundheitskontrollen und Steuerpflicht für Prostituierte vor.

12 Rapport Plateforme « Prostitution » - 6 novembre 2014, S. 36-37

13 Rapport Plateforme « Prostitution » - 6 novembre 2014, S. 15-16

14 Débat de consultation sur la prostitution au Luxembourg, 30 avril 2015, www.chd.lu http://www.chd.lu/wps/PA_ArchiveSolR/FTSShowAttachment?mime=application%2Fpdf&id=1316626&fn=1316626.pdf

15 Die Gesetzesvorlage 7008, sowie die einzelnen Gutachten dazu können auf der Webseite des Parlaments www.chd.lu eingesehen werden.

16 Article 10 de la Loi du 8 mai 2009 sur l'assistance, la protection et la sécurité des victimes de la traite des êtres humains et modifiant le Nouveau Code de procédure civile (http://www.mj.public.lu/formulaires/De_la_traite_des_etres_humains-Textes_legaux.pdf)

17 Der französische Begriff lautet "vulnerable".

18 « Article 3 (6). Le titre VII du Livre II du Code pénal est complété par un Chapitre VI-III. qui prend la teneur suivante : (...) Art. 382-7. (1) Le fait de solliciter, d'accepter ou d'obtenir, en échange d'une rémunération ou d'une promesse de rémunération, des relations de nature sexuelle de la part d'une personne mineure qui se livre à la prostitution, y compris de façon occasionnelle, est puni d'un emprisonnement d'un an à cinq ans et d'une amende de 251 à 50.000 euros. (2) Est puni des mêmes peines le fait de solliciter, d'accepter ou d'obtenir, en échange d'une rémunération ou d'une promesse de rémunération, des relations sexuelles de la part d'une personne qui se livre à la prostitution, y compris de façon occasionnelle, lorsque cette personne présente une particulière vulnérabilité, apparente ou connue de son auteur, en raison de sa situation administrative illégale ou précaire, de sa situation sociale précaire, d'un état de grossesse, d'une maladie, d'une infirmité ou d'une déficience physique ou mentale. »

19 Niemand ist verpflichtet sich selbst anzuklagen.

