

Regelung der Prostitution in Österreich

Empfehlungen der Arbeitsgruppe „Prostitution“

im Rahmen der Task Force Menschenhandel

Wien, März 2015

Inhaltsverzeichnis

Einleitung.....	5
1 Regulierung von sexuellen Dienstleistungen – Positionunterschiede	8
2 Arbeitsgruppe „Prostitution“	11
3 Bericht und Terminologie.....	12
Bericht.....	12
Terminologie.....	13
Empfehlungen	14
Umsetzungsmaßnahmen	14
4 Rechtlicher Rahmen	15
Kompetenzverteilung	15
Problemlage	16
Empfehlungen	17
Umsetzungsmaßnahmen	18
Gesetzeslage	18
5 Der österreichische Markt.....	20
Daten- und Informationsquellen.....	20
Ein Überblick.....	23
6 Bundeskompetenzen.....	28
Sittenwidrigkeit - Arbeitsrecht - Strafrecht	28
Problemlage	30
Empfehlungen	31
Umsetzungsmaßnahmen	32
Besteuerung.....	32
Problemlage	33
Empfehlungen	33
Umsetzungsmaßnahmen	35
Gesundheitsschutz.....	35
Problemlage	35

Empfehlungen	38
Umsetzungsmaßnahmen	38
7 Länderkompetenzen	40
Persönliche Voraussetzungen	40
Schutzalter	40
Problemlage	41
Empfehlungen	43
Umsetzungsmaßnahmen	43
Geschäftsfähigkeit	44
Empfehlungen	44
Meldepflicht	44
Empfehlungen	45
Umsetzungsmaßnahmen	45
Schwangerschaft	46
Problemlage	46
Empfehlungen	47
Bordellbetriebe	48
Örtliche Einschränkungen	48
Problemlage	49
Empfehlungen	50
Umsetzungsmaßnahmen	51
Genehmigungsverfahren	51
Problemlage	52
Empfehlungen	53
Umsetzungsmaßnahmen	53
Genehmigungsvoraussetzungen	54
Problemlage	54
Empfehlungen	55
Umsetzungsmaßnahmen	57
Kontrollen und Kooperationen	58
Empfehlungen	59
Umsetzungsmaßnahmen	60
Escort Services	60
Problemlage	61
Empfehlungen	62
Anbahnung auf der Straße (Straßenprostitution)	62
Problemlage	63
Empfehlungen	65
Hausbesuche	65
Problemlage	65
Empfehlungen	66
Umsetzungsmaßnahmen	66
Wohnung	66
Werbung	66
Problemlage	67
Empfehlungen	68

Verantwortung der Kunden.....	68
Empfehlungen	70
Umsetzungsmaßnahmen	70
Verwaltungsstrafen.....	70
Empfehlungen	71
Umsetzungsmaßnahmen	71
Beratung und Information	72
Empfehlungen	72
Umsetzungsmaßnahmen	73
8 Überblick Empfehlungen.....	75
9 Anhänge	79
Anhang 1 – Genehmigungskriterien	79
Anhang 2 – Mitgliederliste	81
Anhang 3 – Positionspapier Regulierung versus Verbot	83
Anhang 4 – Positionen zur Fragestellung „Kundenstrafbarkeit“	88

Einleitung

Prostitution¹ wurde in Österreich erstmals in den 70er Jahren auf die politische Tagesordnung gesetzt. Sukzessive erfolgte eine Entkriminalisierung der Prostitution, die mit der Strafrechtsreform 1974 (in Kraft getreten mit Jänner 1975) abgeschlossen wurde.

Ab 1975 wurden erste landesgesetzliche Regelungen erlassen, die Prostitution jedoch sehr restriktiv regelten. 1983 folgte die Steuerpflicht für SexdienstleisterInnen, Zugang zur gesetzlichen Sozialversicherung bestand aber noch nicht.

Die Lebens- und Arbeitsbedingungen von SexdienstleisterInnen wurden in den späten 80er Jahren von NGOs zwar erstmals auch unter dem Aspekt der Diskriminierung thematisiert², wesentliche gesetzliche Änderungen erfolgten jedoch nicht.

In den 90er Jahren wurde abermals die Doppelmoral in Fragen der Prostitution aufgegriffen, es formierte sich eine Plattform für die Rechte von Prostituierten, durch deren Druck SexdienstleisterInnen schließlich 1998 Zugang zur gesetzlichen Sozialversicherung bekamen. Anfang der 90er Jahre entstanden auch vereinzelt Beratungsstellen für SexdienstleisterInnen.

Die politische Debatte um die Lebens- und Arbeitsbedingungen von SexdienstleisterInnen ist erst zehn Jahre später neuerlich aufgegriffen worden; diesmal aber nicht nur unter dem Aspekt der Diskriminierung, insbesondere im Hinblick auf die Sittenwidrigkeit von Verträgen über sexuelle Dienstleistungen, sondern auch unter dem Aspekt der wirksamen Bekämpfung von Frauenhandel und sexueller Ausbeutung.

In der Praxis sind die Übergänge zwischen freiwilliger Prostitution und verschiedenen Formen der sexuellen Ausbeutung und Gewalt zwar fließend – aber bundesweit abgestimmte und am realen Markt orientierte Regelungen können einen sehr wichtigen Beitrag dazu leisten, dass Illegalität und Ausbeutung reduziert werden.

Ausgehend davon, dass der Sexmarkt kaum eingeschränkt und schon gar nicht vermieden werden kann, ist es daher der beste Weg, genügend legale Arbeitsmöglichkeiten zuzulassen und diese so zu regulieren, dass neben anderen berechtigten Interessen (z. B. der AnrainerInnen) insbesondere auch Arbeitsbedingungen von SexdienstleisterInnen im Fokus stehen.

Ebenso bedarf es bei staatlichen Kontrollen einer Berücksichtigung der besonders prekären und oftmals von Ausbeutung geprägten Situation von SexdienstleisterInnen.

Ein klares Konzept im Umgang mit freiwilliger Prostitution ermöglicht aber nicht nur die Einflussnahme auf Arbeitsbedingungen, sondern bietet auch bessere Möglichkeiten der Beratung, Unterstützung und Gesundheitsvorsorge für SexdienstleisterInnen. Damit wirkt es nicht nur bestehenden Diskriminierungen gegenüber anderen Berufsgruppen entgegen, sondern er-

¹ Zur Begriffswahl siehe Kapitel 3 „Bericht und Terminologie“.

² Unter anderem durch die von selbstorganisierten SexdienstleisterInnen publizierte Zeitschrift „Horizontal“.

leichtert auch die Identifizierung eventueller Opfer von Menschenhandel und (sexueller) Gewalt im Rahmen von Beratung und Kontrollen.

Aufgrund dieser Erkenntnis sah die *Task Force Menschenhandel*³ bereits im 1. *Nationalen Aktionsplan gegen Menschenhandel 2007/2008* vor, dass „die rechtlichen Grundlagen der Prostitution zu überprüfen und allenfalls auch ein Konzept zur arbeits- und sozialrechtlichen Absicherung von Prostituierten“ zu erstellen sei⁴.

In Umsetzung dieses Auftrags wurde im Mai 2007 der sog. *ExpertInnenkreis „Prostitution“* unter der Leitung der BKA-Frauensektion⁵ eingerichtet, der seine Arbeit mit einem ausführlichen Bericht⁶, der als Kernstück einen umfassenden Maßnahmenkatalog enthielt, im Juni 2008 beendete.

Vor allem im Bereich der Regelungskompetenzen des Bundes sprach der *ExpertInnenkreis „Prostitution“* sehr konkrete Empfehlungen aus. Angesichts des Umfangs der insbesondere im Rahmen der Länderkompetenzen noch offen gebliebenen Fragestellungen wurde überdies die Einrichtung einer weiteren Arbeitsgruppe unter Mitwirkung aller Bundesländer und betroffenen Berufsgruppen empfohlen.

Die *Task Force Menschenhandel* hat diese Empfehlung aufgegriffen und in den 2. *Nationalen Aktionsplan gegen Menschenhandel*⁷ aufgenommen. Im März 2009 wurde schließlich die sog. *Arbeitsgruppe Länderkompetenzen „Prostitution“*⁸ im Rahmen der *Task Force Menschenhandel* – wiederum unter der Leitung der BKA-Frauensektion⁹ – eingerichtet.

Diese Arbeitsgruppe legte im Mai 2012 der Bundesregierung einen ersten umfassenden Bericht mit dem Titel *„Regelung der Prostitution in Österreich - Empfehlungen der Arbeitsgruppe „Länderkompetenzen Prostitution“* vor.

Mit vorliegendem Bericht erfolgt eine Aktualisierung und Ergänzung. Wie bereits der erste Bericht fasst er gewonnene Erkenntnisse zusammen und enthält, wo Konsens erzielt werden konnte, konkrete Empfehlungen und zeigt, wo dies nicht der Fall war, die unterschiedlichen Positionen und Überlegungen auf.

³ Die *Task Force Menschenhandel* (TF-MH) unter der Leitung des Bundesministeriums für Europa, Integration und Äusseres koordiniert österreichische Maßnahmen gegen Menschenhandel, zeigt Problemlagen auf und erarbeitet notwendige Maßnahmen. An der TF-MH nehmen VertreterInnen aller sachlich zuständigen Ministerien, inklusive ausgelagerter Dienststellen, der Bundesländer und Nichtregierungsorganisationen teil. (http://www.bmeia.gv.at/fileadmin/user_upload/bmeia/media/2-Aussenpolitik_Zentrale/Menschenrechte/Folder_Task_Force_Menschenhandel_V20091006_FINAL.pdf).

⁴ Siehe dazu Punkt 2.3. des 1. *Nationalen Aktionsplans zur Bekämpfung des Menschenhandels* für die Jahre 2007-2008 (https://www.bmbf.gv.at/frauen/gewalt/nat_aplan_be_mensch_26169.pdf?4dz8a1).

⁵ Mit der letzten Regierungsumbildung kamen die Agenden der Frauensektion in das Bundesministerium für Bildung und Frauen, mittlerweile daher BMBF-Frauensektion.

⁶ „Prostitution in Österreich – Rechtslage, Auswirkungen, Empfehlungen“, Wien, Juni 2008 (https://www.bmbf.gv.at/frauen/prostitution/prostitution_02_26160.pdf?4dz8a1).

⁷ Siehe dazu Punkt I.4. des 2. *Nationalen Aktionsplans zur Bekämpfung des Menschenhandels* für die Jahre 2009-2011 (https://www.bmbf.gv.at/frauen/prostitution/prostitution_01_26159.pdf?4dz8a1).

⁸ Die mittlerweile in Arbeitsgruppe Prostitution umbenannt wurde.

⁹ Mit der letzten Regierungsumbildung kamen die Agenden der Frauensektion in das Bundesministerium für Bildung und Frauen, mittlerweile daher BMBF-Frauensektion.

Überdies werden in diesem Bericht erstmals auch gesetzte Umsetzungsmaßnahmen aufgezeigt.

Der vorliegende Bericht spiegelt die Ergebnisse der Arbeitsgruppe wider und entspricht daher nicht notwendiger Weise der Haltung der entsendenden Stellen oder anderer betroffener Organisationen.

Er verfolgt das Ziel – durch Dokumentation des generierten Wissens und Darstellung der Fachmeinung(-en) zu konkreten Fragestellungen – politische EntscheidungsträgerInnen in ihrer Meinungsbildung zu unterstützen. Die bisherigen Umsetzungsmaßnahmen zeigen darüber hinaus auf, dass es zwar bereits regionale (gesetzliche) Initiativen gab, die konkrete Empfehlungen (zumindest teilweise) aufgegriffen haben, es aber weiterhin keine Harmonisierung auf landesgesetzlicher Ebene gibt.

Nähere Ausführungen zur Arbeitsgruppe und deren Fortführung sowie zum Berichtsaufbau finden sich jeweils in einem eigenen Kapitel. Die Grundsatzfrage der Regulierbarkeit von sexuellen Dienstleistungen und die unterschiedlichen Positionen hierzu innerhalb Europas werden im folgenden Kapitel veranschaulicht. Siehe dazu auch das Positionspapier der AG-Prostitution in Anhang 3.

1 Regulierung von sexuellen Dienstleistungen – Positionsunterschiede

Sichtweisen auf Prostitution bzw. sexuelle Dienstleistungen sind nicht nur von Entwicklungen in der Praxis sondern auch von ideologischen und moralischen Weltbildern geprägt. Religiöse Werte, geschlechtsspezifische Vorstellungen von Sexualität sowie geschlechtsspezifische und globale Arbeitsteilungen bestimmen den politischen, rechtlichen und gesellschaftlichen Umgang mit Prostitution bzw. Sexarbeit mit. Die Zugänge bewegen sich im Wesentlichen zwischen zwei Extrempositionen: Prostitution als (sexualisierte) Gewalt gegen Frauen versus Prostitution als Arbeit wie jede andere.

Die sog. abolitionistischen Bestrebungen zielen auf ein Verbot von Prostitution ab – mit der Begründung, dass es sich hierbei um eine schwere Menschenrechtsverletzung handelt, die auf patriarchalen Ausbeutungs- und Unterdrückungssystemen basiert. Prostitution wird als bezahlte Vergewaltigung erachtet, die Frauen zur Ware degradiert und mit Menschenhandel gleichgesetzt. Folgerichtig wird bei dieser Sichtweise der Kunde, der ja die Nachfrage schafft, als Täter betrachtet und bestraft.

Schweden ist in Europa der vehementeste Verfechter dieses Zugangs und hat 1999 entsprechende gesetzliche Grundlagen geschaffen. Seither versucht Schweden sehr offensiv, diesen Zugang als erfolgreiche Strategie gegen Menschenhandel und sexuelle Ausbeutung europaweit durchzusetzen.

Ungeachtet offizieller Erfolgsmeldungen häuft sich jedoch auch innerhalb Schwedens Kritik an diesem Zugang, die behaupteten Erfolge werden zunehmend in Frage gestellt.¹⁰ Denn wissenschaftlich haltbar lässt sich weder eine breite abschreckende Wirkung auf Kunden, noch eine Verringerung des Marktes nachweisen. Seit seiner Illegalisierung haben Exekutive und Behörden – aber auch Beratungsstellen – weniger Einblick in den Markt. Dementsprechend können kaum nachweisbare Aussagen getroffen werden. Von kritischer Seite wird befürchtet, dass sich die Situation von SexdienstleisterInnen sogar verschlechtert haben könnte: durch eine generelle Stigmatisierung von SexarbeiterInnen als Opfer, größere Abhängigkeit von Dritten (Mittelsmännern, Vermietern,...), schlechtere Gesundheitsvorsorge, geringere Bereitschaft von Kunden Beobachtungen von Gewalt zu melden und insgesamt weniger Schutzmöglichkeiten bei Gewaltbetroffenheit.

Die entgegengesetzte Position fordert nicht nur eine Entkriminalisierung und Regulierung der freiwilligen Erbringung von sexuellen Dienstleistungen, sondern auch deren Gleichstellung mit anderen Berufen. Die Sexarbeit wird als eine Möglichkeit der selbständigen Existenzsicherung betrachtet. In der Diskriminierung und Rechtlosigkeit von SexarbeiterInnen wird ein wesentli-

¹⁰ Schwedischer Studienteil „International vergleichende Untersuchung der Prostitutionspolitik“, Interimsreport Mai 2011, Susanne Dodillet, Petra Östergren.

cher Grund für schlechte Arbeitsbedingungen und Ausbeutung gesehen – und letztlich ein Nährboden für Menschenhandel und (sexuelle) Gewalt in der Prostitution.

Basierend auf diesem Ansatz – wenn auch mit dem Hinweis, dass es sich nicht um einen Beruf wie jeden anderen handle – hat Deutschland 2002 die Sittenwidrigkeit von Verträgen über sexuelle Dienstleistungen gesetzlich ausgeschlossen¹¹, Arbeitsverträge rechtlich ermöglicht und strafrechtliche Änderungen bezüglich Förderung der Prostitution vorgenommen.¹² Über diese knappen gesetzlichen Änderungen hinaus erfolgten jedoch keine weiteren Regelungen und Umsetzungsmaßnahmen.

Bis heute gibt es in Deutschland kein Genehmigungsverfahren für Bordellbetriebe, es wurden keine spezifischen Auflagen und Vorgaben entwickelt und entsprechend fehlen notwendige Kontrollen von Arbeitsbedingungen. Arbeitsverträge sind die Ausnahme, wenn auch in vielen Betrieben de facto Arbeitsverhältnisse vorliegen – auch hier fehlen notwendige Umsetzungsschritte. Weiters zeigt sich, dass es an strafrechtlichen Regelungen fehlt, um menschenverachtende Geschäftsgebarungen und grassierendes Zuhältertum zu bekämpfen.

Am Beispiel Deutschland zeigt sich, dass die Aufhebung der Sittenwidrigkeit und die damit einhergehende Rechtsgültigkeit von Verträgen über Sexualdienstleistungen zwar notwendige Voraussetzungen für eine Entdiskriminierung sind, für sich alleine genommen jedoch nur ein symbolischer Schritt bleiben. Ohne entsprechende und umfassende Begleitmaßnahmen führt sie zu keinerlei Verbesserungen – im Gegenteil. Werden keine weiteren erforderlichen Schritte gesetzt, birgt sie die Gefahr, als Feigenblatt für noch ungehemmtere Ausbeutung zu dienen.

Aus dieser Erkenntnis werden in Deutschland aktuell wesentliche weitere (rechtliche) Schritte diskutiert.

Österreich hat, wie bereits in der Einleitung kurz ausgeführt, ebenfalls den Weg der Entkriminalisierung und Regulierung gewählt. Dies im vollen Bewusstsein dessen, dass es sich hierbei um einen schwierigen Spagat handelt. Zum einen gilt es, die sexuelle Integrität der dort Tätigen zu wahren – eine Gratwanderung, da die Tätigkeit in sexuellen Handlungen besteht. Zum anderen handelt es sich bis heute um ein von Zuhälterei geprägtes Arbeitsumfeld, eine Tatsache, die in sämtlichen Regelungen berücksichtigt werden muss. Dennoch sind sich in Österreich alle betroffenen Berufsgruppen¹³ weitgehend einig, dass es besser ist, die Herausforderungen dieses Spagats anzunehmen, als sich der Illusion hinzugeben, die Situation für die Betroffenen durch ein Verbot verbessern zu können. Die geschlossene Position der AG-Prostitution in dieser Frage wurde in einem sehr ausführlichen Positionspapier (siehe dazu Anhang 3) festgehalten.

¹¹ Vgl. dazu insbesondere § 1 (dt.) Prostitutionsgesetz: "Sind sexuelle Handlungen gegen ein vorher vereinbartes Entgelt vorgenommen worden, so begründet diese Vereinbarung eine rechtswirksame Forderung. Das Gleiche gilt, wenn sich eine Person, insbesondere im Rahmen eines Beschäftigungsverhältnisses, für die Erbringung derartiger Handlungen gegen ein vorher vereinbartes Entgelt für eine bestimmte Zeitdauer bereithält."

¹² Die Pflichtuntersuchung für SexdienstleisterInnen wurde bereits 2001 zugunsten freiwillig wahrzunehmender Hilfsangebote der Gesundheitsämter abgeschafft.

¹³ Exekutive, Genehmigungsbehörden, amtsärztliche Dienste, spezifische Beratungsstellen.

Sowohl der *ExpertInnenkreis Prostitution* als auch die AG „Prostitution“ erarbeiteten/erarbeiten daher Empfehlungen, die das Ziel verfolgen, Möglichkeiten der Regulierung aufzuzeigen, welche die (sexuelle) Integrität der dort Tätigen bestmöglich wahren und deren Ausbeutung vermeiden. Dies im Bewusstsein dessen, dass es eines sehr langen Prozesses bedarf, der nicht nur gesetzlicher Änderungen und weitreichender Begleitmaßnahmen bedarf, sondern auch der Änderung von gesellschaftlichen Sichtweisen. SexdienstleisterInnen generell als Opfer darzustellen stigmatisiert ebenso, wie deren Verurteilung als amoralisch – beide Bilder werden der Realität nicht gerecht.

Überdies wurde/wird von beiden Arbeitskreisen betont, dass Ausbeutung in der Prostitution vor allem auch mit Zukunftsperspektiven und existenzsichernden Einkommensalternativen der dort Tätigen im Zusammenhang steht. Diese Rahmenbedingungen können durch prostitutionsspezifische Maßnahmen alleine kaum verändert werden, sondern bedürfen – insbesondere im Hinblick auf den sehr hohen migrantischen Anteil an SexarbeiterInnen – gesamtgesellschaftlicher Veränderungen, sowohl innerhalb als auch außerhalb Österreichs.

2 Arbeitsgruppe „Prostitution“

Die Arbeitsgruppe „Prostitution“ – in Folge als AG-Prostitution bezeichnet – wurde in Umsetzung des 2. Nationalen Aktionsplans gegen Menschenhandel im März 2009 unter Leitung der BKA-Frauensektion (mittlerweile BMBF-Frauensektion) eingerichtet. Siehe dazu auch das ausführliche Positionspapier der AG-Prostitution (Anhang 3).

Sowohl der *3. Nationale Aktionsplan gegen Menschenhandel* als auch der aktuelle *4. Nationale Aktionsplan gegen Menschenhandel* sehen ihre Fortführung vor.

Aufgabe der AG-Prostitution ist es, insbesondere im Hinblick auf den Bereich der Länderkompetenzen und aufbauend auf der bereits geleisteten Arbeit des ExpertInnenkreises Prostitution, Empfehlungen zu erarbeiten, die verbesserte Arbeits- und Lebensbedingungen für SexdienstleisterInnen unterstützen. Diese Aufgabenstellung umfasst unter anderem die Beurteilung gesetzlicher Regelungen und deren Auswirkungen in der Praxis, die Prüfung möglicher gesetzlicher Änderungen und begleitender Maßnahmen, sowie die Evaluierung gesetzter Maßnahmen.

Teilbereiche des Sexmarktes, die keinen direkten körperlichen Kontakt mit Kunden umfassen, wie Telefonsex, Cybersex und Pornographie, werden von der AG-Prostitution nicht behandelt, da sie gänzlich anderen Rahmenbedingungen unterliegen und daher einer gesonderten Betrachtung bedürfen.

Die AG-Prostitution umfasst Mitglieder aus allen Bundesländern - mit Ausnahme des Burgenlands¹⁴ - und aus unterschiedlichen Berufsbereichen.

Im Anhang 2 findet sich die Liste der aktuellen Mitglieder in alphabetischer Reihenfolge - unter Angabe der entsendenden Organisation und des jeweiligen Zuständigkeitsbereichs. Ein Großteil der Mitglieder hat direkte Berührungspunkte mit der Zielgruppe bzw. dem Markt (durch Polizeiarbeit, Beratung, Pflichtuntersuchungen oder Durchführung von Genehmigungsverfahren). Das breite Spektrum der vertretenen Kompetenzen und deren regionale Streuung ermöglichen nicht nur umfassenden Wissensaufbau und Meinungsaustausch, sondern auch wertvolle Vernetzung.

Zu spezifischen Fragestellungen wurden GastteilnehmerInnen eingeladen, darunter beispielsweise eine aktive Sexdienstleisterin¹⁵. Diese Möglichkeit der Einbindung weiterer ExpertInnen und direkt Betroffener wird auch in Zukunft genutzt werden.

Bisher fanden zwölf, jeweils zweitägige, Sitzungen statt, die zur Unterstützung der regionalen Vernetzung in unterschiedlichen Bundesländern abgehalten wurden.

¹⁴ Burgenland war in der Anfangszeit der AG-Prostitution vertreten, seit einem Berufswechsel des ursprünglich entsendeten Mitglieds erfolgte keine Nachnominierung.

¹⁵ Eine Berufsvertretung für SexdienstleisterInnen gibt es nicht, auch die Arbeiterkammer und die Gewerkschaft haben sich dieser Berufsgruppe bisher noch nicht angenommen. Vor einigen Jahren hat sich jedoch eine Interessensvertretung für SexdienstleisterInnen etabliert: www.sexworker.at.

3 Bericht und Terminologie

Bericht

Der Fokus der behandelten Themen liegt im Bereich der Länderkompetenzen. Auf Grund der Interdependenz der Regelungsgebiete werden jedoch auch laufend Bundeskompetenzbereiche berührt und in diesem Bericht entsprechend berücksichtigt.

Bestehende unterschiedliche Regelungen in den Bundesländern sowie deren Auswirkungen werden ebenso aufgezeigt, wie die regional unterschiedlichen Ausgangsvoraussetzungen (v.a. Marktgröße, Anzahl zugelassener Bordelle, Bestehen eines Straßenstrichs, personelle Ressourcen, Haltung der Bevölkerung,...).

Die Diskussion gemeinsamer Empfehlungen war von regional unterschiedlichen Ausgangsvoraussetzungen ebenso geprägt wie von verschiedenen beruflichen Zugängen, Erfahrungen und persönlichen Grundhaltungen. In vielen Punkten konnten gemeinsame Empfehlungen erarbeitet werden, wo dies nicht der Fall war, führt der Bericht auch die unterschiedlichen Positionen aus.

Die beschränkt zur Verfügung stehende Aufbereitungs- und Diskussionszeit war jedoch zu gering, um alle relevanten Fragestellungen bereits abschließend zu behandeln, überdies stellt der sich ständig verändernde Markt immer neue Herausforderungen. Mit vorliegendem Bericht kann jedoch das mit dem ersten Bericht bereits aufgezeigte Bild um wesentliche Aspekte erweitert werden (insbesondere zu den Punkten Kundenstrafbarkeit, Straßenprostitution, Escort Services, Werbung, strafrechtlicher Anpassungsbedarf und Besteuerung sowie Umsetzungsmaßnahmen).

Die Fortführung der AG-Prostitution wird es ermöglichen, weitere offene Fragestellungen zu behandeln (u.a. die bisher noch gar nicht beleuchtete mann-männliche Prostitution) sowie (gesetzliche) Umsetzungsmaßnahmen und Entwicklungen¹⁶ und deren Auswirkungen zu evaluieren.

Die Darstellung der Gesetzesfelder erfolgt getrennt nach Bundes- und Länderkompetenzen und ist innerhalb dieser nach einzelnen Themenbereichen geordnet. Auf die hierzu bereits im *ExpertInnenbericht „Prostitution“*¹⁷ erarbeiteten wesentlichen Grundlagen wird hingewiesen.

Zu den behandelten Themenbereichen wird jeweils eingangs die **rechtliche Situation** ausgeführt, in weiterer Folge die **Problemstellungen** und den diesbezüglichen **Diskussionsstand** in der AG-Prostitution und schließlich die erarbeiteten gemeinsamen **Empfehlungen** sowie die

¹⁶ Wie beispielsweise das Wiener Prostitutionsgesetz 2011, LGBl. Nr. 24/2011, oder die Regierungsvorlage zum Oö. Sexualdienstleistungsgesetz, Beilage 389/2011 zu den Wortprotokollen des Oö. Landtags, XXVII. GP.

¹⁷ „Prostitution in Österreich – Rechtslage, Auswirkungen, Empfehlungen“, Wien, Juni 2008 (https://www.bmbf.gv.at/frauen/prostitution/prostitution_02_26160.pdf?4dz8a1).

– seit Einrichtung der AG-Prostitution im Jahr 2009 – dazu bereits erfolgten **Umsetzungsmaßnahmen**.

Terminologie

Prostitution/Sexdienstleistung/Sexarbeit beschreiben im Bericht alle gewerbsmäßig und gegen Entgelt¹⁸ erbrachte sexuelle Handlungen mit Körperkontakt.

Allerdings gibt es Unterschiede: Der Begriff Prostitution vermittelt Bilder, die das gesamte Spektrum umfassen, von der kriminellen sexuellen Ausbeutung (Menschenhandel, Zuhälterei,...) bis hin zur selbstbestimmten Edelprostitution. Die Begriffe **Sexdienstleistung/Sexarbeit** bringen hingegen die verfolgte Absicht der verbesserten Regulierung und damit auch Professionalisierung der freiwilligen Sexarbeit besser zum Ausdruck und werden daher bevorzugt verwendet. Entsprechendes gilt für die Begriffe Prostituierte/r und **SexdienstleisterInnen/SexarbeiterInnen**.

Bordell (bzw. bordellähnliche Betriebe): darunter sind sämtliche in der Praxis auftretende Betriebsformen zu verstehen. Unabhängig von der jeweiligen Bezeichnung und ob sie legal oder illegal betrieben werden – entscheidend ist die Frage, ob in den betroffenen Räumlichkeiten Prostitution angebahnt und/oder ausgeübt wird. Beispiele sind u. a. sog. klassische Bordelle, Laufhäuser, (Sauna-)Clubs, Studios, Stundenhotels, Massagesalons, Go-Go-Bars, Peep-Shows, Ethnische Kaffeehäuser, Wohnungen,...

- **Klassisches Bordell:** im Allgemeinen wird darunter ein Bordellbetrieb mit Zimmervermietung und Barbetrieb verstanden. Die SexdienstleisterInnen zahlen für das Zimmer in der Regel nur, wenn sie dieses auch tatsächlich für einen Kunden benötigen.
- **Laufhaus:** ist ähnlich einem Appartementhaus mit vielen kleinen Wohnungen oder Zimmern ausgestattet. Diese werden von den SexdienstleisterInnen tages- oder wochenweise angemietet, der Mietzins ist unabhängig vom Kundenaufkommen zu entrichten und in der Regel sehr hoch.
- **(Sauna)Club:** Bordellbetriebe, die sowohl von Kunden als auch der SexdienstleisterInnen Eintritt verlangen, häufig mit einem inkludierten Speise- und Getränkeangebot. Die Kunden bezahlen eventuell in Anspruch genommene sexuelle Dienstleistungen direkt an die

¹⁸ Der Begriff Prostitution ist sowohl in Bundesgesetzen (§ 74 Abs. 1 Z 9 StGB; § 11 Abs. 2 Geschlechtskrankheitsgesetz; § 4 Abs. 1 AIDS-Gesetz) als auch in den Gesetzen der Bundesländer zu finden. Wenngleich der jeweilige Wortlaut der Gesetze des Bundes und der Bundesländer oft nicht ident ist, so wird Prostitution nach den Bundes- und Landesgesetzen als Vornahme oder Duldung geschlechtlicher Handlungen gegen Entgelt in der Absicht, sich oder einem Dritten durch ihre wiederkehrende Vornahme oder Duldung eine fortlaufende Einnahme zu verschaffen („gewerbsmäßig“), verstanden. Das OÖ Sexualdienstleistungsgesetz verwendet bei im Wesentlichen gleichem Regelungsinhalt den Begriff Sexualdienstleistung, das Vbg. Gesetz über die Angelegenheiten der Sittenpolizei spricht von Ausübung gewerbsmäßiger Unzucht. Der Begriff Gewerbsmäßigkeit bedeutet nicht, dass es sich bei der Prostitution um ein Gewerbe iSd GewO 1994 handelt, siehe dazu auch das Kapitel „Kompetenzverteilung“.

SexdienstleisterInnen und diese haben in der Regel keine gesonderte Zimmermiete an den Bordellbetreiber/die Bordellbetreiberin zu zahlen (Abdeckung durch den Eintritt).

- **Studio:** kleine, in der Regel von der Straße aus zugängliche Bordelle.
- „**Ethnische Kaffeehäuser**“: oftmals illegale Bordellbetriebe, die nach außen als Kaffeehaus deklariert sind und praktisch ausschließlich von männlichen Kunden ausländischer Herkunft aufgesucht werden.

Anbahnung der Prostitution: Anwerben von Kunden (in Räumlichkeiten, oder auf der Straße, etwa durch Animation oder direktes Ansprechen)

Ausübung der Prostitution: gewerbsmäßige Erbringung von sexuellen Dienstleistungen mit Körperkontakt

Kunden: für Kunden wurde ausschließlich die männliche Formulierung gewählt, da es zwar eine erhebliche Zahl an männlichen Sexdienstleistern gibt, deren Dienste jedoch in der Regel ebenfalls von männlichen Kunden in Anspruch genommen werden.

(Sexuelle) Ausbeutung: Der Begriff der (sexuellen) Ausbeutung wird nicht im engen strafrechtlichen Sinne des § 104a StGB „Menschenhandel“¹⁹ verwendet, sondern als Umschreibung für unzumutbar erachtete Arbeitsbedingungen (wie z.B. keine arbeitsfreien Tage, weit überhöhte Zahlungen für Zimmermieten, Werbung und Reinigungsservice, etc.) bis hin zur strafrechtsrelevanten Ausnützung²⁰ und Ausbeutung.

Empfehlungen

Verwendung der Begriffe Sexdienstleistung / SexdienstleisterIn (oder entsprechender Begriffe) für die Regelung der freiwilligen Erbringung von sexuellen Dienstleistungen.

Umsetzungsmaßnahmen

Mit dem Oö. Sexualdienstleistungsgesetzes 2012 wurde erstmals (und bisher einzigartig) in Österreich diese alternative Begriffswahl in einem Gesetzestext getroffen.

¹⁹ § 104a StGB, Abs. 1: „ Wer 1. eine minderjährige Person oder 2. eine volljährige Person unter Einsatz unlauterer Mittel (Abs. 2) gegen die Person mit dem Vorsatz, dass sie sexuell, durch Organentnahme oder in ihrer Arbeitskraft ausgebeutet werde, anwirbt, beherbergt oder sonst aufnimmt, befördert oder einem anderen anbietet oder weitergibt, ist mit Freiheitsstrafe von sechs Monaten bis zu fünf Jahren zu bestrafen.

²⁰ § 216 StGB, „Zuhälterei“, Abs. 1 „Wer mit dem Vorsatz, sich aus der Prostitution einer anderen Person eine fortlaufende Einnahme zu verschaffen, diese Person ausnützt, ist mit Freiheitsstrafe bis zu zwei Jahren zu bestrafen.“

4 Rechtlicher Rahmen

Kompetenzverteilung

Bundeskompetenzen sind im Hinblick auf prostitutionsrelevante Rechtsbereiche in mehrfacher Weise berührt. Relevant sind in diesem Zusammenhang vor allem das Zivilrecht (Gültigkeit von Verträgen im Sexdienstleistungsbereich), das Arbeitsrecht (Regelung von (freien) Dienstverhältnissen), das Steuerrecht, das Sozialversicherungsrecht, das Gesundheitsrecht (z. B. die Pflichtuntersuchung), das Fremdenrecht und das Strafrecht.

In manchen dieser Bereiche bestehen prostitutionsspezifische Sonderregelungen, wie z. B. die Pflichtuntersuchung für SexdienstleisterInnen im Bereich des Gesundheitswesens oder spezielle Straftatbestände betreffend die (sexuelle) Ausbeutung in der Prostitution, ansonsten gelten die allgemeinen Bestimmungen.

Die Regelung der Prostitution, soweit sie der Abwehr von Gefahren dient, die der Sittlichkeit drohen, fällt hingegen unter den Tatbestand der Sittlichkeitspolizei iSd Art. 118 Abs. 3 Z 8 B-VG²¹ und ist auf Grund Art. 15 Abs. 1 B-VG in Gesetzgebung und Vollziehung Landessache. Die Sittlichkeitspolizei soll Verhaltensweisen verhindern, die herrschenden sittlichen Anschauungen der Gemeinschaft öffentlich und gröblich verletzen.

Auf dieser verfassungsrechtlichen Grundlage wurden die Regelungen der Prostitution in den Bundesländern erlassen. Nicht alle Bundesländer haben eigene Prostitutionsgesetze (in Oberösterreich fortschrittlicher bereits Sexualdienstleistungsgesetz genannt), sondern nehmen diese Regelungen in Landes-Polizei(straf)gesetzen oder in den Landessicherheitsgesetzen bzw. in Vorarlberg in einem Gesetz über Angelegenheiten der Sittenpolizei vor.

Geregelt wird „Wo“, „Wann“ und „unter welchen Voraussetzungen“ sexuelle Dienstleistungen angeboten werden dürfen – z. B. ob die Anbahnung im Freien zulässig ist (insbesondere Straßenprostitution) oder nur in genehmigten Bordellen; welche Voraussetzungen für die Genehmigung von Bordellbetrieben erfüllt sein müssen; wie die bei der Anbahnung oder Ausübung von Sexdienstleistungen auftretenden negativen Begleiterscheinungen (z. B. Lärm) zum Schutz öffentlicher Interessen reduziert werden können.

Die entsprechenden gesetzlichen Regelungen unterscheiden sich jedoch ihrem Umfang und Inhalt nach zum Teil erheblich voneinander und werden im Kapitel "Länderkompetenzen" näher ausgeführt. Wieweit die Regelungskompetenz der Bundesländer im Detail reicht, muss im Einzelfall verfassungsrechtlich geprüft werden²².

²¹ Siehe dazu beispielsweise VfSlg. 7960/1976.

²² Wie etwa das landesgesetzlich vorgesehene Tätigkeitsverbot für offenkundig schwangere Personen (§ 2 Abs. 1 Z 5 und 6 Salzburger Landessicherheitsgesetz).

Der Vollzug dieser Landesgesetze und dazu erlassener Verordnungen liegt im eigenen Wirkungsbereich der Gemeinden²³ – für Anzeige- oder Genehmigungsverfahren sind daher die BürgermeisterInnen zuständig, wenn nicht gesetzlich anderes vorgesehen ist²⁴. Im Rahmen der Angelegenheiten des eigenen Wirkungsbereichs haben die Gemeinden nach Art. 118 Abs. 6 B-VG das Recht, ortspolizeiliche Verordnungen zu erlassen und weitere Detailregelungen zu treffen, wie z. B. zeitliche und örtliche Einschränkungen betreffend die Prostitutionsausübung. Hierdurch ergibt sich eine weitere Zersplitterung der Rechtslage.

Eine Regelung der Prostitution im Rahmen des Gewerberechtes wird nach herrschender Rechtsmeinung mit der Argumentation abgelehnt, dass Prostitution zum Versteinerungszeitpunkt der GewO 1859 von dieser nicht umfasst war. Allerdings gibt es auch Rechtsmeinungen, die eine bestehende Bundeskompetenz zur Regelung der Prostitution für argumentierbar erachten.²⁵

Die Durchführung der landesgesetzlich vorgesehenen Verwaltungsstrafverfahren obliegt der jeweils zuständigen Bezirksverwaltungsbehörde, im Wirkungsbereich einer Landespolizeidirektion dieser.

Problemlage

Der Sexmarkt ist ein sehr mobiler und flexibler Markt und reagiert rasch auf veränderte Rahmenbedingungen. Beeinflussende Faktoren sind unter anderem die Gesetzeslage, der Vollzug und die Kontrolldichte, sowie Veränderungen von Nachfrage und Angebot (siehe dazu auch das Kapitel „Der österreichische Markt“).

Die erheblichen Unterschiede in der Landesgesetzgebung und der uneinheitliche Vollzug erschweren nicht nur die Lenkung dieses Marktes, sondern auch das rechtskonforme Verhalten aller Beteiligten sowie Kontrollen.

So bestehen unterschiedliche Altersgrenzen, ab welchen legal sexuelle Dienstleistungen angeboten werden dürfen, unterschiedliche örtliche Einschränkungen und Genehmigungskriterien für Bordellbetriebe, unterschiedliche Pflichten für SexdienstleisterInnen und BordellbetreiberInnen sowie auch ein unterschiedliches Maß an Kundenverantwortlichkeit.

Überdies lässt sich insbesondere an der Genehmigungspraxis für Bordellbetriebe erkennen, dass nicht nur die Rechtslage von erheblicher Bedeutung für die Ausgestaltung des Marktes ist, sondern auch die Vollzugspraxis. Hier lassen sich regionale, zum Teil gravierende Unterschiede im gesellschaftlichen und politischen Zugang erkennen. So lässt die Rechtslage in Vorarlberg durchaus Bordelle zu, es wurde jedoch bis heute noch keinem einzigen Antrag auf Eröffnung eines Bordells stattgegeben.

²³ Art. 118 Abs. 3 Z 8 B-VG.

²⁴ Vgl. dazu § 3 Abs. 3 Wiener Prostitutionsgesetz 2011.

²⁵ Gutachten des BKA-Verfassungsdienstes vom 17. Dezember 2008, GZ BKA-601.597/0003-V/5/2008.

Ein sachlicher und pragmatischer Vollzug wird unter anderem auch durch die Genehmigungszuständigkeit des Bürgermeisters/der Bürgermeisterin erschwert (siehe dazu ausführlicher das Kapitel „Genehmigungsverfahren“). Die Zulassung eines konkreten Bordells kann durchaus sehr kontroversiell sein und den Bürgermeister/die Bürgermeisterin stark unter Druck setzen, insbesondere in kleinen Gemeinden. Auch fehlt in der Regel das Wissen, welche spezifischen Auflagen und Bedingungen für den Bordellbetrieb sachlich geboten sind.

Für BordellbetreiberInnen wie SexarbeiterInnen bedeuten die unterschiedliche Rechtslage und Vollzugspraxis andere Rahmen- und Wettbewerbsbedingungen in jedem Bundesland. SexarbeiterInnen erschwert es überdies die unabhängige Information über ihrer Rechte und Pflichten.

Viele SexarbeiterInnen wechseln sehr häufig ihren Arbeitsort, also auch von Bundesland zu Bundesland und haben migrantischen Hintergrund. Das bedeutet in der Regel Betroffenheit von Sprachbarrieren und geringe Kenntnisse über den österreichischen Rechtsrahmen. Sehr oft beziehen SexarbeiterInnen wichtige Informationen über ihre Rechte und Pflichten erst an ihrem Arbeitsplatz durch den jeweiligen Bordellbetreiber/die jeweilige Bordellbetreiberin. Aus der Beratungsarbeit zeigt sich, dass diese nicht selten (bewusst oder unbewusst) mangelhaft oder falsch sind. Die unterschiedlichen Regelungen und Vollzugspraxen begünstigen dieses Informationsdefizit weiter. Siehe hierzu auch das Kapitel „Beratungsangebote“.

Eine einheitliche Rechtslage würde aber auch der Exekutive die Kontrolle des Marktes erleichtern sowie eine einheitlichere Vollzugspraxis gewährleisten. Die damit ebenfalls einhergehende Erleichterung des Austauschs und Abgleichens von Informationen und Daten würde schließlich der Verwaltungsvereinfachung und erhöhten Transparenz dienen sowie der Erkennbarkeit von neuen Entwicklungen.

Empfehlungen

Wie bereits vom *ExpertInnenkreis Prostitution*²⁶ festgestellt, erschweren die Länderkompetenzen samt damit einhergehender Rechtszersplitterung die Regulierung und Steuerung des Marktes. Die Berücksichtigung lokaler Gegebenheiten könnte über die örtliche Raumplanung und baubehördliche Zuständigkeit der Gemeinden sowie über Auflagen und Bedingungen für den konkreten Bordellbetrieb gewährleistet werden.

Es wird daher empfohlen, vor allem die **Regelungen über Bordellbetriebe und die Ausübung des Prostitutionsgewerbes in die Bundeskompetenz zu übertragen, bzw. Rechtsmeinungen, die eine Bundeskompetenz zur Regelung der Prostitution für argumentierbar erachten, eingehender zu prüfen.**

Bis zur Realisierung einer umfassenden Bundeskompetenz wird überdies empfohlen, die **Harmonisierung der Rechtslage und Vollzugspraxis** durch eine strukturierte Kooperation

²⁶ „Prostitution in Österreich – Rechtslage, Auswirkungen, Empfehlungen“, Wien, Juni 2008 (https://www.bmbf.gv.at/frauen/prostitution/prostitution_02_26160.pdf?4dz8a1).

der Bundesländer zu stärken. Zur Entlastung der Gemeinden, zur Schaffung von Synergieeffekten und zur Erleichterung der Kontrolle wird die **Zuständigkeitsübertragung für Bordellgenehmigungen auf die jeweilige Bezirksverwaltungsbehörde bzw. in Städten mit eigenem Statut die Möglichkeit der Übertragung auf die Landespolizeidirektion**²⁷ gemäß Art. 118 Abs. 7 B-VG empfohlen (siehe dazu ausführlicher das Kapitel „Genehmigungsverfahren“).

Umsetzungsmaßnahmen

In Oberösterreich wurde seit Erlassung des OÖ Sexualdienstleistungsgesetzes 2012 von etwa einem Drittel der Gemeinden die Zuständigkeit für Bordellgenehmigungen auf die jeweilige Bezirksverwaltungsbehörde bzw. in Städten mit eigenem Statut auf die Landespolizeidirektion übertragen.

Gesetzeslage

SexdienstleisterInnen können derzeit lediglich als sog. Neue Selbständige tätig sein, eine ausreichende rechtliche Basis für (freie) Dienstverhältnisse gibt es nicht.

Verträge über sexuelle Dienstleistungen mit Körperkontakt galten nach älterer Judikatur des OGH²⁸ generell als sittenwidrig. Dienstleistungsverträge zwischen SexdienstleisterInnen und Kunden sowie (freie) Dienstverhältnisse zwischen SexdienstleisterInnen und BordellbetreiberInnen waren damit ausgeschlossen.

In seiner Entscheidung vom 18. April 2012²⁹ ging der OGH von dieser generellen Sittenwidrigkeit insofern ab, als er feststellte, dass Verträge zwischen SexdienstleisterInnen und Kunden nicht grundsätzlich sittenwidrig sind. Ob der OGH auch bezüglich (freien) Dienstverhältnissen zwischen SexdienstleisterInnen und BordellbetreiberInnen mittlerweile eine andere Grundhaltung einnehmen würde, bleibt offen.

SexdienstleisterInnen sind rechtlich daher nach wie vor als Selbständige zu beurteilen, auch wenn in der Praxis oftmals de facto ähnliche Arbeitsbedingungen wie für DienstnehmerInnen vorliegen.

Und da sexuelle Dienstleistungen nach gängiger Rechtsmeinung nicht der Gewerbeordnung unterliegen³⁰ und daher auch nicht als Gewerbe anerkannt werden können, gelten SexdienstleisterInnen als sog. „Neue Selbständige“.

Vor Aufnahme der Tätigkeit und anschließend einmal wöchentlich müssen sich SexdienstleisterInnen einer amtsärztlichen Untersuchung auf Geschlechtskrankheiten unterziehen. Diese

²⁷ Vgl. dazu bereits § 3 Abs. 3 Wiener Prostitutionsgesetz 2011.

²⁸ V.a. die Leitentscheidung des OGH vom 28. Juni 1989, 3Ob516/89.

²⁹ Leitentscheidung des OGH vom 18. April 2012, 3Ob45/12g.

³⁰ Vgl. dazu insbesondere VwSlg. 11074A/1983.

Untersuchungen werden ebenso wie eine alle drei Monate zu erfolgende amtsärztliche Untersuchung auf HIV-Infektionen und eine jährliche Tuberkuloseuntersuchung³¹ auf der sog. Gesundheitskarte (auch Deckel genannt) vermerkt.

Seit 1984 sind SexdienstleisterInnen einkommenssteuerpflichtig, die Möglichkeit der Sozialversicherung folgte 1998.

Schätzungsweise 90-95% der registriert arbeitenden SexdienstleisterInnen in Österreich sind MigrantInnen. Die Möglichkeit, legal und selbständig in der Sexarbeit tätig zu sein, hängt für diese Personen zunächst von der Frage ab, ob sie das Recht auf Aufenthalt und selbständige Tätigkeit in Österreich haben. Dieses Recht steht StaatsbürgerInnen aus EWR-Ländern grundsätzlich zu, für Drittstaatsangehörige hingegen stellt sich die Rechtslage erheblich schwieriger dar.

Strafrechtlichen Schutz vor sexueller Ausbeutung in der Prostitution bieten vor allem Verbote jeglicher Handlungen, die Personen unter 18 Jahren der Prostitution zuführen, ihre „Dienste“ in Anspruch zu nehmen oder davon zu profitieren (§ 207b StGB „Sexueller Missbrauch von Jugendlichen“ sowie § 215a StGB „Förderung der Prostitution und pornographischer Darbietungen Minderjähriger“), das Verbot jemanden maßgeblich zu beeinflussen in der Prostitution tätig zu werden (§ 215 StGB „Zuführung zur Prostitution“), das Verbot sich aus der Prostitution anderer zu bereichern (§ 216 StGB „Zuhälterei“), das Verbot (auch bereits in der Prostitution tätige) Personen aus einem anderen Staat anzuwerben (§ 217 StGB „Grenzüberschreitender Prostitutionshandel“) und das Verbot bestimmter Handlungen im Vorfeld der Ausbeutung von Personen (§ 104a StGB „Menschenhandel“).

Nebst den genannten bundesgesetzlichen Regelungen bestehen in jedem Bundesland unterschiedliche Regelungen, unter welchen Voraussetzungen sexuelle Dienstleistungen angeboten werden dürfen. Diese betreffen insbesondere Verbotbestimmungen (z. B. betreffend Alter, Besachwalterung, Gesundheitskarte, Ort der Anbahnung/Ausübung von Sexualdienstleistungen, Werbung), das Anzeige- oder Genehmigungsverfahren iZm dem beabsichtigten Bordellbetrieb, Pflichten der BordellbetreiberInnen/der verantwortlichen Personen/der SexarbeiterInnen sowie Verwaltungsstrafen.

Die konkreten Regelungen, die damit verbundenen Probleme sowie dazu erarbeitete Lösungsmöglichkeiten und Empfehlungen werden in den Kapiteln „Bundeskompetenzen“ und „Länderkompetenzen“ ausführlich behandelt.

³¹ Für Oberösterreich vgl. beispielsweise § 1 Abs. 1 Z 6 Oö. Tuberkulose-Reihenuntersuchungsverordnung iVm § 23 Tuberkulosegesetz.

5 Der österreichische Markt

Daten- und Informationsquellen

Die momentane Datenerfassung und Abfragemöglichkeiten erlauben nur sehr grobe Aussagen über den österreichischen Markt, auch hinsichtlich des legalen Marktes. Derzeit kann auf folgende Daten- und Informationsquellen zurückgegriffen werden:

- *Meldepflichten betreffend SexdienstleisterInnen*: In Wien und Burgenland besteht für SexdienstleisterInnen³² eine persönliche Meldepflicht³³, in anderen Bundesländern erfolgt diese durch die BordellbetreiberInnen. Aufgenommen werden in der Regel Name, Geburtsdatum, Geschlecht, Geburtsort/Herkunft und Adresse sowie in manchen Bundesländern³⁴ Angaben über die bestehende Aufenthaltsberechtigung von Fremden. Es gibt aber weder eine vereinheitlichte und zentrale³⁵ noch eine durchgehend elektronische Erfassung dieser Meldungen. Die Abfrage dieser (anonymisierten) Daten bedarf daher der Befassung sämtlicher betroffener Behörden und verlangt diesen eine z.T. händische Auswertung der Daten ab.

Entsprechend hängt die Aussagekraft von Abfragen zum einen von den tatsächlich erfassten Daten und zum anderen von der Rückmeldungsbereitschaft der einzelnen Behörden ab. Überdies ist zu beachten, dass es teilweise auch zu Mehrfachzählungen kommt, vor allem dann, wenn SexdienstleisterInnen in mehreren Bundesländern arbeiten. Und auch wenn eine Sexdienstleisterin/ein Sexdienstleister bei der Behörde (noch) als gemeldet aufscheint, bedeutet dies nicht, dass sie/er tatsächlich noch in Österreich arbeitet. Wie häufig hier von den einzelnen Behörden eine Datenbereinigung erfolgt, ist nicht bekannt.

Zusammenfassend kann daher davon ausgegangen werden, dass nicht alle gemeldeten SexdienstleisterInnen tatsächlich (noch) in Österreich in der Sexdienstleistung tätig sind (siehe dazu auch den nächsten Punkt).

- *wöchentliche Pflichtuntersuchung*³⁶: Da diese einer Bestätigung durch den zuständigen amtsärztlichen Dienst bedarf, werden von diesem in der Regel Untersuchungszahlen und Daten über Name, Alter, Geschlecht, Herkunft und Adresse der untersuchten Personen erfasst. Es gibt aber auch hier weder eine vereinheitlichte und zentrale³⁷ noch eine durchge-

³² In Wien bei der Landespolizeidirektion, im Burgenland bei der Gemeinde.

³³ Unabhängig davon, ob die Tätigkeit in einem Bordell ausgeübt wird oder im Rahmen von Hausbesuchen, etc.

³⁴ So z. B. § 10 Abs. 2 Z 3 lit. a Steiermärkisches Prostitutionsgesetz.

³⁵ Ein Sonderfall ist Wien, wo eine zentrale Meldestelle bei der Landespolizeidirektion besteht, wo daher alle Daten aufliegen.

³⁶ Verordnung des Bundesministers für Gesundheit und Umweltschutz über die gesundheitliche Überwachung von Personen, die der Prostitution nachgehen, BGBl. Nr. 314/1974.

³⁷ Lediglich in Wien besteht mit dem STD-Ambulatorium eine für ganz Wien zuständige Stelle.

hend elektronische Erfassung dieser Daten. Deren (anonymisierte) Abfrage unterliegt daher ebenfalls den oben genannten Einschränkungen.

Daten über die Anzahl der wöchentlich durchgeführten Pflichtuntersuchungen geben aber grundsätzlich einen realistischeren Eindruck darüber, wieviele der als gemeldet aufscheinenden SexdienstleisterInnen in diesem Zeitraum auch tatsächlich (noch) in der Sexdienstleistung in Österreich arbeiten. Denn es ist davon auszugehen, dass sich nur jene (noch) gemeldeten SexdienstleisterInnen der Pflichtuntersuchung unterziehen, die in der gegebenen Woche auch tatsächlich vorhaben zu arbeiten – nachdem die Pflichtuntersuchung mit erheblichem Zeitaufwand und zum Teil auch finanziellem Aufwand verbunden ist (siehe dazu ausführlich das Kapitel „Gesundheitsschutz“).

- *Bordellgenehmigungen*³⁸: die grundsätzliche Zuständigkeit liegt bei den BürgermeisterInnen, es sei denn, es erfolgte durch Verordnung der Landesregierung eine Übertragung an die Bezirksverwaltungsbehörde/Landespolizeidirektion³⁹ oder es wurde durch das Landesgesetz eine andere Behörde für zuständig erklärt⁴⁰. Da keine zentrale Erfassung erfolgt, ist auch hier eine Eruierung der Gesamtzahl schwierig⁴¹. Angaben über die Art und Größe⁴² der Betriebe sind auf diesem Weg kaum zu erheben.
- *Verwaltungsstrafen*: Beim PAD (Protokollieren-Anzeigen-Daten) handelt es sich lediglich um ein Aktenprotokollierungssystem der Polizei – Analysen und Auswertungen sind mit dieser Datenanwendung nicht zulässig. Aus datenschutzrechtlichen Gründen erfolgt weder eine österreichweite Verknüpfung dieser Daten, noch eine österreichweite Auswertung.
- *Ermittlungen und Beobachtungen der Exekutive*: Auf dieser Basis kann bestehendes lückenhaftes Datenmaterial ergänzt werden. Sie ermöglichen eine teilweise Kategorisierung der legalen Bordellbetriebe (Laufhaus, klassisches Bordell, Saunaclub, Studio,...) und bieten Anhaltspunkte für Orte⁴³ und Ausmaß der illegalen Prostitution. Weiters bieten sie wichtige Erkenntnisse über Problemstellungen sowohl am legalen als auch illegalen Markt.
- *Beratungsarbeit von NGOs*: Über diese können ebenfalls Erfahrungswerte bezüglich des Marktes gewonnen werden sowie wichtige Erkenntnisse über Problemstellungen auf dem legalen und illegalen Markt. Die regelmäßig erstellten Jahresberichte enthalten darüber hinaus diverse Auswertungen bezüglich der beratenen KlientInnen.

³⁸ Im Burgenland sowie in Niederösterreich besteht lediglich eine Anzeigepflicht für Bordelle.

³⁹ Z. B. in Wien an die Landespolizeidirektion Wien, vgl. § 3 Abs. 3 Wiener Prostitutionsgesetz 2011.

⁴⁰ Z. B. in Vorarlberg der Gemeindevorstand.

⁴¹ Lediglich in Wien besteht mit der Zuständigkeit der Landespolizeidirektion Wien eine für ganz Wien zuständige Stelle. Hier wird mit Ablauf der Übergangsfrist mit 31. Oktober 2012 eine verlässliche Gesamtzahl genehmigter Betriebe für Wien gegeben werden können.

⁴² In manchen Bundesländern (z. B. Salzburg) müssen Bordellbetriebe auch Angaben über die Höchstzahl der dort arbeitenden SexdienstleisterInnen machen, auch diese Daten werden nicht zentral erfasst.

⁴³ Verwaltungsstrafen wegen illegalen Bordellbetriebs lassen dazu keine Aussage zu, sondern geben lediglich darüber Auskunft, wieviele illegale Betriebe als solche nachgewiesen werden konnten.

- *Kriminalstatistik:* Diese lässt Auswertungen hinsichtlich angezeigter und geklärter Fälle von relevanten Strafrechtsdelikten zu, sowie hinsichtlich der §§ 104a (Menschenhandel) und 217 StGB (grenzüberschreitender Prostitutionshandel) auch über Geschlecht, Alter und Nationalität der Opfer⁴⁴.
- *Steuerleistungen:* Da BordellbetreiberInnen und SexdienstleisterInnen steuerpflichtig sind, könnten eventuell auch hierüber spezifische Auswertungen⁴⁵ erfolgen.

⁴⁴ Hinsichtlich der anderen relevanten Delikte erfolgt bisher keine Erfassung von Opferdaten.

⁴⁵ Wieweit dies tatsächlich möglich ist, bedarf einer Prüfung durch das Bundesministerium für Finanzen.

Ein Überblick

Diese Darstellung des österreichischen Marktes und seiner Entwicklung beruht auf folgenden Quellen: Lageberichte des Bundeskriminalamtes⁴⁶ für die Jahre 2007-2010, weitere vom Bundeskriminalamt und den Landeskriminalämtern zur Verfügung gestellte Daten, sowie von den AG-Mitgliedern zur Verfügung gestellte Daten und berichtete Entwicklungen. In Anbetracht der geschilderten Grenzen der Datenerfassung und deren Auswertung sowie der – bundesländerabhängigen unterschiedlichen Informationsdichte – kann zwar nur ein unscharfes Bild gezeichnet werden, dennoch ermöglicht es einen ungefähren Überblick und erlaubt es, grobe Entwicklungen zu erkennen.

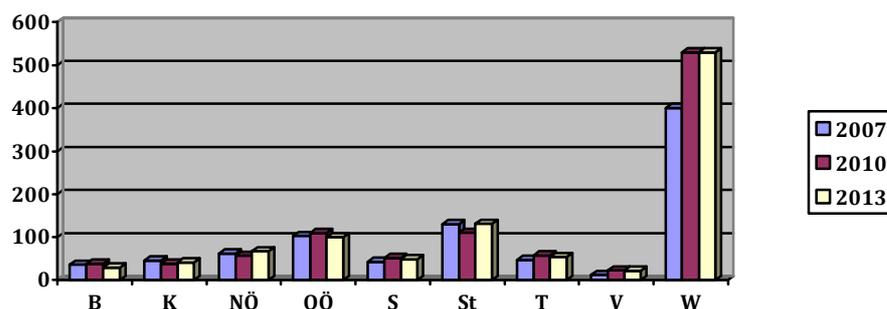
Legale und illegale Bordellbetriebe

Die in der folgenden Grafik gegebene Übersicht über legale und illegale Betriebe bedarf einer vorsichtigen Interpretation. Zum einen erfolgen die Meldungen der legalen Betriebe je nach Bundesland unterschiedlich genau, zum anderen können die Angaben über illegale Betriebe von vornherein nur grobe Schätzungen sein.

Hinsichtlich illegaler Betriebe sind in diesen Schätzungen nur augenscheinliche Betriebe umfasst, wie z. B. Go-Go-Bars, Massagesalons, Peep-Shows, etc., nicht jedoch Wohnungsbordelle (illegale Wohnungsprostitution). Auch Hausbesuche (die in manchen Bundesländern auch legal möglich sind) können nicht erfasst werden.

Sowohl die ungefähre Gesamtzahl, als auch die Schwankungen, müssen daher mit entsprechenden Einschränkungen interpretiert werden.

Schätzung der Gesamtzahl der legalen und (sichtbaren) illegalen Bordellbetriebe



⁴⁶ Jährlich erfolgt durch das Bundeskriminalamt eine Abfrage von rotlichtrelevanten Daten und Erfahrungsberichten an alle Landeskriminalämter. Diese wiederum sind von der Kooperationsbereitschaft der einzelnen Bezirkshauptmannschaften und Landespolizeidirektionen abhängig. Herangezogen werden zur Verfügung gestellte Daten (inkl. Verwaltungsrechtsanzeigen), Lokalkontrollen, Streifenberichte, laufende Ermittlungsverfahren im Rotlichtmilieu und Einschätzungen der RotlichtermittlerInnen.

Der Anstieg an (legalen und sichtbaren illegalen) Betrieben in Wien⁴⁷ zwischen den Jahren 2007 und 2010 korreliert mit einem erhöhten Zustrom von SexdienstleisterInnen aus den neuen EU-Mitgliedsländern – siehe dazu aber ausführlicher den folgenden Punkt „SexdienstleisterInnen“. Seit 2010 hat sich die geschätzte Gesamtzahl der (legalen und sichtbaren illegalen) Betriebe in Wien aber nicht mehr erheblich verändert. Mit der Einführung eines Genehmigungsverfahrens im Jahr 2011 können nunmehr jedoch genaue Angaben über die Zahl der genehmigten und damit legal tätigen Betriebe gemacht werden. Die Zahl der illegalen Betriebe kann aber weiterhin nur sehr grob geschätzt werden.

Vorarlberg nimmt insofern eine Sonderstellung ein, als es dort kein einziges zugelassenes Bordell gibt, die Zahlen daher ausschließlich Wahrnehmungen von illegalen Bordellbetrieben umfassen. In Vorarlberg, ebenso wie in Tirol⁴⁸, ist die Zahl der Go-Go-Bars⁴⁹ im Vergleich zu den östlichen Bundesländern, wo es mehr genehmigte Betriebe gibt, auffallend hoch.

Keine Informationen liegen zur Herkunft der BordellinhaberInnen vor und daher auch nicht zur Frage, ob sich der Anteil österreichischer BordellinhaberInnen erheblich verändert hat.

Hinsichtlich der Betriebsformen und Betriebsgrößen scheinen sich jedoch neuere Entwicklungen abzuzeichnen. Zum einen ist das sog. klassische Bordell rückläufig, während Laufhäuser und (Sauna)Clubs zugenommen haben.

Überdies lässt sich regional, wie in Kärnten, eine Tendenz zu Großbetrieben, mit finanzkräftigen Investoren im Hintergrund, erkennen. In Wien jedoch, wo seit Einführung des Genehmigungsverfahrens eine genauere Analyse möglich ist⁵⁰, haben ca. 80% der Betriebe maximal 5 Zimmer. Bemerkenswert ist in diesem Zusammenhang auch, dass etwa 40% der BetriebsinhaberInnen in Wien Frauen sind.

Straßenstrich

Legalen Straßenstrich von einer erheblichen Größe gibt es derzeit nur in Wien. Bis zu dessen örtlicher Einschränkung durch das Wiener Prostitutionsgesetz im November 2011 hatte der Straßenstrich in Wien – inklusive des illegalen Anteils – ungefähr eine Größe von 150 bis 250 SexdienstleisterInnen. Die Größe schwankte und schwankt - abhängig von der Jahreszeit und Kontrollen - erheblich, hat sich aber nach Wahrnehmung von Polizei und Beratungsstellen insgesamt erheblich reduziert.

⁴⁷ Bis November 2011 gab es in Wien für Bordelle weder eine Anzeige- noch eine Genehmigungspflicht. Angesichts der Größe von Wien – und der damit verbundenen geringeren Transparenz im Vergleich zu kleineren Städten oder gar dem ländlichen Raum – ist es für die Exekutive auch entsprechend schwieriger, einen breiten Einblick in den Markt zu bekommen. Dieses Problem verstärkt sich weiter durch die – in Relation zur Marktgröße – geringeren Personalressourcen für Kontrollen.

⁴⁸ Wo es derzeit insgesamt nur zehn genehmigte Bordellbetriebe gibt.

⁴⁹ Bei denen regelmäßig die Vermutung der illegalen Anbahnung besteht.

⁵⁰ Siehe dazu Amesberger, Helga (2014): Sexarbeit in Österreich. Ein Politikfeld zwischen Pragmatismus, Moralisierung und Resistenz. Wien: new academic press, S.197ff.

Illegalen Straßenstrich, aber in relativ geringem Ausmaß, gibt es ansonsten gegenwärtig noch in Innsbruck und Salzburg. In allen anderen Städten, wo von Straßenstrich berichtet wurde, handelte es sich lediglich um einige wenige Personen.

SexdienstleisterInnen

Die Grafik betreffend registrierte SexdienstleisterInnen basiert – abhängig vom Bundesland und den zur Verfügung stehenden Zahlen – auf Daten zu behördlich gemeldeten SexdienstleisterInnen und zu den wöchentlich durchgeführten Pflichtuntersuchungen.

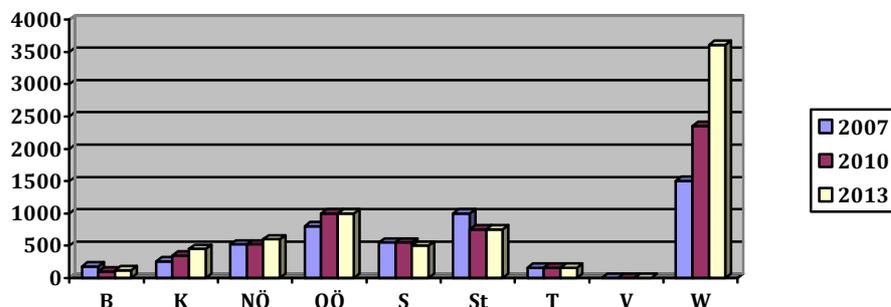
Da in Vorarlberg eine legale Tätigkeit mangels genehmigter Bordellbetriebe und mangels sonstiger legaler Alternativen nicht möglich ist, gibt es in Vorarlberg auch keine registrierten SexdienstleisterInnen.

Die Aussagekraft der vorliegenden Zahlen unterliegt daher unter anderem folgenden Einschränkungen:

Nur in Wien erfolgt eine zentrale Erfassung der polizeilichen/behördlichen Meldungen sowie der wöchentlichen Pflichtuntersuchung, in allen anderen Bundesländern müssen Zahlen von verschiedenen Stellen zusammengetragen werden und dies funktioniert sehr unterschiedlich genau und verlässlich. Das Datenmaterial ist daher, mit Ausnahme von Wien, von vornherein sehr lückenhaft.

Weiters ist die Fluktuation österreichweit sehr hoch. SexdienstleisterInnen wechseln sehr häufig – manchmal auch innerhalb weniger Tage – ihren Arbeitsort. Die polizeilichen/behördlichen Meldungen geben daher keine Auskunft darüber, ob die (mit-)gezählten SexdienstleisterInnen tatsächlich noch in Österreich arbeiten oder durch einen Arbeitsortwechsel innerhalb Österreichs mehrmals erfasst sind. Da die polizeilichen/behördlichen Meldungen nicht laufend bereinigt werden, ergeben sich hier umso größere Ungenauigkeiten, je höher die Fluktuation ist.

registrierte SexdienstleisterInnen



Die erkennbaren Veränderungen in den Gesamtzahlen liegen zum Teil an der ungenauen Datenerfassung. Manche Schwankungen können aber mit konkreten Veränderungen bzw. mit der verwendeten Datenquelle (Wien) erklärt werden.

Der Anstieg in Kärnten lässt sich auf eine Zunahme von Großbordellen zurückführen. Nahe der italienischen Grenze wurden in den letzten Jahren einige Großbordelle errichtet, die spezifisch italienische Kunden ansprechen.

Der besonders deutliche Anstieg in Wien muss zunächst damit relativiert werden, dass in dieser Grafik für Wien ausschließlich die polizeilichen Registrierungen herangezogen wurden, während für andere Bundesländer zum Teil auch Daten zur wöchentlichen Pflichtuntersuchung herangezogen wurden. Wie bereits ausgeführt, handelt es sich bei den polizeilichen/behördlichen Meldungen um eine kumulative Zahl und sie gibt keine Auskunft darüber, wieviele SexdienstleisterInnen tatsächlich zu einem gegebenen Zeitpunkt arbeiten – während Zahlen zur behördlichen Pflichtuntersuchung immer deutlich darunter liegen und ein realistischeres Bild darüber abgeben.

So wurden Anfang 2015 in Wien wöchentlich im Durchschnitt etwa 1.500 Pflichtuntersuchungen durchgeführt, aber es gab mehr als doppelt so viele polizeiliche Meldungen. Und dabei ist zu bedenken, dass eine erhebliche Anzahl von SexdienstleisterInnen, die sich in Wien der Pflichtuntersuchung unterziehen, tatsächlich aber im Burgenland oder in Niederösterreich arbeiten.

Einen von den Polizeibehörden tatsächlich wahrgenommenen erheblichen Anstieg von SexdienstleisterInnen in Wien gab es vor allem in den Jahren nach der Ostöffnung.

Der Anstieg der registrierten SexdienstleisterInnen in den letzten Jahren dürfte aber vielmehr auf mittlerweile verbesserte Aufenthalts- und Arbeitsrechte für EU-BürgerInnen zurückzuführen sein, die SexdienstleisterInnen aus den neuen EU-Staaten dazu bewegen, sich häufiger registrieren zu lassen – und nicht auf einen realen weiteren Anstieg. Dafür spricht auch, dass die Zahl der Bordellbetriebe nicht weiter gestiegen ist (siehe den entsprechenden Abschnitt).

Mit Sicherheit ist aber die Nachfrage nach sexuellen Dienstleistungen nicht im selben Ausmaß gestiegen, wie die Zahl der SexdienstleisterInnen. Dafür spricht bereits der gestiegene Konkurrenzdruck unter den SexdienstleisterInnen, der in den letzten Jahren auch zu einem merkbareren Preisverfall geführt hat.

In allen Bundesländern ist festzustellen, dass kaum noch österreichische SexdienstleisterInnen – zumindest im legalen Bereich – tätig sind. Etwa 95% der in Bordellbetrieben und am Straßenstrich tätigen SexdienstleisterInnen sind MigrantInnen, davon die Mehrzahl aus den neuen EU-Ländern, insbesondere aus Bulgarien, Rumänien und Ungarn. Im illegalen Bereich ist der Anteil an österreichischen SexdienstleisterInnen nach Einschätzung der Polizei höher als im legalen Bereich.

Der illegale Markt

Hinsichtlich der Größe des illegalen Marktes lassen sich nur Spekulationen anstellen, zum Teil wurde in den vorangehenden Abschnitten darauf bereits Bezug genommen.

An dieser Stelle ist festzuhalten, dass „illegal“ Mehrfaches bedeuten kann. Teil des illegalen Marktes sind alle Bordelle ohne entsprechende Genehmigung und alle SexdienstleisterInnen,

die in einem nicht genehmigten Bordell oder an einem nach den landesgesetzlichen Bestimmungen unzulässigen Ort (z.B. eigene Wohnung) tätig sind und/oder ihren gesetzlichen Verpflichtungen zur behördlichen Meldung, Untersuchung auf das Freisein von Geschlechtskrankheiten,... nicht nachkommen.

Das Verhältnis zwischen Bevölkerungszahl und in diesem Bundesland registrierten SexdienstleisterInnen könnte zwar eine relevante Bezugsgröße dafür sein, wieviel „Platz“ der illegale Markt ungefähr einnehmen könnte. Dies allerdings mit vielen Einschränkungen. Denn es gibt keine Erhebungen, ob die aktive Nachfrage innerhalb der Bevölkerung durchschnittlich gleich groß ist. Auch ist Österreich kein in sich geschlossener Markt: österreichische Kunden suchen auch Bordelle oder den Straßenstrich im Ausland auf, insbesondere in Grenzregionen, und umgekehrt kommen ausländische Kunden in österreichische Bordelle. Überdies ist die Mobilität auch innerhalb Österreichs groß, sowohl jene der SexdienstleisterInnen, als auch jene der Kunden.

Den größten Anteil am illegalen Markt nehmen wahrscheinlich die sogenannten Escort Services ein, siehe dazu auch das Kapitel „Escort Services“. Hier handelt es sich um einen besonders schwer einsichtigen und zu kontrollierenden Bereich, da die Anwerbung hauptsächlich über das Internet erfolgt und die Ausübung regelmäßig in Privatwohnungen oder Hotels. Ebenso schwer einsichtig sind Hausbesuche, die in einigen Bundesländern ebenfalls verboten sind, siehe dazu auch das Kapitel „Hausbesuche“.

Auch Go-Go-Bars (u. a. in Vorarlberg, wo es keine zugelassenen Bordellbetriebe gibt), Massagesalons, ethnische Kaffeehäuser und Wohnungen sind oftmals verdeckte Bordellbetriebe.

Illegalen Straßenstrich gibt es wie bereits erwähnt derzeit vor allem in Wien, Innsbruck und Salzburg.

6 Bundeskompetenzen

Die AG-Prostitution konzentriert ihre Arbeit zwar auf den Bereich der Länderkompetenzen, dennoch besteht eine starke Interdependenz mit bundesgesetzlichen Regelungen.

Landesgesetzliche Gestaltungsmöglichkeiten der Arbeitsbedingungen für SexdienstleisterInnen bestehen vor allem über die Zulassung von genügend legalen Arbeitsorten und über die Einflussnahme auf deren konkrete Ausgestaltung (z. B. Sicherheitsvorkehrungen, sanitäre Ausstattung) und Lage (Standortfrage⁵¹), persönliche Voraussetzungen für BewilligungswerberInnen (insbesondere die Verlässlichkeit) sowie Pflichten beim Bordellbetrieb (z. B. zur Einhaltung von Safe-Sex-Praktiken).

Maßgebliche Regelungen sind jedoch dem Bund vorbehalten. Der in der Einleitung erwähnte *ExpertInnenkreis „Prostitution“* hat in seinem 2008 veröffentlichten Abschlussbericht⁵² den Bereich der Bundeskompetenzen eingehend beleuchtet und seine dazu erarbeiteten Empfehlungen umfassend erläutert.

Zentrale Empfehlungen wurden auch von der AG Prostitution aufgegriffen und deren Umsetzung unterstützt. Umsetzungsmaßnahmen, aktuelle (rechtliche) Entwicklungen, ihre Auswirkungen und dazu erarbeitete Empfehlungen der AG-Prostitution werden in diesem Kapitel ausgeführt.

Sittenwidrigkeit - Arbeitsrecht - Strafrecht

Verträge über sexuelle Dienstleistungen mit Körperkontakt galten nach älterer Judikatur des OGH generell als sittenwidrig und daher gemäß § 879 Abs. 1 ABGB⁵³ als nichtig. Dienstleistungsverträge zwischen SexdienstleisterInnen und Kunden sowie (freie) Dienstverhältnisse zwischen SexdienstleisterInnen und BordellbetreiberInnen waren damit ausgeschlossen.

In seiner Entscheidung vom 18. April 2012⁵⁴ ging der OGH von dieser generellen Sittenwidrigkeit insofern ab, als er feststellte, dass Verträge zwischen SexdienstleisterInnen und Kunden nicht grundsätzlich sittenwidrig sind. Überdies hält er in dieser Entscheidung fest, dass eine klagbare schuldrechtliche Verpflichtung zu sexuelle Handlungen mit dem durch Art. 8 EMRK garantierten Recht auf Achtung der sexuellen Selbstbestimmung in Widerspruch stünde und die Bereitschaft der SexdienstleisterInnen zu sexuellen Handlungen widerruflich bleibt.

⁵¹ Der Standortfrage kommt in der Praxis insbesondere aufgrund des Nachbarschaftsschutzes eine enorme Bedeutung zu.

⁵² „Prostitution in Österreich – Rechtslage, Auswirkungen, Empfehlungen“, Wien, Juni 2008 (https://www.bmbf.gv.at/frauen/prostitution/prostitution_02_26160.pdf?4dz8a1).

⁵³ § 879 Abs. 1 ABGB lautet: "Ein Vertrag, der gegen ein gesetzliches Verbot oder gegen die guten Sitten verstößt, ist nichtig."

⁵⁴ Leitentscheidung des OGH vom 18. April 2012, 3Ob45/12g.

Ob der OGH mittlerweile auch bezüglich (freien) Dienstverhältnissen zwischen SexdienstleisterInnen und BordellbetreiberInnen eine andere Grundhaltung einnehmen und diese unter bestimmten Voraussetzung für zulässig erachten würde, bleibt offen.

SexdienstleisterInnen sind arbeitsrechtlich daher jedenfalls nach wie vor als Selbständige zu beurteilen, auch wenn in der Praxis oftmals de facto ähnliche Arbeitsbedingungen wie für DienstnehmerInnen vorliegen.

Und da sexuelle Dienstleistungen nach gängiger Rechtsmeinung nicht der Gewerbeordnung unterliegen und daher auch nicht als Gewerbe anerkannt werden können, gelten SexdienstleisterInnen als sog. „Neue Selbständige“.

Seit der genannten OGH-Entscheidung können SexdienstleisterInnen zwar ihr Honorar einklagen⁵⁵ – aber es bleibt bei folgender problematischer Rechtslage:

- die Anwendung von arbeitsrechtlichen Bestimmungen ist an das Vorliegen eines Dienstvertrags gebunden; da ein solcher bereits rechtlich nicht möglich ist (s.o.), findet das Arbeitsrecht bei Arbeitsbedingungen, die de facto einem arbeitsrechtlichen Dienstverhältnis entsprechen, jedenfalls keine Anwendung;
- die Anwendung von Arbeitnehmer(Innen)schutzbestimmungen ist zwar nicht an das Vorliegen eines Dienstvertrages gebunden, setzt aber voraus, dass ein solcher zumindest rechtlich möglich wäre; Arbeitnehmer(Innen)schutzbestimmungen findet daher bei Arbeitsbedingungen, die de facto einem arbeitsrechtlichen Dienstverhältnis entsprechen, dennoch keine Anwendung;
- das Ausländerbeschäftigungsrecht hat seinen eigenen Dienstnehmerbegriff und es ist im Einzelfall zu beurteilen, ob dieser erfüllt ist – mit der Konsequenz, dass diesfalls eine Beschäftigungsbewilligung notwendig wäre, die aber mangels rechtlicher Möglichkeit eines Dienstvertrages nicht erteilt werden kann;
- auch das Steuerrecht hat seinen eigenen Dienstnehmerbegriff und es ist im Einzelfall zu beurteilen, ob dieser erfüllt ist – mit der Konsequenz, dass der Bordellbetreiber diesfalls Lohnkonten zu führen und Einkommenssteuer abzuführen hat;
- und schließlich hat auch das Sozialversicherungsrecht seinen eigenen Dienstnehmerbegriff und es ist im Einzelfall zu beurteilen, ob dieser erfüllt ist – mit der Konsequenz, dass der Bordellbetreiber diesfalls Sozialversicherungsbeiträge zu leisten hat;
- da die Beurteilung, unter welchen Voraussetzungen dienstnehmerähnliche Arbeitsbedingungen vorliegen, dem jeweiligen Rechtsgebiet (Arbeitsrecht, Ausländerbeschäftigungsrecht, Steuerrecht und Sozialversicherungsrecht) vorbehalten ist und derselbe Sachverhalt daher nicht zwingend in jedem Rechtsgebiet zur selben Beurteilung führt,

⁵⁵ Vgl. v.a. die Leitentscheidung des OGH vom 28. Juni 1989, 3Ob516/89. Siehe dazu ausführlich die Kapitel 4 und 5 des Arbeitsberichts des ExpertInnenkreises Prostitution.

ist es durchaus denkbar, dass z.B. die für den Vollzug des Ausländerbeschäftigungsrechts zuständige Behörde zur Einschätzung kommt, dass dienstnehmerähnliche Arbeitsbedingungen vorliegen, die für den Vollzug des Steuerrechts zuständige Behörde jedoch von einer selbständigen Tätigkeit ausgeht;

Die Bundesländer können kompetenzrechtlich jedenfalls nur beschränkt Regelungen erlassen, die (auch) dem ArbeitnehmerInnenschutz dienen.

Problemlage

In der Praxis arbeitet ein Großteil der SexdienstleisterInnen in Bordellbetrieben. Sehr häufig kommen die Arbeitsbedingungen in diesen Betrieben einem Dienstverhältnis zumindest sehr nahe. So beurteilt auch die Finanzpolizei, die für die Kontrolle illegaler ArbeitnehmerInnenbeschäftigungen⁵⁶ zuständig ist, Arbeitsbedingungen in Bordellbetrieben oft als dienstnehmerähnlich. Diese Einschätzung wird auch vom Verwaltungsgerichtshof geteilt.⁵⁷

Rechtlich ist (derzeit) wie bereits ausgeführt, unklar, ob Arbeitsverhältnisse möglich sind - und damit der Zugang zu Vorteilen eines Dienstverhältnisses, wie v.a. Unfall-, Kranken- und Pensionsversicherung, Krankengeld-, Wochengeld- und Abfertigungsansprüche ebenso wie Arbeitslosenversicherung und Vertretung durch die Arbeiterkammer. Weiters wären auf Dienstverhältnisse auch die ArbeitnehmerInnenschutzbestimmungen anwendbar und das Arbeitsinspektorat wäre zur Kontrolle befugt.⁵⁸

In Deutschland hat der Gesetzgeber mit der Erlassung des Gesetzes zur Regelung der Rechtsverhältnisse der Prostituierten (Prostitutionsgesetz – ProstG) vom 20. Dezember 2001 einseitig verpflichtende Arbeitsverträge rechtlich ermöglicht. Der Arbeitgeber/die Arbeitgeberin darf zwar Arbeitsort und Anwesenheitszeiten vorschreiben, aber keine Weisungen bezüglich Kundenannahme oder Servicegestaltung – also hinsichtlich der Kerntätigkeit – erteilen. Diese in Deutschland geschaffene Möglichkeit eines Arbeitsvertrages wurde aber in der Praxis bisher nicht angenommen – und nur eine unerhebliche Zahl an Arbeitsverträge auch tatsächlich abgeschlossen.

Zentrales Problem einer arbeitsrechtlichen Ausgestaltung stellt jedenfalls der Umgang mit Weisungen hinsichtlich der Kerntätigkeit dar. Solche sind bereits jetzt strafrechtlich zu verfolgen (z.B. Druckausübung Unsafe Sex Praktiken anzuwenden) – also unabhängig von einer Beurteilung der Arbeitsbedingungen als selbständig oder unselbständig.

Im Falle solcher strafrechtswidrigen Weisungen im Rahmen eines arbeitsrechtlichen Dienstverhältnisses würde den SexdienstleisterInnen in der Praxis wohl nur die Möglichkeit der Ablehnung (Nichtdurchführung) der Weisung oder der vorzeitigen Beendigung des

⁵⁶ Dies betrifft Drittstaatsangehörige, aber auch EU-BürgerInnen aus Kroatien (für die Dauer der Übergangsfrist), die keinen freien Zugang zum Arbeitsmarktzugang haben.

⁵⁷ Z. B. VwGH vom 20.06.2011, GZ 2009/09/0056 und vom 31.07.2009, GZ 2008/09/0086.

⁵⁸ Auf freie Dienstverhältnisse sind die Vorschriften des technischen und hygienischen ArbeitnehmerInnenschutzes anzuwenden, nicht jedoch die des Verwendungsschutzes.

Dienstverhältnisses bleiben, wie dies auch in anderen Berufsbereichen üblich ist⁵⁹ – und die Möglichkeit einer Klage der SexdienstleisterIn beim Arbeits- und Sozialgericht sowie die strafrechtliche Verfolgung des Bordellbetreibers/der Bordellbetreiberin.

Da die rechtliche Regelung von Arbeitsverhältnissen komplexe legislative Maßnahmen erfordert, aber nicht davon ausgegangen werden kann, dass Arbeitsverhältnisse in der Praxis in erheblichem Ausmaß eingegangen werden würden (wie sich in Deutschland deutlich zeigt), konzentriert sich die Arbeit der AG-Prostitution derzeit vor allem auf Maßnahmen unter Annahme einer selbständigen Tätigkeit. Dennoch wird auch die zumindest theoretische Möglichkeit eines Angestelltenverhältnisses in der AG Prostitution immer wieder diskutiert.

Empfehlungen

Die **Aufhebung der Sittenwidrigkeit von Verträgen, die zur Ausübung der (legalen) Sexarbeit erforderlich sind** – wie insbesondere Vereinbarungen zwischen SexdienstleisterInnen und Kunden oder Dienstverträge zwischen SexarbeiterInnen und BordellbetreiberInnen – wurde einhellig als Grundvoraussetzung erachtet, um eine tatsächliche Stärkung der Rechtsposition von SexdienstleisterInnen zu ermöglichen und der Stigmatisierung dieser Berufsgruppe entgegen zu wirken. Um die notwendige Rechtssicherheit zu erreichen, **bedarf es hierzu gesetzlicher Regelungen**.

Verpflichtungen der SexdienstleisterInnen zur tatsächlichen Erbringung von sexuellen Dienstleistungen müssen hierbei explizit ausgeschlossen sein. Im Hinblick auf Dienstleistungsverträge bedeutet dies den Ausschluss eines Rechts auf Vertragserfüllung durch die SexdienstleisterIn. Im Hinblick auf die Möglichkeit von Arbeitsverträgen bedeutet dies den expliziten Ausschluss von Weisungen betreffend die Kerntätigkeit – also den Ausschluss von Weisungen, bestimmte sexuelle Dienstleistungen zu erbringen, oder bestimmte Kunden anzunehmen.

Generell bedarf es **regelmäßiger Kontrollen** von Bordellbetrieben, um bessere Arbeitsbedingungen tatsächlich durchsetzen zu können, siehe hierzu das Kapitel „Kontrollen und Kooperationen“.

Diese Kontrollen müssen nebst der Einhaltung geforderter Auflagen (z.B. im Hinblick auf Hygiene), unter anderem auch die Einhaltung des bereits strafrechtlich gebotenen Weisungsverbots bezüglich der Kerntätigkeit umfassen. Dies unabhängig von einer rechtlichen Beurteilung der Arbeitsbedingungen als selbständig oder unselbständig.

Ebenso bedarf es einer eingehenden **Prüfung des strafrechtlichen Anpassungsbedarfs**, um der bestehenden Ausbeutungsgefahr (Zuhälterei, Menschenhandel, Mietwucher,..) wirksamer entgegensteuern zu können sowie **Schulung von RichterInnen und StaatsanwältInnen**

⁵⁹ Denn entgegen der Prüfungsmöglichkeit der Arbeitsinspektorate im Hinblick auf die Einhaltung von Arbeitnehmerschutzbestimmungen, gibt es kein Kontrollorgan für die Einhaltung des Arbeitsrechts im engeren Sinne.

zu den spezifischen Dynamiken von Zuhälterei und Menschenhandel in der Prostitution, um bei tatsächlich erfolgter Ausbeutung eine wirksamere Strafverfolgung zu erreichen.

Umsetzungsmaßnahmen

Anhebung des Strafrahmens für § 216 StGB „Zuhälterei“ von einem auf zwei Jahre (in Kraft mit 1. August 2013): damit wurde einerseits dem Unwertgehalt des Tatbestandes besser Rechnung getragen, darüber hinaus ermöglicht diese Anhebung erweiterte Ermittlungsmethoden - insbesondere auch Telefonüberwachungen. Telefonüberwachungen sind nur möglich, wenn der Strafrahmen für das Grunddelikt über einem Jahr liegt (§ 135 StPO) und eröffnen die Möglichkeit, Beweise unabhängig von einer Aussage des Opfers zu sammeln. Problematisch bleiben weiterhin die hohen Kosten, mit denen Telefonüberwachungen verbunden sind, und das häufige Abgehen der Opfer von ihren ursprünglichen Aussagen im Strafverfahren. Zudem zeigt sich auch noch weiterer Schulungs- bzw. Sensibilisierungsbedarf bei RichterInnen, die Opfern (v.a. jenen mit geringem Bildungsstand) oftmals von vornherein wenig Glauben schenken.

Prüfung der Strafbarkeit des Kunden, der trotz Wissen um eine Zwangssituation bzw. massive (strafrechtsrelevante) Ausbeutung der SexdienstleisterIn deren Dienstleistungen in Anspruch nimmt. Die AG Prostitution hat die entsprechende strafrechtliche Lücke aufgezeigt und einen Lösungsvorschlag erarbeitet (siehe dazu Anhang 4). Das dazu verfasste umfassende Positionspapier wurde an die Task Force Menschenhandel weitergeleitet, mit dem Ersuchen, sich gegenüber dem Bundesministerium für Justiz für eine entsprechende Gesetzesänderung einzusetzen. Dies ist erfolgt, die strafrechtliche Umsetzung jedoch noch offen.

Besteuerung

Hinsichtlich der unterschiedlichen Dienstnehmerbegriffe, abhängig von der Gesetzesmaterie, siehe das Kapitel „Sittenwidrigkeit – Arbeitsrecht – Strafrecht“.

Aus steuerrechtlicher Sicht können SexdienstleisterInnen unselbständig und selbständig tätig sein – abhängig von den konkreten Arbeitsbedingungen im Bordellbetrieb. Für SexdienstleisterInnen gilt daher ebenso wie für andere Berufsgruppen eine Sozialversicherungspflicht ab einem Jahreseinkommen von € 6.453,36 bzw. bei Vorliegen eines Nebeneinkommens bereits ab € 4.743,72 und eine Einkommenssteuerpflicht ab € 11.000 Jahreseinkommen (Stand 2014).

Die steuerrechtlichen Kriterien für die Beurteilung von Arbeitsbedingungen in Bordellbetrieben als selbständig oder unselbständig wurden durch die Judikatur entwickelt. Bei einer Beurteilung als unselbständig hat der Bordellbetreiber Lohnkonten zu führen und die Sozialversicherungsbeiträge abzuführen. Im umgekehrten Fall hat die SexdienstleisterIn bei voraussichtlicher Erreichung der Steuergrenze eine Steuernummer zu beantragen, eine

Einnahmen- und Ausgabenrechnung zu führen und eine Einkommenssteuererklärung abzugeben.

Während in der Vergangenheit oftmals Pauschalsteuern eingehoben wurden, hat das Bundesministerium für Finanzen im Sommer 2014 per Erlass klargestellt, dass diese Besteuerungspraxis unzulässig ist.

Problemlage

Die in der Vergangenheit oftmals tolerierte (über den Bordellbetreiber eingehobene) Pauschalsteuer hatte Vor- und Nachteile: für SexdienstleisterInnen von Vorteil war vor allem die einfache Abwicklung, von Nachteil, dass sie keinen Beleg über tatsächlich bezahlte Steuern und keinen Einkommensnachweis (und damit keine Rechtssicherheit) hatten.

Der Erlass hat große Unsicherheit hinsichtlich der richtigen rechtlichen Einordnung als selbständig oder unselbständig geschaffen, sowohl auf BetreiberInnenseite, als auch auf Seite der SexdienstleisterInnen.

Wie sich zeigt, versuchen BordellbetreiberInnen die (zumindest scheinbaren) Arbeitsbedingungen so auszugestalten, dass die Finanzbehörde von einer selbständigen Tätigkeit der SexdienstleisterIn ausgeht. Es ist daher nicht zu erwarten, dass die Vorteile, die mit einer (steuerrechtlich) unselbständigen Tätigkeit verbunden wären, in der Praxis tatsächlich schlagend werden. Die Vorteile bestünden vor allem darin, dass bei Erreichung der jeweiligen betraglichen Grenzen die SexdienstleisterIn jedenfalls sozialversichert wäre und sich nicht um die Abfuhr der Sozialversicherungsbeiträge und Einkommenssteuer kümmern müsste.

SexdienstleisterInnen müssen daher generell davon ausgehen, auch steuerrechtlich in der Regel als Selbständige beurteilt zu werden.

Die tatsächliche Besteuerungspraxis ist österreichweit und regional aber nach wie vor sehr unterschiedlich, wie erste Erhebungen im Herbst 2014 gezeigt haben.

Von der AG-Prostitution wurden bereits im Vorfeld des erwähnten Erlasses nachstehende umfassenden Empfehlungen erarbeitet und an das Bundesministerium für Finanzen im März 2013 übermittelt. Diese haben nach wie vor Gültigkeit.

Empfehlungen

- **bundesweit zentrale Zuständigkeit eines Finanzamtes** für die Besteuerung von Sexdienstleistungen: damit würde der Kompetenzaufbau im Hinblick auf die bestehenden Besonderheiten dieses Bereichs erleichtert (inkl. Beratungskompetenz gegenüber SexdienstleisterInnen); falls diese nicht möglich ist, Schulung zumindest einer Person zu diesem Themenbereich pro Finanzamt, die auch für eventuelle Beratungsgespräche zuständig ist;

- **bundesweite Kontrolle der tatsächlichen Umsetzung des Erlasses und Evaluierung seiner Auswirkungen für SexdienstleisterInnen**
- **Prüfung der Pauschalsteuer als gesetzlich vorgesehene Alternative** unter Berücksichtigung nachstehender Kriterien. Angesichts der Umsetzungsschwierigkeiten (zu Lasten der SexdienstleisterInnen) des bestehenden Erlasses, sind die zu erwartenden Auswirkungen auf SexdienstleisterInnen im Vorfeld umfassend abzuklären:
 - keine Einhebung über den Betreiber, sondern direkte Einzahlung beim FA durch die Sexdienstleisterin sowie Ausstellung einer Bestätigung über den gezahlten Betrag durch das FA: damit wird die Unabhängigkeit der SexdienstleisterIn vom Betreiber und tatsächliche Selbständigkeit gefördert; der Nachweis über die gezahlten Beträge erleichtert u.a. eine eventuelle spätere Steuererklärung;
 - bundesweite Einheitlichkeit der angewandten Berechnungsmethode und Praxis
 - eventuell Schaffung einer – bundesweit einheitlich angewandten – differenzierten Berechnungsmethode zur Erreichung größerer Steuergerechtigkeit: die unterschiedlichen Einkommensmöglichkeiten könnten zum Beispiel über eine Orientierung am Betriebsumsatz (unterschiedliche fiktive Verdienstmöglichkeiten abhängig vom Betriebsumsatz) sowie am „Beschäftigungsausmaß“ (halb- oder ganztägige Tätigkeit; Wochensätze) stärker berücksichtigt werden
 - keine Doppelbesteuerung bei Arbeitsortwechsel
 - Einkommensnachweis über das der Pauschalsteuer zugrunde gelegte fiktive Einkommen: ein Einkommensnachweis ist u.a. auch für die Erlangung einer Anmeldebescheinigung notwendig; ohne Anmeldebescheinigung ist eine längere Tätigkeit in Österreich nicht möglich, womit die Fluktuation erhöht wird; aus der Beratungstätigkeit ist bekannt, dass manche Betreiber SexdienstleisterInnen überhaupt in dem Glauben lassen, dass sie nicht länger als drei Monate in Österreich tätig sein können;
 - Wahlmöglichkeit der SexdienstleisterIn zwischen Pauschalsteuer und eigener Steuernummer - unabhängig von der Staatsbürgerschaft
- **Zielgruppenorientierte Informationsfolder** des Bundesministeriums für Finanzen und der Sozialversicherungsanstalt in den relevanten Sprachen über die anzuwendenden steuer- und sozialversicherungsrechtlichen Regelungen: SexdienstleisterInnen werden von Betreibern häufig unzureichend bis falsch über gesetzliche Regelungen informiert; der Informationszugang würde durch einen spezifischen Folder - der z.B. im Rahmen der ersten Gesundheitsuntersuchung an alle SexdienstleisterInnen übergeben werden könnte - erheblich erleichtert;
- **Maßnahmen zur Durchsetzung einer Belegpflicht des Betreibers:** es ist aus der Beratungstätigkeit bekannt, dass SexdienstleisterInnen über Zahlungen an den Be-

treiber nur selten einen Beleg erhalten. Gibt es Belege, entsprechen diese häufig nicht der tatsächlich bezahlten Höhe. Diese Zahlungen betreffen v.a. Eintrittspreise (z.B. Saunaclub), Zimmermieten, Reinigungs- und Werbungskosten.

Umsetzungsmaßnahmen

Informationsblatt zu Besteuerung und Sozialversicherung der Beratungsstellen: Von den Beratungsstellen SOPHIE und LENA wurde im Zuge der neuen Besteuerungspraxis ein erstes Informationsblatt für SexdienstleisterInnen erstellt, das online abrufbar ist.

Gesundheitsschutz

SexdienstleisterInnen sind verpflichtet, sich vor Beginn der Tätigkeit – sowie regelmäßig im Abstand von einer Woche – einer amtsärztlichen Untersuchung auf das Freisein von Geschlechtskrankheiten zu unterziehen. Ebenso bedarf es vor Aufnahme der Tätigkeit und periodisch wiederkehrend – mindestens jedoch in Abständen von drei Monaten – einer Untersuchung auf das Vorliegen einer HIV-Infektion. Das Freisein von Geschlechtskrankheiten und einer HIV-Infektion wird im amtlichen Lichtbildausweis (sog. Gesundheitskarte oder Deckel) bestätigt.^{60 61}

Problemlage

Im Zusammenhang mit Gesundheitsschutz zeigten sich insbesondere folgende Problematiken:

Bestand, Ausgestaltung und (z.T. gesetzwidriger) Vollzug der Pflichtuntersuchung, die massive Nachfrage nach ungeschütztem Geschlechtsverkehr und anderen Unsafe-Sex-Praktiken durch Kunden und korrespondierend der Druck von BetreiberInnenseite entsprechende Unsafe-Sex-Praktiken anzubieten⁶², die häufige Unkenntnis über Infektionsschutz und Schwangerschaftsverhütung sowie Verbote auf landesgesetzlicher Ebene, sexuelle Dienstleistungen während einer Schwangerschaft anzubieten.

Zur grundsätzlichen Frage der Notwendigkeit einer Pflichtuntersuchung bestanden und bestehen innerhalb der AG-Prostitution konträre Positionen, aber auch unter SexdienstleisterInnen.

Expertinnen aus dem Beratungsbereich bezweifeln deren Notwendigkeit mit folgenden Argumenten: Die wöchentliche Untersuchung unterstützt das Vorurteil, dass die Gesundheitsgefährdung von den SexdienstleisterInnen ausgeht, während in der Praxis die Kunden Unsafe-Sex-Praktiken nachfragen und SexdienstleisterInnen oftmals infizieren.

⁶⁰ Gem. § 2 der Verordnung des Bundesministers für Gesundheit und Umweltschutz über die gesundheitliche Überwachung von Personen, die der Prostitution nachgehen, StF: BGBl. Nr. 314/1974

⁶¹ Siehe dazu auch ausführlich das Kapitel 10 des Arbeitsberichts des ExpertInnenkreises Prostitution.

⁶² Bis hin zu Strafzahlungen, wenn solche nicht angeboten werden.

Es entsteht auf diese Weise auch ein gewisser Kreislauf, in dem beim Kunden das fälschliche Bild entsteht, dass Unsafe-Sex-Praktiken für ihn kein Risiko darstellen und er sich auch nicht für den Gesundheitsschutz der SexdienstleisterInnen verantwortlich fühlt. Manche BetreiberInnen bewerben sogar Unsafe-Sex-Praktiken mit dem Argument der Pflichtuntersuchung.

Außerdem fehlt SexdienstleisterInnen trotz wöchentlicher Untersuchung sehr häufig das notwendige Wissen um wirksamen Infektionsschutz. Diese gewährleistet daher auch nicht selbstbestimmtes, informiertes Handeln. Da die zuständigen amtlichen Stellen in der Regel völlig überlastet sind, reicht die zur Verfügung stehende Zeit in der Regel auch nicht aus, um umfassendere Informationen zu geben. Hinzu kommen auch sprachliche Barrieren.

Mit der Pflichtuntersuchung wird überdies nur der legale Markt erreicht - und damit von vornherein nur etwa die Hälfte aller SexdienstleisterInnen (abhängig von der Schätzung der Größe des illegalen Marktes). Freiwillige Angebote in Deutschland zeigen hingegen, dass vor allem ausbeutungsgefährdete SexdienstleisterInnen diese nutzen.

Zusätzlich ist die im Bereich der Pflichtuntersuchungen bestehende Praxis problematisch. Bundesweit gibt es sowohl qualitativ als auch kostenmäßig große Unterschiede im Vollzug der Pflichtuntersuchung. Ein wesentlicher Kritikpunkt ist der erhebliche wöchentliche Zeitaufwand, den die Pflichtuntersuchung derzeit für SexdienstleisterInnen bedeutet. Die Untersuchungen werden überdies entgegen der gesetzlichen Regelung mancherorts durch niedergelassene ÄrztInnen durchgeführt und zum Teil direkt in den Bordellbetrieben (und z.T. unter zweifelhaften hygienischen Bedingungen). Bei der Untersuchung durch niedergelassene ÄrztInnen müssen die Kosten von den SexdienstleisterInnen selbst getragen werden, dies bedeutet monatliche Kosten von 150 bis 250 Euro. Diese Ungleichbehandlung wirft auch gleichheitsrechtliche Bedenken auf.

Plädiert wurde von Beratungsseite daher für ein System der freiwilligen (und auf Wunsch anonymen) Untersuchung mit ausreichend kostengünstigen und qualitativ hochwertigen Untersuchungsangeboten, die auch eine regelmäßige gynäkologische Untersuchung umfassen – in Kombination mit (fremdsprachigen) Beratungsangeboten.

ExpertInnen aus anderen Bereichen sehen hingegen in der Pflichtuntersuchung – nebst einer breiten Gesundheitsvorsorge – auch die Möglichkeit, Gewaltbetroffenheit zu erkennen und Unterstützung anzubieten. Wäre das Angebot freiwillig, würden gerade unter Druck oder Zwang eines Zuhälters/einer Zuhälterin stehende SexdienstleisterInnen dieses Angebot kaum nutzen können.

Überdies kann nicht damit gerechnet werden, dass die hohe Zahl an SexdienstleisterInnen mit geringem Wissen über Gesundheits- und Verhütungsfragen sowie mit hoher Mobilität und damit einhergehenden Sprachbarrieren ein freiwilliges Angebot im notwendigen Ausmaß in Anspruch nehmen würde.

Weiters ist auch in Deutschland die Nachfrage nach Unsafe-Sex sehr hoch, wo es keine Pflichtuntersuchung gibt – die Nachfrage scheint daher weniger darauf zu basieren, dass sich Kunden durch eine bestehende Pflichtuntersuchung in Sicherheit wiegen, sondern vielmehr

darauf, dass Kunden das Risiko egal ist und zum Teil sogar bewusst suchen⁶³.

Die Pflichtuntersuchung sollte daher - nach Meinung der BefürworterInnen - aufrecht erhalten werden und die Bemühungen sollten sich auf Verbesserungsmöglichkeiten konzentrieren: v.a. die gesetzliche Ausgestaltung der Pflichtuntersuchung (z.B. Ausdehnung der Untersuchungsintervalle,...), die Vereinheitlichung des Vollzugs, die tatsächliche Kostenlosigkeit für SexdienstleisterInnen und die Schaffung eines angeschlossenen Beratungsangebots⁶⁴ in relevanten Sprachen.

Unter SexdienstleisterInnen selbst scheint die Frage der Sinnhaftigkeit der Pflichtuntersuchung ebenfalls kontroversiell gesehen zu werden. Während sich das Forum sexworker.at⁶⁵ für eine Abschaffung der Pflichtuntersuchung einsetzt, zeigte eine Interviewreihe mit in Österreich tätigen SexdienstleisterInnen⁶⁶ eine überwiegende Befürwortung der Pflichtuntersuchung⁶⁷ – jedoch unter Ausdehnung der Untersuchungsintervalle und weiteren Verbesserungsvorschlägen. Gleichzeitig wird von den Interviewten aber betont, dass sie auch nach Fall der Untersuchungspflicht weiterhin selbstverantwortlich und regelmäßig Gesundheitsuntersuchungen vornehmen lassen würden, um sich und ihre Partner zu schützen. Die Befürwortung der Beibehaltung der Pflichtuntersuchung erfolgt meist mit dem Argument, dass zum einen bei den AnfängerInnen das Wissen um Geschlechtskrankheiten, Ansteckungsgefahren und Verhütung gering sei und zum anderen zu viele SexarbeiterInnen ungeschützten Sex anbieten würden.

Zur Problematik von Unsafe-Sex-Praktiken ist allgemein festzustellen, dass der Druck, Unsafe-Sex-Praktiken anzubieten, von Kunden- und BetreiberInnenseite ausgeht und angesichts der zunehmenden Konkurrenz noch weiter gestiegen ist.

Ein Verbot von Unsafe-Sex-Praktiken im Rahmen von sexuellen Dienstleistungen wurde von den ExpertInnen aber ebenfalls kontroversiell gesehen. Manche sahen in der Strafbarkeit aller Beteiligten (Kunden, SexdienstleisterInnen, BetreiberInnen) die einzige Möglichkeit, das Problem in den Griff zu bekommen und lehnten ein Verbot lediglich für Kunden und BetreiberInnen ab. Andere sahen darin die Gefahr, dass – solange SexdienstleisterInnen rechtlich und sozial nicht gestärkt sind – in der Praxis vor allem diese bestraft würden, da ihnen gegenüber der Beweis am leichtesten zu führen sei. Konsens bestand daher lediglich hinsichtlich eines Werbeverbotes für Unsafe-Sex-Praktiken.

⁶³ Bis hin zu „HIV-Parties“.

⁶⁴ Das Gesundheitsamt Linz plant in Kooperation mit der Beratungsstelle LENA Informationstexte in mehreren Sprachen zur Verfügung zu stellen, die SexdienstleisterInnen im Rahmen der Erstuntersuchung am PC und mittels Kopfhörer anhören können.

⁶⁵ Das Internetforum „sexworker at“ richtet sich an SexdienstleisterInnen und die interessierte Öffentlichkeit und postet Beiträge zu einer Bandbreite an relevanten Themen, z. B. Gesundheitsfragen, Rechtslage,....

⁶⁶ Amesberger, Helga (2014): Sexarbeit in Österreich. Ein Politikfeld zwischen Pragmatismus, Moralisierung und Resistenz. Wien: new academic press, S. 97-100. Auch von Seiten der Exekutive wird (z. B. in Salzburg) in direkten Gesprächen mit SexdienstleisterInnen sehr häufig eine grundsätzliche Befürwortung der Pflichtuntersuchung wahrgenommen.

⁶⁷ Aus der Beratungsarbeit ist bekannt, dass vielen SexdienstleisterInnen jedoch nicht bewusst ist, dass im Rahmen der Pflichtuntersuchung keine gynäkologische Untersuchung erfolgt.

Unabhängig von der konkreten Ausgestaltung eines Verbots von Unsafe-Sex-Praktiken war man sich darüber einig, dass ein Verbot für sich genommen bereits abschreckende Wirkung haben könnte und ein deutliches Signal darstellen würde – unabhängig davon, wie schwer oder leicht eine Beweisführung erfolgen kann. Siehe dazu auch das Kapitel „Verantwortung des Kunden“.

Zur Problematik von Arbeitsverboten während einer Schwangerschaft siehe das eigene Kapitel „Schwangerschaft“.

Empfehlungen

- **über die Notwendigkeit der Pflichtuntersuchung bestehen konträre Haltungen! – bei Beibehaltung einer Pflichtuntersuchung besteht aber Einigkeit, dass diese reformiert und ein bundesweit einheitlicher Vollzug gewährleistet werden muss** (siehe dazu ausführlicher den ExpertInnenbericht Prostitution)
- **Maßnahmen, um die sozialversicherungsrechtliche Absicherung von SexdienstleisterInnen zu gewährleisten**
- **Werbeverbot für Unsafe-Sex-Praktiken** (in der zum Geschlechtskrankheitengesetz ergangene Verordnung sowie in den Landesprostitutionsgesetzen)
- **Vernetzung und Kooperation der relevanten medizinischen und soziale Einrichtungen** (v.a. Gesundheitsämter; niedergelassene ÄrztInnen, die in ihren Praxen die Pflichtuntersuchung durchführen; Aidshilfe; Landessanitätsdirektionen; Beratungsstellen;...)
- **Verpflichtung von BetreiberInnen, auf die Einhaltung von Safe-Sex-Praktiken in ihren Bordellen zu achten**
- **Information und Beratung von SexdienstleisterInnen**
- **Sensibilisierung und Information von Kunden**

Soweit hierzu keine bundesgesetzlichen Regelungen bestehen bzw. diese nicht konterkariert werden, sind die Länder berechtigt, im Rahmen ihrer Regelungskompetenz im Prostitutionsbereich alle öffentlichen Zwecke, insbesondere auch gesundheitspolitische Aspekte, mit zu berücksichtigen (z. B. die Verpflichtung für BordellbetreiberInnen zur Auflage von Kondomen und zum Aushang von Safe-Sex-Regeln, ein Werbeverbot für Unsafe-Sex-Praktiken); siehe dazu das Kapitel „Genehmigungsvoraussetzungen“ und den „Anhang 1“.

Umsetzungsmaßnahmen

- **Verbesserung der Pflichtuntersuchung:** Basierend auf den Empfehlungen des *ExpertInnenkreises „Prostitution“* wurde vom Bundesministerium für Gesundheit 2009 eine ministeriumsübergreifende Arbeitsgruppe eingerichtet, die ihre Arbeit mit der Erstellung eines

Fachvorschlag für eine Überarbeitung der rechtlichen Grundlagen der Pflichtuntersuchung im März 2011 eingestellt hat.

Vom STD-Ambulatorium Wien wurden im Jahr 2014 umfassende Empfehlungen für eine grundlegende Reform der Pflichtuntersuchungen erarbeitet und dem Bundesministerium für Gesundheit sowie den Landessanitätsdirektionen zur Kenntnis gebracht.

Den Vollzug betreffend wurde im Jahr 2014 in Salzburg festgestellt, dass im Rahmen der amtsärztlich durchgeführten Pflichtuntersuchung eingehobene Gebühren zu Unrecht vorgeschrieben wurden. Diese Praxis wurde eingestellt und die zu Unrecht eingehobenen Gebühren werden (drei Jahre rückwirkend) zurückerstattet.

- **Werbeverbot für Unsafe-Sex-Praktiken:** Das Oö. Sexualdienstleistungsgesetz (LGBl. Nr. 80/2012) sowie das Kärntner Prostitutionsgesetz (LGBl. Nr. 105/2012) haben bereits ein Werbeverbot für Unsafe-Sex-Praktiken eingeführt.
- **Verpflichtung von BetreiberInnen, auf die Einhaltung von Safe-Sex-Praktiken in ihren Bordellen zu achten:** § 8 Abs. 1 Z 2 des Oö. Sexualdienstleistungsgesetz sieht eine Verpflichtung der BetreiberInnen vor, unentgeltlich Präventionsmaterial, insbesondere Kondome, zur Verhütung von sexuell übertragbaren Krankheiten zur Verfügung zu stellen; weitere sieht § 6 Abs. 3 der zum Oö. Sexualdienstleistungsgesetz ergangenen Verordnung (LGBl.Nr.46/2013) vor, in allen Räumlichkeiten, in denen sexuelle Dienstleistungen angeboten werden Safer-Sex-Broschüren aufzulegen sowie sichtbare Aushänge mit Safer-Sex-Regeln auszuhängen.
- **Information und Beratung von SexdienstleisterInnen:** siehe dazu das Kapitel „Beratung und Information“
- **Sensibilisierung und Information von Kunden:** In Oberösterreich wurde von der Beratungsstelle LENA in Kooperation mit der Beratungsstelle MAIZ und der Aidshilfe Oberösterreich eine Aufklärungskampagne für SexdienstleisterInnen und deren Kunden initiiert. Ziel der Kampagne ist nebst der Aufklärung und Unterstützung von SexdienstleisterInnen zum Thema „Unsafe-Sex“ auch die entsprechende Sensibilisierung von Kunden.

7 Länderkompetenzen

Manche Bundesländer haben eigene Prostitutionsgesetze erlassen, in anderen finden sich die relevanten Regelungen im jeweiligen Landespolizeistrafgesetz. In diesem Kapitel werden vordringlich erachtete Themenstellungen im Bereich der Länderkompetenzen jeweils unter einer eigenen Überschrift behandelt. Nebst Darstellung der relevanten Rechtslage werden die sich daraus ergebende Problemstellungen sowie erarbeitete Lösungsansätze und Empfehlungen ausgeführt.

Persönliche Voraussetzungen

Schutzalter

Drei spezifische Straftatbestände widmen sich dem Schutz von Minderjährigen vor sexueller Ausbeutung in der Prostitution: § 207b StGB „Sexueller Missbrauch von Jugendlichen“, § 214 StGB „Entgeltliche Vermittlung von Sexualkontakten mit Minderjährigen“ sowie § 215a StGB „Förderung der Prostitution und pornographischer Darbietungen Minderjähriger“. Kunden und vermittelnde oder daran verdienende Dritte machen sich strafbar.

Die Landesgesetze hingegen enthalten Altersgrenzen im Sinne des Jugendschutzes, die sich an die Schutzbefohlenen selbst sowie BordellbetreiberInnen richten. Entsprechend der Volljährigkeitsgrenze betragen diese Altersgrenzen ursprünglich regelmäßig 19 Jahre und wurden mit Herabsetzung der Volljährigkeitsgrenze auf 18 Jahre⁶⁸ von vier Bundesländern entsprechend angepasst⁶⁹.

Wer Personen in seinem Betrieb arbeiten lässt, die diese Altersgrenze noch nicht erreicht haben, begeht eine Verwaltungsübertretung und setzt sich der Gefahr einer Betriebsschließung aus, ebenso wie einer strafrechtlichen Verfolgung.

Aber auch den zu jungen Personen selbst, welche entgegen den Verbotsbestimmungen in den Ländergesetzen Sexualdienstleistungen anbieten oder ausüben, droht eine Verwaltungsstrafe; der landesgesetzlich vorgesehene Strafrahmen spannt einen Bogen von max. 200 Euro in Wien bis zu max. 7.300 Euro im Burgenland. Das Wiener Prostitutionsgesetz sieht nicht nur den niedrigsten Strafrahmen vor, sondern auch, dass bei erstmaliger Übertretung zunächst von einer Strafe abzusehen ist. Der/Die Minderjährige muss sich stattdessen einem Beratungsgespräch beim Jugendwohlfahrtsträger unterziehen – andernfalls sowie im Wiederholungsfall droht die Verwaltungsstrafe.

⁶⁸ In Kraft mit 1. Juli 2001.

⁶⁹ Im Burgenland, in Kärnten, Niederösterreich, der Steiermark und Vorarlberg beträgt die Altersgrenze jedoch noch 19 Jahre.

Die AG-Prostitution hatte im Zusammenhang mit den bestehenden Altersgrenzen vor allem zwei Fragen zu prüfen: ob Verwaltungsstrafen gegen die Betroffenen selbst dem – hinter den Verbotsbestimmungen stehenden – Schutzgedanken dienlich sind und welches Schutzalter angemessen erscheint.

Problemlage

Die gesetzlich vorgesehenen Schutzaltersgrenzen sollen Jugendliche bzw. junge Menschen davon abhalten, sexuelle Dienstleistungen anzubieten und auszuüben, und nehmen BordellbetreiberInnen in die Pflicht, darauf zu achten, dass niemand unter dieser Altersgrenze im Bordell arbeitet.

Legale Bordellbetriebe halten sich in der Regel an die vorgegebenen Altersgrenzen, da hier Kontrollen möglich sind und durchgeführt werden, und bei Missachtung der einzuhaltenden Altersgrenzen massive Konsequenzen drohen.⁷⁰

Vor allem Straßen, Parks, Bahnhöfe, illegale Bordelle und Wohnungen sind Orte, an denen Minderjährige in der Prostitution ausgebeutet werden. Von Seiten der Exekutive wird vermutet, dass auch über manche Escort Services eine Vermittlung von Minderjährigen erfolgt.

Hier bieten auch die Sanktionen des Strafrechts gegen „Kunden“ oder Zwang ausübende Dritte mangels ausreichender Kontrollmöglichkeiten kaum Schutz. Nur sehr selten werden solche Straftaten aufgedeckt und zur Anzeige gebracht und auch in diesen Fällen ist meist eine Verurteilung der Täter nicht möglich.

Wie sich in der Praxis zeigt, sind junge Menschen, die sexuelle Dienstleistungen anbieten, häufig in äußerst prekären Situationen. Zur mangelnden Reife treten oft soziale Verwahrlosung, Drogenabhängigkeit sowie Druck oder Zwang von dritter Seite⁷¹ hinzu.

Die Drohung einer Verwaltungsstrafe für die Betroffenen selbst birgt zwei Probleme, die beachtet werden müssen, auch wenn in der Praxis tatsächlich verhängte Verwaltungsstrafen die Ausnahme sind. Das Wissen um die eigene Strafbarkeit erschwert den Vertrauensaufbau zu Behörden und allenfalls verhängte Strafen müssen bezahlt werden – was die Frage aufwirft, womit dieses Geld verdient werden soll⁷².

⁷⁰ Eine Erhebung des Bundeskriminalamtes hat gezeigt, dass Übertretungen durch Bordellbetriebe nur in Bundesländern mit einer Altersgrenze von 19 Jahren und betreffend Personen, die das 18. Lebensjahr bereits vollendet hatten, erfolgten.

⁷¹ Es kann grundsätzlich in zwei Gruppen unterschieden werden: In Österreich ansässige Jugendliche, oftmals sozial verwahrlost oder drogenabhängig und aus dem Ausland „zugeführte“ Jugendliche, oftmals bereits im Heimatland sexuell ausgebeutet und Opfer organisierter Ausbeutung (z.T. mit sehr gut gefälschten Pässen, die auch von Behörden als solche nur schwer erkannt werden können). Letztere stehen oftmals auch unter dem Einfluss eines sog. Loverboys, mit dem sie eine private Beziehung haben und der gleichzeitig als ihr Zuhälter fungiert.

⁷² Sollte die oder der Betroffene zur Ausübung der Prostitution gezwungen worden sein und damit zur Begehung dieser Verwaltungsübertretung, wäre die Verwaltungsstrafe zu erlassen, nicht aber in anderen Fällen.

Dennoch erfüllt nach Einschätzung der Exekutive die Strafbarkeit der Betroffenen selbst auch eine wichtige Schutzfunktion – da bei Aufgriff ein direkter polizeilicher Kontakt entsteht, der die Möglichkeit von Schutzmaßnahmen eröffnet. Allerdings ist dieses Vertrauen nicht von vornherein gegeben und die Polizei wird oftmals zunächst lediglich als strafende Instanz wahrgenommen.

Diskutiert wurden auch Möglichkeiten einer größeren Kundenverantwortung für die Einhaltung des Schutzalters nach den Landesgesetzen, so vor allem eine mögliche Verpflichtung des Kunden, sich einen (anonymisierten und speziell zu entwickelnden) Ausweis zeigen zu lassen.

Zumindest verwaltungsrechtlich könnte der Kunde auf diese Weise leichter belangt werden. Die Ausrede, dass das Opfer ja älter ausgesehen hätte, würde dann nicht möglich sein. In klaren Fällen (wo offensichtlich ist, dass es sich um eine Minderjährige/einen Minderjährigen handelt), käme zusätzlich das Strafrecht zur Anwendung.

Dem wurde die Befürchtung entgegen gehalten, dass damit zu rechnen ist, dass diese Ausweise häufig gefälscht werden. In solchen Fällen wäre der Kunde wieder aus der Verantwortung genommen, sofern ihm das jugendliche Alter nicht auffallen musste. Der mögliche Nutzen solcher Ausweise wurde im Hinblick auf den damit verbundenen Personal- und Kostenaufwand daher in Frage gestellt.

Ein weiterer Diskussionspunkt betraf die nach wie vor unterschiedlichen Schutzaltersgrenzen und mögliche Vorteile einer Vereinheitlichung. Hierzu bestand mit Ausnahme weniger Mitglieder die einhellige Meinung, dass eine Anpassung an das Volljährigkeitsalter, an dem auch die zuvor angeführten spezifischen Straftatbestände anknüpfen, am sinnvollsten ist.

Dies deshalb, weil sich zum einen zeigt, dass unterschiedliche Altersgrenzen lediglich zu einer vorübergehenden Verschiebung von Bundesländern mit höherem Schutzalter in jene mit niedrigerem Schutzalter führen. Zum anderen, weil mit einer bundesweiten Anhebung des Schutzalters über die Volljährigkeitsgrenze hinaus die Befürchtung besteht, dass insbesondere im großstädtischen Bereich ein erheblicher illegaler Markt entstehen könnte, der wenig Schutzmöglichkeiten für die betroffenen jungen SexdienstleisterInnen bieten würde.

Auch wenn die Arbeitsbedingungen im Bereich der Sexarbeit häufig sehr prekär sind und grundsätzlich ein reiferes Alter der darin Tätigen wünschenswert wäre, endet auch das strafrechtlich relevante Schutzalter mit dem Eintritt der Volljährigkeit.

Ein verwaltungsrechtliches Schutzalter von 21 Jahren bietet aber auch bei bester Absicht beschränkte Schutzmöglichkeiten. Ein solches Verbot wäre zwar in legalen Bordellbetrieben gut durchsetzbar, aber es eröffnet gleichzeitig eine illegale Marktlücke. Denn junge SexdienstleisterInnen haben auf Grund entsprechender Nachfrage häufig besonders gute Einkommensmöglichkeiten.

So muss nach Einschätzung eines Großteils der Exekutive und Beratungsstellen damit gerechnet werden, dass Volljährige bis zur Erreichung eines gesetzlich eventuell vorgesehenen höheren Schutzalters im illegalen Bereich (z. B. Escort) arbeiten – ohne die mit der Legalität verbundenen Vorteile.

Der Tatsache, dass besonders junge SexdienstleisterInnen oftmals sehr ausbeutungsgefährdet sind⁷³, kann aber auch auf andere und vielfältige Weise begegnet werden. In Österreich insbesondere durch kontrollierbare und an den Interessen der SexdienstleisterInnen orientierte Arbeitsbedingungen in Bordellbetrieben, Information, Beratung und (Umstiegs-)Unterstützung, durch Kundenverantwortung (z. B. für Safe-Sex-Praktiken) und umfassende Maßnahmen gegen Menschenhandel und Zuhälterei.

Darüber hinaus bedarf es gezielter Maßnahmen in den Herkunftsländern, wie zum Beispiel der Unterstützung besonders gefährdeter Gruppen und der Schaffung von Zukunftsperspektiven.

Die Fragestellung einer (verwaltungs- und strafrechtlichen) Anhebung des Schutzalters wird in der Arbeitsgruppe aber immer wieder aufgeworfen und aktuell auch in den Niederlanden und Deutschland diskutiert. Es bleibt ein sehr kontroversielles Thema.

Empfehlungen

Verwaltungsstrafen für Personen, die das Schutzalter noch nicht erreicht haben, sollen primär als Mittel für **verpflichtende Beratung und die Möglichkeit der Unterstützung** dienen. Eine Bestrafung der zu Schützenden sollte daher nur nach eingehender Prüfung der Umstände sowie bei Vorliegen echter Entscheidungsfreiheit erfolgen. Grundsätzlich wird ein **bundesweit einheitliches Schutzalter** für sinnvoller erachtet als unterschiedliche Regelungen in den einzelnen Ländern – hinsichtlich des anzustrebenden Schutzalters bestanden jedoch Meinungsunterschiede.

Die bestehende Verantwortung der BordellbetreiberInnen für die Einhaltung des Schutzalters wird grundsätzlich für ausreichend erachtet; besondere Pflichten für Kunden (insbesondere außerhalb zugelassener Bordellbetriebe) sollten noch eingehender geprüft werden.

Möglichkeiten zur besseren Durchsetzung des bestehenden strafrechtlichen Schutzes für Minderjährige sind von den zuständigen Ressorts zu prüfen. Hierbei wird der **Sensibilisierung von RichterInnen und StaatsanwältInnen** ein besonderer Stellenwert eingeräumt. Auch ein eventuell erforderlicher **strafrechtlicher Anpassungsbedarf ist zu prüfen**, insbesondere betreffend Zuhälterei und Menschenhandel (Loveboy-Problematik⁷⁴).

Umsetzungsmaßnahmen

Verwaltungsstrafen als Mittel für **verpflichtende Beratung und Möglichkeit der Unterstützung**: Wien sieht seit 2011 ein zweistufiges System vor. Als erster Schritt erfolgt beim Jugendwohlfahrtsträger ein verpflichtendes Beratungs- und Informationsgespräch über den Sinn und

⁷³ Zu einer oftmals noch geringen Reife treten häufig mangelnde Deutschkenntnisse und fehlendes Wissen über Infektionsschutz und Empfängnisverhütung ebenso wie über ihre Rechte und Unterstützungsmöglichkeiten hinzu.

⁷⁴ Eine zuhälterische Methode, bei der ein (meist junger) Mann eine (meist sehr junge) Frau emotional abhängig macht und dies gezielt nutzt, um sie in die Prostitution zu drängen und in dieser zu halten – um letztlich von deren Einnahmen zu profitieren.

Zweck des Verbots und die gefährdenden Auswirkungen einer Tätigkeit in der Prostitution (§18 Abs. 8 Wiener Prostitutionsgesetz 2011). Nur wenn dieses Gespräch schuldhaft nicht in Anspruch genommen wird, erfolgt eine Verwaltungsstrafe. In der Praxis wird in Wien in allen Fällen, in denen eine Minderjährige/ein Minderjähriger in der Prostitution aufgegriffen wird, zunächst davon ausgegangen, dass es sich um ein Opfer einer Straftat handelt und werden entsprechende Ermittlungen eingeleitet.

Geschäftsfähigkeit

Die meisten Landesgesetze schränken die Ausübung der Prostitution auf Personen ein, gegen die keine pflegschaftsbehördlichen Bedenken vorliegen bzw. die nicht besachwaltet sind. Salzburg und Vorarlberg haben keine diesbezügliche Regelung, Burgenland stellt darauf ab, ob die Person ihre Angelegenheiten selbst gehörig besorgen kann.

Von polizeilicher Seite wurde in Österreich in den letzten Jahren vermehrt SexdienstleisterInnen wahrgenommen, die den Eindruck vermitteln, nicht voll geschäftsfähig zu sein. Diese Beobachtung gibt es auch in manchen anderen EU-Mitgliedstaaten.

Empfehlungen

Vereinheitlichung der Rechtslage: liegen tatsächlich fundierte Bedenken hinsichtlich der Geschäftsfähigkeit der betroffenen Person vor, so soll sie - wie dies auch bei Minderjährigen der Fall ist - von der Ausübung der Prostitution ausgeschlossen werden. Dies zum Schutz der betroffenen Person und daher unter der Voraussetzung, dass die rechtlichen Konsequenzen einer dennoch illegalen Ausübung nicht zu Lasten der Betroffenen gehen.

Die behördlichen Möglichkeiten in der Praxis sind zwar beschränkt, insbesondere da ein Großteil der vermuteten Betroffenen aus dem Ausland kommt und dies die Einleitung eines pflegschaftsbehördlichen Verfahrens umso schwieriger macht. Dennoch ist die **Sensibilisierung der involvierten Behörden** - insbesondere jener Stellen, die die Pflichtuntersuchung durchführen - ein weiterer wichtiger Schritt, um mögliche Betroffene zu identifizieren.

Meldepflicht

De facto erfolgt in allen Bundesländern eine Meldung der SexdienstleisterInnen bei den Polizeibehörden. Entweder direkt – durch die SexdienstleisterInnen selbst oder die BordellbetreiberInnen – oder aber über Weiterleitung der Meldung bei einer anderen Behörde (Bezirksverwaltungs- oder Gemeindebehörden und Gesundheitsämter).

Aus polizeilicher Sicht dienen diese Meldungen dem Schutz der SexdienstleisterInnen und der Möglichkeit Fluktuationen zu erkennen und Rückschlüsse auf dahinterliegende Strukturen abzuleiten.

Da es sich um einen Arbeitsbereich handelt, in dem Zuhälterei und Menschenhandel weiterhin ein erhebliches Problem darstellen, bieten persönliche Meldepflichten (die derzeit nur in Wien und Burgenland bestehen) darüber hinaus die Möglichkeit, direkten Kontakt zu SexdienstleisterInnen zu bekommen. Für jene, die tatsächlich unter dem Druck Dritter stehen, ist damit die Chance geboten, sich diesen Stellen anzuvertrauen bzw. kann die Behörde bei Verdachtsmomenten auch von sich aus reagieren.

Umgekehrt bedeuten Meldepflichten für SexdienstleisterInnen aber auch Stigmatisierung und Kontrolle und Beratungsstellen stellen in Frage, wieweit sie grundsätzlich und insbesondere in der gegebenen Form tatsächlich dem Schutz der SexdienstleisterInnen dienen.

Aber auch wenn die Meinungen innerhalb der AG-Prostitution, wieweit eine mögliche Schutzfunktion die damit verbundene polizeiliche Erfassung und Stigmatisierung rechtfertigt, auseinander gingen, konnten im Zusammenhang mit Registrierungspflichten dennoch Empfehlungen formuliert werden.

Empfehlungen

Trotz der Ablehnung einer Meldepflicht vor allem unter den ExpertInnen aus dem Beratungsbereich bestand Einigkeit, dass – wenn es schon eine Meldepflicht gibt – dies eine **direkte Meldepflicht der SexdienstleisterInnen in Kombination mit (freiwilliger) Beratung** sein sollte. Denn damit wird die Möglichkeit geschaffen, SexdienstleisterInnen vor Beginn ihrer Tätigkeit umfassend über ihre Rechte und Pflichten zu informieren und auf Unterstützungsangebote aufmerksam zu machen. Damit wäre für SexdienstleisterInnen mit der Meldung auch ein wahrnehmbarer Nutzen verbunden und könnte selbstbestimmtes Arbeiten unterstützt werden.

Wien hat in seinem neuen Prostitutionsgesetz eine entsprechende Regelung aufgenommen, jedoch noch mit dem Vorbehalt, dass Beratung nur nach Maßgabe der zur Verfügung stehenden Mittel erfolgt.

Den Bordellbetreiber/die Bordellbetreiberin sollte hingegen die Verpflichtung treffen, dass nur gemeldete SexdienstleisterInnen in seinem/ihrem Betrieb arbeiten.

Umsetzungsmaßnahmen

In Wien besteht eine persönliche Meldepflicht für SexdienstleisterInnen. Mit dem Wiener Prostitutionsgesetz 2011 (§ 5 Abs. 2) wurde vorgesehen, dass im Rahmen der Meldung (nach Maßgabe der zur Verfügung stehenden Mittel) Beratung zur Verfügung gestellt wird und die Anwesenheit einer Beraterin oder eines Beraters während der Parteienverkehrszeiten zu gestatten ist.

Von der MA 57 ist Registrierungsberatung in die Vereinsförderung der Beratungsangebote von LEFÖ und mittlerweile auch von SOPHIE aufgenommen worden. Sexarbeiterinnen erhalten bei der Terminvereinbarung für die Registrierung von der Polizei auch Folder der Vereine (in mehreren Sprachen) mit Information zur Registrierungsberatung. Sie können sich entweder beim Verein erstberaten lassen, oder sich direkt mit der Beraterin am Tag der Registrierung

einen Termin ausmachen. Bei Bedarf gibt auch die Möglichkeit, dass ein Raum in der Registrierungsstelle für Beratungsgespräche genutzt werden kann.

Schwangerschaft

Salzburg hat mit Juni 2009 ein Verbot für „offenkundig schwangere Personen“ erlassen, sexuelle Dienstleistungen auszuüben.⁷⁵

Die Haltung hierzu ist sowohl innerhalb der Verwaltung als auch der Polizei bereits auf sachlicher Ebene gespalten. Zusätzlich bestehen massive verfassungsrechtliche Bedenken. Zum einen, ob eine derartige Bestimmung, die ihrem Inhalt nach eine arbeitsrechtliche Regelung darstellt, unter den Kompetenztatbestand der „Sittlichkeitspolizei“ subsumiert werden kann, zum anderen, ob dem verfassungsrechtlichen Bestimmtheits- und Sachlichkeitsgebot genügend Rechnung getragen wird (wer ist „offenkundig“ schwanger, warum nur „offenkundig“ Schwangere).

In der Steiermark hingegen enthalten die (zumindest von Graz) verwendeten Musterhausverordnungen⁷⁶ ein Verbot, schwangere Sexdienstleisterinnen im Bordellbetrieb zu beschäftigen. Auch bekommen offensichtlich schwangere SexdienstleisterInnen (zumindest in Graz) keine Gesundheitskarte.

Weder in Salzburg noch in der Steiermark erfolgte bisher eine Evaluierung der Konsequenzen für die Gruppe der Betroffenen und deren Kinder.

Problemlage

So irritierend die Tatsache auch sein mag, dass Schwangere – insbesondere aufgrund der Nachfrage von Kundenseite – sexuelle Dienstleistungen anbieten, ist es wichtig, persönliche Moralvorstellungen hintanzuhalten und Verbote an ihren Auswirkungen zu messen.

Hierzu konnte festgestellt werden, dass weder in Salzburg noch in der Steiermark von staatlicher Seite eine Evaluierung der Verbotsfolgen erfolgte.

Aus Erfahrung der Beratungsstellen zeigen sich folgende generelle Probleme:

Häufig verfügen SexdienstleisterInnen über keinen ausreichenden Versicherungsschutz, dies wirkt sich insbesondere bei einer Schwangerschaft verhängnisvoll aus, in der regelmäßig ärztliche Leistungen in Anspruch genommen werden sollten. Das verschärft sich im Falle einer Risikoschwangerschaft.

⁷⁵ Vgl. § 2 Abs. 1 Z 5 Salzburger Landessicherheitsgesetz.

⁷⁶ Basierend auf §7 Z 6 des Steiermärkischen Prostitutionsgesetzes.

Aber auch bei umfassender Versicherung der Sexdienstleisterin⁷⁷ besteht i.d.R. kein Anspruch auf vorzeitigen Mutterschutz. Denn aus medizinischer Sicht stellt Geschlechtsverkehr in der Schwangerschaft grundsätzlich keine Gefahr für das Ungeborene dar.^{78 79}

Ein Verbot verschärft diese prekäre Situation. Die legale Einkommensquelle entfällt plötzlich, legale Einkommensalternativen bestehen in der Regel nicht und die Betroffenen verfügen nur in den seltensten Fällen über einen finanziellen Polster. Zusätzlich droht unmittelbare Obdachlosigkeit, wenn die Sexdienstleisterin in einem vom Bordellbetreiber/der Bordellbetreiberin zur Verfügung gestellten Appartement wohnt. Verliert sie ihre Arbeit im Bordell, verliert sie auch diese Wohnmöglichkeit.

Ein Verbot drängt die Betroffenen daher in die Illegalität. Für das ungeborene Kind bedeutet diese Verdrängung ein erhöhtes Risiko der Schädigung. Infektionsschutz und regelmäßige Untersuchungen sind nicht gewährleistet, auch die Erreichbarkeit mit sozialer Beratung wird erschwert. Die Erfahrungen der Beratungsstellen zeigen auch, dass diese Perspektivlosigkeit in manchen Fällen zum Schwangerschaftsabbruch führt.

Überdies gibt es eine spezielle Nachfrage nach sexuellen Dienstleistungen von schwangeren Frauen und viele Kunden sind bereit hierfür höhere Preise zu zahlen.

Empfehlungen

Es bestand Einigkeit darüber, dass das Wohl der Mutter und des (ungeborenen) Kindes Vorrang gegenüber moralisch-ethischen Überlegungen haben muss und ein Verbot, welches zudem verfassungsrechtlichen Bedenken begegnet, zu hohe Risiken birgt. **Anstelle eines Verbots werden unterstützende Maßnahmen für notwendig erachtet**, insbesondere:

- Beratung über Verhütungsmaßnahmen und Infektionsschutz sowie Versicherungsschutz und –möglichkeiten, siehe dazu das Kapitel „Gesundheitsschutz“
- Zugang zu Sozialleistungen wie in anderen Berufsfeldern und Schaffung der notwendigen Voraussetzungen (z. B. Prüfung eventueller ArbeitgeberInnenpflichten zur Leistung von Sozialabgaben) sowie Maßnahmen zur Gewährleistung eines ausreichenden Versicherungsschutzes (eventuell Kontrolle eines solchen im Zuge der (ersten) Pflichtuntersu-

⁷⁷ Besteht eine Versicherung bei der SVA, besteht auch Anspruch auf Wochengeld, unabhängig von der Versicherungsdauer. Der Wochengeldanspruch besteht für den Zeitraum 8 Wochen vor der Entbindung, am Entbindungstag und die ersten 8 Wochen nach der Entbindung in Höhe von €26,26 pro Tag. Auch während des Bezugs von Wochengeld besteht jedoch die Verpflichtung zur Einzahlung der monatlichen Versicherungsbeiträge. Bei Anspruch auf Familienbeihilfe besteht auch Anspruch auf Kinderbetreuungsgeld.

⁷⁸ Sind bei Fortdauer der Tätigkeit Leben oder Gesundheit der Kindesmutter oder des Kindes gefährdet, kann Wochengeld über die Bezugsdauer der 8 Wochen vor der Entbindung hinaus bezogen werden, hierzu bedarf es allerdings einer amtsärztlichen Bestätigung. Es bleibt daher der ärztlichen Beurteilung überlassen, inwiefern eventuelle besonders belastende Arbeitsbedingungen (z. B. Rauchbelastung und Nacharbeit) als entsprechende Gefährdung erachtet werden.

⁷⁹ Die österreichweite Praxis der Pflichtuntersuchung (bzw. der Ausstellung der sog. Gesundheitkarte) im Falle einer Schwangerschaft der Sexdienstleisterin ist nicht bekannt. In Wien z.B. steht die kostenlose Pflichtuntersuchung auch schwangeren Sexdienstleisterinnen offen.

chung); siehe dazu die Kapitel „Sittenwidrigkeit – Arbeitsrecht – Strafrecht“ sowie „Besteuerung“

- zur Frage von Unsafe-Sex-Praktiken siehe das Kapitel „Gesundheitsschutz“ sowie „Anhang 1“

Bordellbetriebe

Die Orte, an denen Prostitution tatsächlich stattfindet, sind vielfältig: klassische Bordelle, Laufhäuser, Saunaclubs, Studios, Stundenhotels, Peep-Shows, Massagesalons, Bars, Schwulen- und Lesbentreffs, Wohnungen, Sex-Kinos, Straße, Fahrzeuge,...

Der Landesgesetzgeber gibt den gesetzlichen Rahmen für jene Räumlichkeiten vor, in denen Prostitution legal ausgeübt werden kann, die sog. Bordellbetriebe. Sie sind in den verschiedensten Betriebsformen möglich (kleine Studios, Großbordelle, klassische Bordelle, Laufhäuser, Saunaclubs, Studios,...), sofern sie den landesgesetzlichen Bestimmungen entsprechen.

In den folgenden Kapiteln werden wichtige Aspekte dieser landesgesetzlichen Regelungen aufgegriffen, ihre Auswirkungen, insbesondere auf Arbeitsbedingungen für SexdienstleisterInnen, dargestellt und mögliche Verbesserungen aufgezeigt.

Örtliche Einschränkungen

Alle Landesgesetze erlauben grundsätzlich die Anbahnung und Ausübung der Prostitution in Bordellbetrieben. Die Anbahnung im öffentlichen Raum (Straßenstrich) ist jedoch – abhängig vom Bundesland – gesetzlich oder durch Verordnungen stark eingeschränkt oder gänzlich verboten. Wohnungsprostitution⁸⁰ ist in allen Bundesländern verboten, Hausbesuche⁸¹ sind hingegen in manchen⁸² Bundesländern zulässig – siehe dazu die jeweiligen Kapitel.

Die in den Prostitutionsgesetzen getroffenen örtlichen Einschränkungen für Bordellbetriebe sind in der Regel sehr weitreichend, lediglich Wien hat mit einer Novelle 2011 ein relativ liberales System geschaffen.

Mit Ausnahme von Wien und Tirol sehen alle Ländergesetze Schutzobjekte vor, in deren Umkreis keine Bordellbetriebe eingerichtet werden dürfen. Als Schutzobjekte sind regelmäßig Schulen, Kindergärten, Heime für Kinder oder Jugendliche, Jugendzentren, Sportstätten, Kinderspielplätze, Gebäude die religiösen Zwecken gewidmet sind, Amtsgebäude, Krankenhäuser, Sanatorien, Altenheime, Pflegeheime, Erholungsheime und Kasernen genannt.

⁸⁰ In der Privatwohnung der SexdienstleisterIn oder Dritter.

⁸¹ In der Privatwohnung des Kunden

⁸² Burgenland, Niederösterreich, Oberösterreich, Steiermark und Wien;

Der einzuhaltende Umkreis (die Schutzzone) unterscheidet sich erheblich von Landesgesetz zu Landesgesetz. Salzburg etwa sieht einen Umkreis von jeweils 300 Metern vor, während andere Landesgesetze eine offenere Formulierung getroffen haben („in der Nähe von“). Überdies nimmt Salzburg Gebiete, die als Wohngebiet, erweitertes Wohngebiet oder Dorfgebiet gewidmet sind generell aus und Vorarlberg dichtes Wohngebiet.

Wien und Tirol weisen jedoch Besonderheiten auf. Das Wiener Prostitutionsgesetz sieht vor, dass AnrainerInnen- und öffentliche Interessen zu schützen und hierbei Schutzobjekte zu berücksichtigen sind. Sog. Schutzobjekte stellen daher keinen Untersagungsgrund per se dar und ermöglichen eine Abwägung der tatsächlichen Gegebenheiten. Das Tiroler Landes-Polizeigesetz stellt hingegen auf eine Bedarfsprüfung ab⁸³.

Weiters enthalten zahlreiche Ländergesetze eine Verordnungsermächtigung, die es Gemeinden erlaubt, zusätzliche örtliche Einschränkungen zu treffen.

Nebst diesen örtlichen Einschränkungen im engeren Sinne sind nach allen landesgesetzlichen Regelungen Interessen der AnrainerInnen und sonstige öffentliche Interessen (Gefährdung der Ruhe, Ordnung und Sicherheit, das örtliche Gemeinwesen, der Jugendschutz, der Fremdenverkehr, die Gesundheit) zu berücksichtigen. Überdies sind Raumordnungen und Flächenwidmungspläne zu beachten.

Problemlage

Wenn über Raumordnungen, örtliche Einschränkungen in Prostitutionsgesetzen, unbestimmte Gesetzesbegriffe und die Vollzugspraxis ein zu restriktives System geschaffen wird, besteht die Gefahr, dass der Markt mit Umgehungen arbeitet und damit Illegalität geschaffen wird. Einfluss auf die Arbeitssituation von Sexdienstleisterinnen kann aber nur über legale Betriebe genommen werden.

Dort, wo ein Bordell nicht zulässig ist, wird z. B. ein Table Dance Lokal beantragt. So gibt es beispielsweise in Vorarlberg zahlreiche Table Dance Lokale, aber kein einziges genehmigtes Bordell. Dass in diesen Lokalen regelmäßig versteckte Prostitution ausgeübt wird, kann aber meist nicht ausreichend bewiesen werden.

Auch für AnrainerInnen stellt ein restriktives System keinen unbedingten Vorteil dar. Die Erfahrung der Exekutive zeigt, dass genehmigte Bordellbetriebe in der Regel unauffällig agieren und darauf bedacht sind, keine „Schwierigkeiten“ zu bekommen. Generell kommt es durch legale Bordellbetriebe nur sehr selten zu Belästigungen der AnrainerInnen und es gibt gute Erfahrungen mit Bordellbetrieben auch mitten in der Altstadt (z. B. Freistadt) oder im Wohngebiet (meist städtische Ballungszentren wie z. B. Wien, Graz und Linz).

⁸³ § 15 Abs. 4 des Tiroler Landes-Polizeigesetzes, der Bedarf ist anhand folgender Kriterien zu prüfen: Bevölkerungs- und Tourismusstruktur des voraussichtlichen Einzugsgebietes sowie bereits bestehende Bordelle und Ausmaß der illegalen Prostitution in diesem.

Die optische Wahrnehmbarkeit von Bordellbetrieben kann durch entsprechende Kennzeichnungsregelungen gut gesteuert werden. Häufig sind bestimmte Werbeplakate für kommerzielle Produkte anstößiger als die äußere Wahrnehmbarkeit von Bordellbetrieben.

Mit Ausnahme von Wien erscheinen die bestehenden Schutzzonenregelungen daher nicht nur überholt, sondern gewähren den Behörden auch kaum Flexibilität. Ist die Behörde zusätzlich im Vollzug restriktiv, kann dies bis zur Extremsituation führen, dass es gar keine genehmigten Bordelle gibt – wie derzeit in Vorarlberg.

Aber auch eine „Verbannung“ von Bordellbetrieben aus dem Orts- bzw. Stadtgebiet birgt Nachteile für SexdienstleisterInnen in sich. Eine solche erfolgt, wenn auf Grund der Dichte der Schutzobjekte und restriktiver Abstandregelungen Genehmigungen in zentraleren Lagen nicht mehr möglich sind.

Sie führt zu einer weiteren Isolierung⁸⁴ der SexdienstleisterInnen und größeren Abhängigkeit von Dritten: Da es schwierig ist, für relativ kurze Zeiträume eine Wohnung am freien Markt zu finden, stellen BordellbetreiberInnen häufig auch den Wohnraum zur Verfügung⁸⁵, im Bordellbetrieb selbst oder in unmittelbarer Nähe des Bordellbetriebes. Öffentlich schlecht erreichbare Lagen bedeuten daher auch – sofern die SexdienstleisterIn über kein eigenes Fahrzeug verfügt – dass sie von Dritten abhängig ist, die sie „transportieren“ (z. B. zur wöchentlichen Pflichtuntersuchung, zu Beratung, zu Freizeitprogrammen,...).

Die Verdrängung in öffentlich nicht erreichbare Lagen erschwert überdies das Entstehen kleiner, selbstgeführter Betriebe (Studios) und begünstigt das Entstehen von Großbetrieben.

Empfehlungen

Das neue Wiener Prostitutionsgesetz sieht als bisher einziges Bundesland die „bloße“ Berücksichtigung von Schutzobjekten sowie die Abwägung öffentlicher Interessen vor. Damit ist der Behörde ein deutlich größerer Ermessensspielraum in der Interessensabwägung gegeben, als dies in den anderen Bundesländern der Fall ist, und damit auch die notwendige Flexibilität, um auf reale Rahmenbedingungen zu reagieren.

Eine starre gesetzliche Schutzzonenregelung ist angesichts des gesellschaftlichen Wandels nicht nur überholt, sondern gewährt der Behörde auch zu geringe Ermessensspielräume und Lenkungsmöglichkeiten.

Es wird daher empfohlen, die **entsprechenden landesgesetzlichen Regelungen zu überarbeiten und flexibler zu gestalten**. Berechtigte Interessen sollen berücksichtigt werden können, orientiert an den realen Bedingungen. Ebenso bedarf es einer entsprechenden Verwaltungspraxis.

⁸⁴ Häufig bestehende Sprachbarrieren und die generelle Stigmatisierung von SexdienstleisterInnen machen es bereits schwierig, am sozialen Leben teilzuhaben.

⁸⁵ Bei Laufhäusern ist das angemietete Zimmer/ Appartement häufig Arbeits- und Wohnplatz zugleich.

Umsetzungsmaßnahmen

Wien hat 2011 ein Genehmigungsverfahren eingeführt und als bisher einziges Bundesland eine Regelung getroffen, die es der Behörde ermöglicht, abhängig von den tatsächlichen Gegebenheiten eine Abwägung zu treffen und auf starre Abstandsregelungen zu verzichten. Die Behörde hat zwischen dem Schutz der Anrainerinnen und Anrainer vor unzumutbarer Belästigung und wichtigen öffentlichen Interessen (z.B. Jugendschutzes) einerseits und den Interessen des Antragstellers/der Antragstellerin andererseits abzuwägen (§13 Abs. 2 Wiener Prostitutionsgesetz 2011).

Genehmigungsverfahren

Neben den örtlichen Einschränkungen für Bordellbetriebe sehen die Ländergesetze in der Regel weitere Voraussetzungen vor, die erfüllt werden müssen. Diese betreffen die Person des Antragstellers/der Antragstellerin (z. B. Strafregisterauszug), die Ausgestaltung des Betriebes (z. B. hygienische Standards) sowie Pflichten des Antragstellers/der Antragstellerin (z. B. Meldepflichten gegenüber der Behörde). Siehe dazu das Kapitel „Genehmigungsvoraussetzungen“.

Nicht alle Ländergesetze sehen ein eigenes Genehmigungsverfahren für Bordellbetriebe vor.

Im Burgenland sowie in Niederösterreich bedarf es nach den Prostitutionsbestimmungen lediglich einer Anzeige des geplanten Betriebes, alle anderen Bundesländer sehen mittlerweile ein Bewilligungsverfahren vor.

Zuständig für die Genehmigungsverfahren ist der Bürgermeister/die Bürgermeisterin im eigenen Wirkungsbereich der Gemeinde, es sei denn, im Prostitutionsgesetz⁸⁶ oder mittels Übertragungsverordnung⁸⁷ wurde eine andere Behörde für zuständig erklärt⁸⁸.

Je nach Ausrichtung des zu genehmigenden/angezeigten Bordells können folgende Behörden berührt sein: Baubehörde⁸⁹, das Gewerbeamt⁹⁰ (bei einem Gastgewerbebetrieb), die Raumplanungsbehörde (Widmungsplan), die Sicherheitsbehörde (persönliche Voraussetzung des Betreibers) und verschiedene Sachverständige (baupolizeiliche Auflagen, hygiene- und sanitätsrechtliche Vorschriften, Lärmbelastungsprüfung etc.).

⁸⁶ Z. B. in Vorarlberg der Gemeindevorstand.

⁸⁷ Z. B. in Wien die Landespolizeidirektion Wien.

⁸⁸ Durch die Verwaltungs-Novelle hat sich der Instanzenzug im Bewilligungsverfahren geändert; d.h. es entscheidet bei Bordellverfahren nach den Gemeindeinstanzen nicht mehr die Landesregierung als Vorstellungsbehörde, sondern das jeweilige Landesverwaltungsgericht.

⁸⁹ Baubehörde erster Instanz ist ebenfalls der Bürgermeister/die Bürgermeisterin.

⁹⁰ Bei der gewerbebehördlichen Überprüfung – die allerdings nur den gastronomischen Teil betrifft, also die Ausschank und nicht auch die Zimmer – wird in der Regel auch das Arbeitsinspektorat beigezogen. Zuständig ist die Bezirksverwaltungsbehörde.

Die Intensität der Zusammenarbeit dieser einzelnen Stellen ist in der Praxis sehr unterschiedlich, auch inwieweit direkter Kontakt zu den BetreiberInnen besteht und Begutachtungen vor Ort erfolgen⁹¹ – oder aber Entscheidungen lediglich auf Grund der eingebrachten schriftlichen Unterlagen getroffen werden.

Problemlage

Für (kleine) Gemeinden stellt ein Bordellgenehmigungsverfahren oftmals eine sachliche/personelle Überforderung dar. Die handelnden Personen (Genehmigungsbehörde ist der Bürgermeister/die Bürgermeisterin bzw. der Gemeindevorstand) sind zudem – aufgrund der negativen Haltung gegenüber der Sexdienstleistungsbranche – oft einem stärkerem Druck durch die lokale Bevölkerung ausgesetzt als dies bei Genehmigungsverfahren auf Bezirksverwaltungsebene der Fall wäre.

Überdies bedarf ein Bordellbetrieb meist zusätzlicher Genehmigungen, die in die Zuständigkeit der Bezirksverwaltungsbehörde (z. B. bei angeschlossenem Barbetrieb) fallen und ist diese auch die zuständige Sicherheitsbehörde.

Eine Zuständigkeit der Bezirksverwaltungsbehörden kann hingegen sachliche Entscheidungen erleichtern und Synergieeffekte generieren – unter anderem durch Verfahrenskonzentration, leichteren Erfahrungsaufbau (aufgrund der höheren Verfahrenszahl) und geringerem Schulungsaufwand (da weniger Personen zuständig sind). Solche Zuständigkeitsübertragungen sind auch in anderen (komplexen/aufwändigen) Bereichen nicht unüblich, so etwa in der Steiermark für den Bereich des Baurechts.⁹²

Von manchen Mitgliedern wurde in einer Zuständigkeit der Polizei die Möglichkeit gesehen, Verfahren politikferner durchzuführen und das Wissen der Polizei über problematische involvierte Personen leichter zu nutzen. Bei einer generellen Zuständigkeit der Polizei wurde jedoch von anderen das Entstehen einer „kriminellen Optik“ befürchtet und in der Möglichkeit der Übertragung an die Landespolizeidirektion in Städten mit eigenem Statut ein Kompromiss gesehen.

Einig war man sich, dass ein Lokalausweis mit den relevanten Sachverständigen⁹³ durchzuführen ist, jedenfalls aber die in Folge für Kontrollen zuständige Polizeidienststelle involviert werden sollte, ebenso wie das Arbeitsinspektorat (unabhängig davon, wie die Arbeitsverhältnisse in dem jeweiligen Betrieb formal beurteilt werden).

Diskutiert wurde auch die Möglichkeit der Schaffung von Beiräten zur Unterstützung der zuständigen Genehmigungsbehörde. Diese sollten relevante Berufsgruppen umfassen – BehördenvertreterInnen, aber auch Beratungsstellen und SexdienstleisterInnen. Damit könnte eine

⁹¹ In Graz etwa erfolgt bei Neubewilligungen und bei Übernahmen immer ein Ortsausweis unter Beiziehung der Sicherheitsbehörden und sonstiger Sachverständiger.

⁹² Sog. Bauübertragungsverordnungen.

⁹³ Welche Sachverständige im Einzelfall einzubeziehen sind, hängt von der Art und Größe des beantragten Betriebes ab.

lokale Vernetzung entstehen, über die wertvolles Wissen für behördliche Entscheidungen generiert werden könnte.

Jedenfalls notwendig erachtet wurde von allen Mitgliedern, dass das für Genehmigungen zuständige Personal umfassend geschult wird: über Eigenheiten der Branche, unterschiedliche Betriebsformen und ihre (möglichen) Auswirkungen auf Arbeitsbedingungen für SexdienstleisterInnen bis hin zu relevanten Straftatbeständen.

Empfehlungen

Für Bordellbetriebe wird ein **Genehmigungsverfahren** für **notwendig und zweckmäßig** erachtet. Dieses bietet nicht nur bessere Einsicht und Kontrollmöglichkeiten der Behörde, sondern auch wesentliche Gestaltungsmöglichkeiten.

In einem Genehmigungsverfahren muss der/die AntragstellerIn Kontakt mit der Behörde aufnehmen, die Behörde kann sich mit dem konkreten Betriebskonzept auseinandersetzen, abhängig von Betriebsgröße und -form notwendige Auflagen erteilen und deren Erfüllung vor Betriebsaufnahme kontrollieren. Öffentliche Interessen und Interessen der SexarbeiterInnen können im Rahmen eines Bewilligungsverfahrens entsprechend berücksichtigt werden.

Umgekehrt ist eine abschließende Kategorisierung und Regelung von Auflagen nach Betriebsgröße und -form bereits auf Gesetzesebene – angesichts der vielfältigen und sich laufend verändernden Betriebsformen – nicht möglich. Die notwendige Flexibilität kann daher nur über – an den konkreten Betrieb individuell anzupassende – Auflagen geschaffen werden (z. B. keine Überregulierung, die kleine Betriebe verhindert, siehe dazu im Detail das Kapitel „Genehmigungsvoraussetzungen“).

Um sachliche Entscheidungen zu erleichtern und Synergieeffekte zu nutzen, wird die Übertragung der **Zuständigkeit für Bordellgenehmigungen** auf die **jeweilige Bezirksverwaltungsbehörde** und in **Städten mit eigenem Statut** die Möglichkeit der Übertragung auf die **Landespolizeidirektion** empfohlen (siehe dazu auch das Kapitel „Kompetenzen“).

Überdies wird ein verpflichtender **Lokalausweis** für notwendig erachtet, unter **Einbindung der relevanten Sachverständigen** und jedenfalls der zuständigen **Polizeibehörde** und des **Arbeitsinspektorats** (unabhängig von der formalen Beurteilung der Arbeitsbedingungen/des Arbeitsverhältnisses als selbständig oder unselbständig). Die **Prüfung der Einrichtung von lokalen Beiräten** wird angeregt.

Zusätzlich bedarf es einer eingehenden **Schulung** des zuständigen Personals zur Erlangung des für den Sexdienstleistungsbereich notwendigen Hintergrundwissens.

Umsetzungsmaßnahmen

Sowohl Wien (Wiener Prostitutionsgesetz 2011) als auch Oberösterreich (Oö Sexualdienstleistungsgesetz 2012) haben mittlerweile ebenfalls ein Genehmigungsverfahren eingeführt. Ledig-

lich das Burgenland und Niederösterreich sehen nach wie vor ein bloßes Anzeigeverfahren vor.

Genehmigungsvoraussetzungen

Da Bordellbetriebe nach herrschender Rechtsansicht nicht unter die Gewerbeordnung fallen, ist es Sache des Landesgesetzgebers, nähere Vorschriften über den Betrieb eines Bordells zu erlassen.

Allgemeine Regelungen werden in den jeweiligen Landesprostitutionsgesetzen getroffen sowie in weiter präzisierenden Landes- und Gemeindeordnungen. Für den individuellen Betrieb erfolgen Vorgaben durch Bescheidaufgaben und Musterhausordnungen.

Über diese generellen⁹⁴ und individuellen⁹⁵ Genehmigungsvoraussetzungen kann – neben den örtlichen Einschränkungen – die Zulassung legaler Betriebe weiter gesteuert werden und insbesondere auch die Ausgestaltung von Rahmenbedingungen, die sehr wesentlich für Arbeitsbedingungen im Betrieb sind.

Problemlage

Nimmt der Landesgesetzgeber aus ordnungspolitischen Gründen seine Regelungskompetenz⁹⁶ wahr und sieht Einschränkungen für Bordellbetriebe vor, so ist er auch verpflichtet, nähere Reglementierungen etwa über die „Betriebsstätte“ und die persönlichen Voraussetzungen des/der Verantwortlichen im Rahmen des Kompetenztatbestandes der Sittlichkeitspolizei zu treffen⁹⁷. Dem Landesgesetzgeber steht es überdies frei, sexuelle Dienstleistungen auch unter dem Gesichtspunkt anderer Verwaltungsmaterien⁹⁸ zu regeln.

Diese Kompetenzen umfassen auch Möglichkeiten des Schutzes von SexdienstleisterInnen und damit der positiven Einflussnahme auf Arbeitsbedingungen, vor allem über Genehmigungskriterien für Bordellbetriebe und deren Kontrolle⁹⁹.

Zwar enthalten einige Prostitutionsgesetze bereits Bestimmungen betreffend Hygiene und Sicherheit¹⁰⁰, die implizit auch den Schutz von SexdienstleisterInnen umfassen, aber erst mit

⁹⁴ In Gesetzen und Verordnungen festgelegte Voraussetzungen.

⁹⁵ Durch Bescheid festgelegte Voraussetzungen.

⁹⁶ Zuständigkeit des Landesgesetzgebers, auf Grund des Kompetenztatbestandes „Sittlichkeitspolizei“ (Art. 15 Abs. 1 B-VG; iVm Art. 118 Abs. 3 Z 8 B-VG) Bedingungen für die Erbringung sexueller Dienstleistungen festzulegen, soweit dies erforderlich ist, um Gefahren für die Sittlichkeit abzuwehren.

⁹⁷ Siehe hierzu das Erkenntnis VfSlg. 11.926. Der VfGH hat in einer Reihe weiterer Erkenntnisse (zB VfSlg. 12.498, 13.363, 14.068, 18.023) zum Ausdruck gebracht, dass die getroffenen Regelungen zur Erreichung der damit verfolgten Zielsetzungen (Schutz der Nachbarschaft vor unzumutbarer Belästigung) oder aus öffentlichen Interessen (Ruhe, Ordnung und Sicherheit, Jugendschutz) erforderlich sein müssen.

⁹⁸ Siehe dazu das Erkenntnis VfSlg. 7960.

⁹⁹ Siehe dazu auch den *ExpertInnenbericht „Prostitution“* vom Juni 2008.

¹⁰⁰ Z. B. § 17 Abs. 9 des Tiroler Landes-Polizeigesetzes und § 7 Z 5 und 6 des Steiermärkischen Prostitutionsgesetzes.

der Novelle des Wiener Prostitutionsgesetzes 2011 wird der „Schutz der Prostituierten“ in einem Landesgesetz auch als explizites Ziel¹⁰¹ genannt.¹⁰²

Die Verpflichtung des Bordellbetreibers/der Bordellbetreiberin, Unterlagen über z. B. sanitäre Anlagen oder Aufenthaltsräume vorzulegen, hat der VfGH bereits in seinem Erkenntnis VfSlg. 11.926 als von den Angelegenheiten der Sittlichkeit erfasst angesehen.

Von der AG-Prostitution wurde in diesem Zusammenhang geprüft, worauf bei Regelungen betreffend die Betriebsstätte und diesbezüglichen Auflagen im Hinblick auf den Schutz von SexdienstleisterInnen zu achten ist. Hierzu wurden untenstehende Empfehlungen erarbeitet.

Aus Zeitgründen war jedoch noch keine vertiefte Behandlung von weiteren – im Zusammenhang mit dem Schutz der Interessen von SexdienstleisterInnen stehenden – relevanten Aspekten möglich. Dies betrifft zum einen die vom Betreiber/der Betreiberin zu erbringenden persönlichen Voraussetzungen sowie die dem Betreiber/der Betreiberin in den Landesgesetzen zugewiesenen weiteren Verpflichtungen.

Diese schreiben ihnen – abhängig von den landesgesetzlichen Bestimmungen und der jeweiligen Vollzugspraxis – teilweise eine arbeitgeberInnenähnliche Rolle zu. Zum Beispiel bei der Erfüllung von Steuer- und Meldepflichten und der Verpflichtung zur Einhaltung der Pflichtuntersuchung. Eine genauere Untersuchung solcher Rollenzuschreibungen in Rechtslage und Vollzugspraxis sowie deren Auswirkungen auf Arbeitsbedingungen und die Selbstbestimmtheit von SexdienstleisterInnen wird durch die AG-Prostitution noch erfolgen. Dennoch konnten auch bereits unter diesen Aspekt fallende Empfehlungen erarbeitet werden, die alle unter den Punkt „Berücksichtigung von Arbeitsbedingungen über Gesetz/Verordnung/Auflagen“ fallen und im „Anhang 1“ aufgelistet sind.

Empfehlungen

Wie bereits auch vom *ExpertInnenkreis Prostitution* in seinem Abschlussbericht vom Juni 2008 festgestellt, erschwert die Landeskompetenz und damit einhergehende Rechtszersplitterung die Regulierung und Steuerung des Marktes. Die Berücksichtigung lokaler Gegebenheiten könnte über die örtliche Raumplanung und baubehördliche Zuständigkeit der Gemeinden sowie über Auflagen und Bedingungen für den konkreten Bordellbetrieb gewährleistet werden.

Es wird daher empfohlen, vor allem die **Regelungen über Bordellbetriebe und über die Ausübung des Prostitutionsgewerbes in die Bundeskompetenz zu übertragen**. Durch die Aufhebung der Sittenwidrigkeit von Verträgen über sexuelle Dienstleistungen könnte zudem

¹⁰¹ Die vom Bordellbetrieb geschaffene Einrichtungen und getroffenen Sicherheitsvorkehrungen sind gem. § 6 Abs. 1 lit. d des Wiener Prostitutionsgesetzes unter anderem auch daran zu messen, ob sie dem „Schutz der Prostituierten“ dienen. Nähere Vorschriften hierüber sind gem. § 6 Abs. 3 des Wiener Prostitutionsgesetzes einer Verordnung überlassen, die mittlerweile erlassen wurde (VO des Magistrats der Stadt Wien vom 10.11.2011, Abl 2011/45).

¹⁰² Auch § 4 Abs. 2 der Regierungsvorlage zum Oö. Sexualdienstleistungsgesetz sieht ausdrücklich vor, dass die Behörde bei der Erteilung der Bordellbewilligung die Interessen der SexdienstleisterInnen zu wahren hat.

die Kompetenz des Bundes zur Erlassung arbeitsrechtlicher Bestimmungen für die nicht selbständige Ausübung von Sexualdienstleistungen aktiviert werden.

Bis zur Realisierung einer umfassenden Bundeskompetenz wird überdies empfohlen, die **Harmonisierung der Rechtslage und Vollzugspraxis** durch eine strukturierte Kooperation der Bundesländer zu stärken. Zur Entlastung der Gemeinden und Erleichterung der Kontrolle wird die **Zuständigkeitsübertragung für Bordellgenehmigungen auf die jeweilige Bezirksverwaltungsbehörde** bzw. in Städten mit eigenem Statut die Möglichkeit der Übertragung auf die **Landespolizeidirektion** gemäß Art. 118 Abs. 7 B-VG empfohlen (siehe dazu auch den Punkt „Genehmigungsverfahren“).

Regelung auf Landesebene, keine Gemeindeverordnungen: Derzeit sehen die Landesgesetze vor, dass nähere Bestimmungen über den Betrieb von Bordellen durch Gemeindeverordnung getroffen werden können. Diese Ermächtigung ignoriert, dass auf Gemeindeebene regelmäßig das notwendige spezifische Wissen fehlt. Dies führt überdies zu einer weiteren Intransparenz und Zersplitterung der Rechtslage.

Das Oö. Sexualdienstleistungsgesetz sieht vor, dass die Landesregierung durch eine Verordnung nähere Bestimmungen über den Betrieb eines Bordells zu erlassen hat; in Wien besteht diese Situation durch die Identität von Land und Gemeinde.

Flexibilität der Regelungen: Um den unterschiedlichen Betriebsformen und -größen entsprechende Konkretisierungen von Auflagen und Bedingungen per Bescheid zu ermöglichen, bedarf es eines gewissen Ermessensspielraums der Behörde.

Jene Vorgaben, die jedenfalls einzuhalten sind, bedürfen jedoch bereits einer Regelung auf Gesetzes- oder Landesverordnungsebene und sollen nicht der Bescheid- oder Hausordnungsebene überlassen werden.

Ermöglichung von kleinen Betrieben (auch von Ein- bis Zweipersonenbetrieben) und Förderung tatsächlicher Selbständigkeit: Kleine Bordellbetriebe (Studios) bieten die Chance auf tatsächliche Selbständigkeit und Wahlmöglichkeit von SexdienstleisterInnen und verringert die Gefahr von Monopolstellungen einzelner BetreiberInnen.

Ganz generell bieten tatsächliche Wahlmöglichkeiten die Chance auf bessere Arbeitsbedingungen und vermindern die Ausbeutungsgefahr. Denn mit ihnen kann „gesunde“ Konkurrenz zwischen den Betrieben im Hinblick auf Arbeitsbedingungen gefördert werden. Genehmigungsvoraussetzungen sollten daher so ausgestaltet sein, dass die Eröffnung von kleinen Betrieben möglich ist. Voraussetzung dafür ist u.a. eine Differenzierung der Auflagen nach Betriebsgröße.

Landesgesetzliche Regelungen, die Bordellbetriebe nur in Gebäuden zulassen, die keinem anderen Zweck gewidmet sind, verhindern z. B. kleine Betriebe. Sofern ein gesonderter Zugang von der Straße möglich ist, sollten Bordellbetriebe grundsätzlich auch in Wohnhäusern genehmigungsfähig sein.

Berücksichtigung von Arbeitsbedingungen über Gesetz/Verordnung/Auflagen: Die Erarbeitung eines umfassenden Katalogs relevanter Kriterien übersteigt die Möglichkeiten der Arbeitsgruppe. Dennoch konnten zahlreiche Kriterien erarbeitet werden, die von Relevanz für Arbeitsbedingungen in Bordellbetrieben sind. Diese werden in „Anhang 1“ dargestellt und dienen als Anregung für entsprechende landesrechtliche Regelungen (Gesetze oder Verordnungen) und die Genehmigungsbehörden.

Vermeidung von Mietwucher: SexdienstleisterInnen sind regelmäßig stark überhöhten Zimmermieten ausgeliefert, insbesondere in sog. Laufhäusern¹⁰³. Es wird daher empfohlen, BordellbetreiberInnen zur Vorlage einer Liste an die Genehmigungsbehörde über sämtliche von den SexdienstleisterInnen zu erbringenden Zahlungen (Miete, Werbungs- und Reinigungskosten, etc.) zu verpflichten.

Weiters bedarf es einer Abklärung eventueller weiterer möglicher Maßnahmen des Bundes, um (weit) überhöhten Mieten und sonstigen Zahlungen (z. B. für Werbung, Reinigungsservice, ...) zu begegnen, und es ist zu prüfen, ob auch hier gesetzliche Verbesserungsmöglichkeiten bestehen.

Rechtssicherheit: Bordellbetriebe, insbesondere, wenn gute Arbeitsbedingungen geschaffen werden sollen, bedeuten auch erhebliche Investitionen. Die Bereitschaft, Investitionen zu tätigen, setzt daher auch Vertrauensschutz voraus. Schließungsgründe, die außerhalb der Einflussmöglichkeit des Betreibers/der Betreiberin liegen, wie etwa die nachträgliche Errichtung von Schutzobjekten in unmittelbarer Nähe des Betriebes, sind verfassungswidrig.¹⁰⁴

Umsetzungsmaßnahmen

- **Regelung auf Landesebene, keine Gemeindeverordnungen:** Das Oö Sexualdienstleistungsgesetz 2012 sieht zwar vor, dass die Gemeinden zeitliche und örtliche Einschränkungen treffen können, aber sonstige nähere Vorschriften über den Betrieb von Bordellen (z.B. betreffend Einrichtung, Ausstattung und Reinhaltung der Räume, ...) sind durch Verordnung der Landesregierung zu treffen (§ 6 Abs. 2). Eine entsprechende Verordnung wurde 2013 erlassen (Oö. Sexualdienstleistungsverordnung). In Wien fallen Gemeinde- und Landesebene von vornherein zusammen.
- **Berücksichtigung von Arbeitsbedingungen über Gesetz/Verordnung/Auflagen:** Das Tiroler Landes-Polizeigesetz wurde 2011 unter anderem dahingehend geändert, dass Gemeinden für den Betrieb eines Bordells eine Verordnung zu erlassen haben, die auch Regelungsaspekte umfasst, die Arbeitsbedingungen im Bordellbetrieb betreffen (z.B. Be-

¹⁰³ Z. B. Die Miete in Laufhäusern beträgt in Salzburg bis zu 125 Euro/ Tag; in manchen Laufhäusern werden Zimmer in „Tagesschichten“ – ebenfalls zu sehr hohen Preisen – vermietet. Im Gegensatz zu klassischen Bordellen sind die Mieten in Laufhäusern unabhängig vom Kundenaufkommen zu zahlen.

¹⁰⁴ Das verfassungsrechtlich verankerte Recht auf Erwerbsfreiheit und der Gleichheitsgrundsatz (Vertrauensschutz) setzen voraus, dass Schließungstatbestände an ein persönliches Verschulden des Bewilligungsinhabers/der Bewilligungsinhaberin anknüpfen. Schließungsvoraussetzungen, die sich gänzlich dem Einflussbereich des Bewilligungsinhabers/der Bewilligungsinhaberin entziehen, sind daher verfassungswidrig.

triebszeiten, Genuss von alkoholischen Getränken, Verhalten der Bordellbesucher im Bordell, Einrichtung, Ausstattung und Reinhaltung der Räume)¹⁰⁵.

Kontrollen und Kooperationen

Der Fokus dieses Berichts liegt auf Vorschlägen zur Regulierung sexueller Dienstleistungen und verfolgt das Ziel, diesen Markt transparenter zu gestalten und Arbeitsbedingungen für SexdienstleisterInnen zu verbessern. Dies bedarf auch einer Berücksichtigung der Tatsache, dass dieser Markt derzeit von sehr prekären Arbeitsbedingungen geprägt ist. Auch in legalen Bordellbetrieben können Ausbeutung und Gewalt nicht ausgeschlossen werden und es bestehen in diesem Umfeld nach wie vor besondere Risiken.

Der Kontrolle dieses Marktes kommt daher ein besonderer Stellenwert in der Umsetzung von tatsächlich verbesserten Arbeitsbedingungen zu. Im Gegensatz zu anderen Arbeitsmärkten hat die Polizei hierbei eine besondere Rolle zu erfüllen, da ihr umfangreiche Aufgaben im Rahmen der Genehmigung von Bordellbetrieben und der Einhaltung prostitutionsrelevanter Verwaltungsvorschriften obliegen.

In der Praxis gestaltet sich die Kontrolle von Bordellbetrieben regional sehr unterschiedlich, sowohl hinsichtlich der involvierten Personen/Sachverständigen und deren Kooperation¹⁰⁶, als auch hinsichtlich der Vorgaben für Bordellkontrollen (Checklisten) und der Intervalle. Personalressourcen spielen hierbei eine entscheidende Rolle. So sind in Wien die polizeilichen Kontrollressourcen im Verhältnis zur Größe des Marktes bundesweit die schwächsten.

Erfahrungen aus der Beratungsarbeit lassen ebenfalls Probleme erkennen. Für SexdienstleisterInnen ist es schwer nachzuvollziehen, welche der kontrollierenden Personen wofür zuständig ist (Unterscheidung Finanzpolizei, Fremdenpolizei, Rotlichtpolizei, ...). Hinzu kommt ein häufiges – und oftmals von Erfahrungen in den Heimatländern geprägtes – grundsätzliches Misstrauen gegenüber (Polizei-)Behörden. Teilweise berichten SexdienstleisterInnen auch von mangelndem Respekt der kontrollierenden Organe. All dies erschwert den notwendigen Vertrauensaufbau, um eventuelle Missstände anzusprechen.

Es bestand Einigkeit, dass ebenso wie bei anderen Betrieben (z. B. Gastgewerbebetriebe oder sonstigen Betriebe nach dem Gewerberecht), die Genehmigungsbehörde auch bei Bordellbetrieben die zuständige Kontrollbehörde sein sollte. Derzeit klaffen die Zuständigkeiten auseinander, die Genehmigungsbehörde ist oft nicht über Ergebnisse von Kontrollen informiert, der notwendige Informationsfluss ist auf diese Weise kaum zu gewährleisten.

¹⁰⁵ LGBl. Nr. 2/2011; § 17 Abs. 9 des Tiroler Landes-Polizeigesetzes.

¹⁰⁶ Der Zusammenarbeit von Sicherheits- und Kriminalpolizei kommt in dieser Verwaltungsmaterie besondere Bedeutung zu. Gleichzeitig ist sie auf Grund der unterschiedlichen Zielsetzungen – einerseits Einhaltung von Verwaltungsvorschriften, andererseits Prävention und Aufdeckung von Straftaten – nicht einfach. So hängt z. B. die Aussagebereitschaft von Opfern sehr davon ab, wieviel Vertrauen in die Polizei vermittelt werden kann. Wird die Polizei primär als kontrollierende und strafende Behörde wahrgenommen, erschwert dies den Zugang der Kriminalpolizei zu potentiellen Opfern.

Hierin liegt ein weiteres Argument für die Übertragung des Genehmigungsverfahrens auf die Bezirksverwaltungsbehörde – die ja auch Sicherheitsbehörde ist – bzw. bei Städten mit eigenem Statut auf die Landespolizeidirektion (siehe dazu das Kapitel „Genehmigungsverfahren“). Auch die bereits im Kapitel „Genehmigungsverfahren“ diskutierten Beiräte könnten in der Kontrolle eine wichtige Unterstützungsfunktion einnehmen.

Die gesetzliche Festlegung von Mindestkontrollintervallen in den Landesgesetzen würde den Vorteil bieten, dass diese einzuhalten sind und entsprechende personelle Ressourcen zur Verfügung gestellt werden müssen. Jedenfalls sollten regelmäßig Kontrollen erfolgen und bei Verdacht auf Missstände auch anlassbezogen und unangemeldet. Weiters bedarf es einer Klärung, wer welche Kontrollschwerpunkte durchführt (Polizei, Arbeitsinspektorat, Finanzamt, ...), sowie der strukturierten Kooperation dieser Stellen und der Schulung der zuständigen Personen. Die Entwicklung von Prüfkatalogen könnte überdies eine wichtige Hilfestellung für das Kontrollpersonal leisten.

Weiters wurde die Einrichtung einer spezifischen unabhängigen Ombudsstelle diskutiert, bei der (auch anonym) bundesweit Missstände gemeldet werden können, insbesondere von den SexdienstleisterInnen selbst. Diese könnte nicht nur als Drehscheibe zwischen SexdienstleisterInnen und Behörden fungieren, sondern würde auch eine wichtige Informationsquelle für bestehende Probleme sein.

Empfehlungen

Die Kontrolle von Bordellbetrieben **sollte in der primären Zuständigkeit der Genehmigungsbehörde** liegen (siehe dazu die Empfehlungen bezüglich Genehmigungsbehörde im Kapitel „Genehmigungsverfahren“). **Abhängig von der Betriebsform bedarf es der Beiziehung unterschiedlicher Sachverständiger**, jedenfalls aber der zuständigen Polizeibehörde¹⁰⁷ und des Arbeitsinspektorats (unabhängig von der formalen Beurteilung der Arbeitsbedingungen/des Arbeitsverhältnisses als selbständig oder unselbständig).

Einrichtung einer **unabhängigen Ombudsstelle für SexdienstleisterInnen** für (auch anonyme) Meldung von Missständen, zur Unterstützung der Kontrolle und damit Umsetzung von verbesserten Arbeitsbedingungen.

Die gesetzliche **Festlegung von Mindestkontrollintervallen** wird empfohlen, überdies müssen bei Verdacht auf Missstände ad hoc Kontrollen möglich sein.

Bezüglich **Schulungs- und Kooperationsbedarf** gelten die Empfehlungen des Kapitels „Genehmigungsverfahren“ analog.

¹⁰⁷ So werden zum Beispiel in Salzburg die Betriebe monatlich durch die Polizei kontrolliert. Deren Vorgangsweise ist in Form eines Dienstbefehles klar geregelt und es wird versucht, durch Kontinuität der eingesetzten Personen den Aufbau einer Vertrauensbasis zu den SexdienstleisterInnen zu unterstützen.

Umsetzungsmaßnahmen

Festlegung von Mindestkontrollintervallen: Das Oö Sexualdienstleistungsgesetz 2012 sieht einen Mindestkontrollintervall von 2 Jahren vor (§ 15 Abs.2).

Schulungs- und Kooperationsbedarf: Es wurden bereits alle Exekutivbedienstete geschult, die derartige Kontrollen durchführen. Die Kooperation auf regionaler Ebene mit allen betroffenen Organisationseinheiten wird durch die Landeskriminalämter ab 2015 intensiviert werden (durch Einrichtung sogenannter „Runder Tische“).

Escort Services

Die Möglichkeiten der Bewerbung durch das Internet haben den Sexmarkt stark verändert. Insbesondere der Escort Bereich hat dadurch einen enormen Aufschwung genommen. Unter Escort Services im hier gebrauchten Sinne sind Angebote von sexuellen Dienstleistungen (oftmals unter dem Deckmantel der bloßen gesellschaftlichen Begleitung) zu verstehen, die in der Regel entweder über Vermittler (Bordellbetriebe oder eigene Escort Agenturen) oder direkt von SexdienstleisterInnen beworben werden. Die sexuelle Dienstleistung erfolgt zumeist in der Wohnung des Kunden oder in einem Hotel.

Escort Agenturen, über die (tatsächlich) keine sexuellen Dienstleistungen angeboten werden, gelten als freies Gewerbe (Partnervermittlung jeglicher Art). In diesem Fall dürften die Begleitpersonen ausschließlich zu Zwecken der gesellschaftlichen Begleitung vermittelt werden. Die Begleitperson benötigt zwar keine Gewerbeberechtigung, muss sich jedoch bei der Sozialversicherungsanstalt der gewerblichen Wirtschaft als „Neue Selbständige“ anmelden. Kollektivvertrag gibt es keinen, die Agentur ist Mitglied der Wirtschaftskammer.

Escort Agenturen zur Vermittlung von sexuellen Dienstleistungen fallen hingegen unter die Sittlichkeitspolizei (siehe dazu das Kapitel „Rechtlicher Rahmen“) und müssten in den Prostitutionsgesetzen der Bundesländer geregelt werden. Derzeit sind eigene Escort Agenturen zur Vermittlung von sexuellen Dienstleistungen nach keinem Landesgesetz zulässig und verstoßen damit gegen das jeweilige Prostitutionsgesetz. Ebenso wie manche andere freie Gewerbe (z.B. Hilfestellung zur körperlichen Ausgeglichenheit durch Biofeedback, die Methode nach Dr. Bach, energetische Massagen, Tantra,...), die häufig dazu benutzt werden, um tatsächlich sexuelle Dienstleistungen anzubieten.

Anders liegt es mit genehmigten Bordellbetrieben, die (auch) sexuelle Dienstleistungen vermitteln, sofern diese an legalen Orten (im Bordell oder in der Wohnung des Kunden, wo dies erlaubt ist) ausgeführt werden. Zum Teil umfassen Escort Services einen erheblichen Teil der Umsätze von Bordellbetrieben.

Escort Agenturen zur Vermittlung von sexuellen Dienstleistungen verstoßen zwar gegen die Landesprostitutionsgesetze, aber nicht notwendigerweise gegen bestehendes Strafrecht. Der Tatbestand § 215 StGB „Zuführen zur Prostitution“ wird in der OGH Judikatur als gezielte Einflussnahme auf die Lebensführung interpretiert. Es findet sich in der OGH Judikatur kein

einzigem Fall, in dem die Erfüllung des Tatbestandes von § 215 StGB für sich alleine zu einer Verurteilung geführt hat – sondern immer nur bei zusätzlicher Erfüllung des § 216 StGB „Zuhälterei“. Eine Escort Agentur, die gute Arbeitsbedingungen bietet, verstößt daher nicht per se gegen Strafrecht.

Aber auch in jenen europäischen Ländern, in denen zwar die rechtliche Möglichkeit der Genehmigung einer Escort Agentur besteht (Schweiz und Niederlande), scheint es dennoch keine Bewilligungen zu geben. Für die Schweiz ist nicht bekannt, ob dies daran liegt, dass keine beantragt werden oder keine Genehmigungen erteilt werden. In den Niederlanden liegt es daran, dass sich keine der (grundsätzlich) zur Genehmigung zuständigen Gemeinden tatsächlich auch örtlich zuständig fühlt, da Escorts über das ganze Land verteilt durchgeführt werden können.

Problemlage

Wie groß der Marktanteil tatsächlich ist, ist schwer zu schätzen, da Begleitagenturen nicht an einen bestimmten Ort gebunden sind. Sie agieren vor allem über das Internet und zum Teil auch international. Der Firmensitz der Agentur ist häufig nicht der Ort, an dem das Telefonservice eingerichtet ist. Auch hinsichtlich der dort tätigen SexdienstleisterInnen lassen sich schwer Aussagen treffen. Manche SexdienstleisterInnen sind in mehreren Agenturen registriert, manche werden von der Agentur noch geführt, obwohl sie bereits ausgeschieden sind.

Der Geschäftsablauf bei Vermittlung durch einen Bordellbetrieb oder eine eigene Escort Agentur ist regelmäßig folgender: Der Kunde wählt im Internet eine SexdienstleisterIn, kontaktiert das Telefonservice des Bordellbetriebes/der Agentur und gibt Ort und Zeit des Treffens bekannt. Dieser/e entsendet einen Chauffeur/eine Chauffeurin zur SexdienstleisterIn und führt diese zum Kunden. Nach erfolgtem Auftrag wird die SexdienstleisterIn zum nächsten Kunden oder an den Ort ihrer Wahl gebracht.

Da sich die Prostitution im Rahmen von Escort-Services naturgemäß diskret abspielt und die Sexarbeitenden mobil sind, sind die Umstände, unter denen sie arbeiten, schwer fassbar. Insgesamt wurde festgestellt, dass der Einblick in den Escort Bereich von behördlicher Seite und von Beratungsseite gering ist. Gleichzeitig besteht durchwegs der Eindruck, dass Escort Services einen erheblichen Marktanteil ausmachen.

Bekannt ist auch, dass sich in diesem Markt spezifische Probleme zeigen. Unter anderem bestehen häufig folgende Probleme:

- Übernahme des Entgelts durch den Chauffeur/die Chauffeurin und Weiterleitung an die Agentur/den Bordellbetrieb mit Auszahlung an die Sexdienstleisterin im Nachhinein (in den besten Fällen täglich oder wöchentlich)
- Ausübungsort der sexuellen Dienstleistung sind zumeist Privatwohnungen oder Hotels mit unkontrollierbaren Arbeitsbedingungen
- häufig besteht ein wirtschaftliches Abhängigkeitsverhältnis zum Vermittler

- Oftmals wird ohne Gesundheitskarte gearbeitet, auch um den Anschein der bloßen Begleitung zu wahren
- Photos der SexdienstleisterIn werden nicht von der Webseite gelöscht, auch wenn die SexdienstleisterIn für diese nicht mehr tätig ist; mangelnde Medienkompetenz auf Seite der SexdienstleisterInnen
- Vereinbarung von Pönalzahlungen für die SexdienstleisterInnen für den Fall, dass sexuelle Dienstleistungen angeboten werden, um den Anschein zu wahren; dies wird von manchen Agenturen zusätzlich dazu missbraucht, von den SexdienstleisterInnen tatsächlich Pönalzahlungen einzufordern

Umgekehrt bietet der Escort Bereich gegenüber Bordellbetrieben den SexdienstleisterInnen generell höhere Gestaltungsspielräume, höhere Flexibilität, größere Anonymität und bessere Verdienstmöglichkeiten

Hinsichtlich der behördlichen Möglichkeiten zeigt sich, dass die Beweisführung im Bereich des Escorts sehr schwierig und auch zeit- und kostenintensiv ist – steht also in der Regel in keiner Relation zu dem Verwaltungsdelikt, das damit begangen wird. Überdies darf nicht damit gerechnet werden, dass auch bei geänderter Rechtslage von Seiten der Escort Services großes Interesse daran bestehen wird, den wahren Zweck der Vermittlung offen zu legen.

Empfehlungen

Escort Services umfassen – wie die obigen Ausführungen zeigen – eine große Bandbreite, die juristisch schwer zu erfassen ist. Überdies scheinen bestehende Regelungen im Ausland für Escort Agenturen – siehe dazu die Ausführungen zu den Niederlanden und der Schweiz – in der Praxis nicht zu einer Offenlegung und entsprechenden Registrierung dieser Betriebe geführt zu haben.

Da viele Mitglieder der AG-Prostitution in einem Regelungsversuch derzeit nur einen großen juristischen Aufwand sehen, der in der Praxis aber keinen Mehrwert im Hinblick auf Verbesserung von Arbeitsbedingungen verspricht, kam es zu keiner gemeinsamen Empfehlung für eine Regelung von Escort Agenturen in den Landesgesetzen.

Anbahnung auf der Straße (Straßenprostitution)

Unter Straßenprostitution („Straßenstrich“) ist die Anbahnung von sexuellen Dienstleistungen auf der Straße zu verstehen. Die tatsächliche Erbringung der sexuellen Dienstleistungen muss in einem zugelassenen Bordellbetrieb oder in der Wohnung des Kunden (sofern das Bundesland Hausbesuche erlaubt) erfolgen. Die Ausübung auf der Straße bzw. in der Öffentlichkeit ist in jedem Bundesland - je nach Sachlage - entweder als Anstandsverletzung (Verwaltungsübertretung) oder als öffentliche geschlechtliche Handlung (gerichtlich strafbar) verboten.

Straßenprostitution ist auf Grund der jeweiligen Prostitutionsgesetze derzeit in Wien, Niederösterreich und Burgenland zulässig. Einen (von der Größe) relevanten legalen Straßenstrich gibt es allerdings nur in Wien. Eine Novelle des Wiener Prostitutionsgesetzes im November 2011 hat die legal zulässigen Anbahnungsorten neu geregelt.

Problemlage

Der legale Straßenstrich in Wien hat sich seit der gesetzlichen Neuregelung 2011 zahlenmäßig stark verkleinert, zeigt aber nach wie vor große Probleme. Dort, wo sich die legale Anbahnung¹⁰⁸ etabliert hat, fehlt es an der notwendigen Infrastruktur zur legalen Ausübung (Stundenhotels, Studios,...). Die Ausübung erfolgt daher oft simpel im Gebüsch oder Fahrzeug, ohne jegliche hygienische Mindeststandards und bringt völlige Schutzlosigkeit bei allfälliger Gewaltausübung mit sich.

Illegalen Straßenstrich gibt es derzeit in Wien, Salzburg und Innsbruck, der auf Grund umfassender Kontroll- und Strafmaßnahmen allerdings (mittlerweile) jeweils relativ klein ist und witterungs- und veranstaltungsabhängig (z.B. bei Messen) schwankt. Durchwegs zeigt sich, ebenso wie am legalen Straßenstrich, dass die Arbeitsbedingungen sehr prekär sind. Nebst den schlechten Rahmenbedingungen kommt der Konkurrenzdruck (wie auch am legalen Straßenstrich) hinzu, der einerseits zu gewissen „Revierkämpfen“ führt, aber auch zu einem Preisverfall.

Die Diskussion, ob ein Straßenstrich legal ermöglicht werden soll, führte zu keiner gemeinsamen eindeutigen Empfehlung.

Insbesondere von Seiten der Beratungsstellen wurde die Meinung vertreten, dass Straßenstrich grundsätzlich legal ermöglicht werden sollte. Damit bestünde bei entsprechenden Rahmenbedingungen ein zusätzlicher möglicher Arbeitsort, der mehr Selbstbestimmtheit, freiere Zeiteinteilung und geringere finanzielle Belastungen als ein Bordellbetrieb bieten kann.

Umgekehrt wurde vor allem aus polizeilicher Sicht der Straßenstrich aber primär als Ort mit besonderem Sicherheitsrisiko und leichter Ausbeutung durch Zuhälter gesehen.

Allerdings bestand insofern Einigkeit, dass **dort, wo sich ein Straßenstrich etabliert und nicht vermieden werden kann, ein reguliertes System** verbesserte Rahmenbedingungen bieten würde und insofern zu empfehlen ist.

Folgende Kriterien für ein (allfälliges) reguliertes System wurden - unter anderem auf Basis von Erfahrungen mit betreutem Straßenstrich in Zürich, Dortmund und Köln – erarbeitet:

- muss nicht unbedingt ein abgegrenztes Areal mit Verrichtungsboxen sein, sondern könnte auch offener zugelassen werden (Anbahnung auf der Straße bei Bestehen not-

¹⁰⁸ Anbahnung auf der Straße ist nur außerhalb des Wohngebietes möglich, es sei denn, es würden eigene Erlaubniszonen innerhalb des Wohngebietes vom jeweiligen Bezirk beschlossen werden.

wendiger Infrastruktur für die Ausübung, also Stundenhotels,... s.u.), Bsp. Berlin wäre dazu näher zu prüfen

- Mindestkriterien sollten rechtlich vorgeschrieben werden (Gesetz oder VO), aber es ist abzuwägen, ob damit nicht die Gefahr besteht, dass überhaupt kein Straßenstrich mehr genehmigt wird
- Uneinigkeit bestand in der Frage, ob die Größe über ein Registrierungssystem reguliert werden sollte; in diesem Zusammenhang ist auch die Frage zu prüfen, ob eine derartige Einschränkung dem Recht auf freie Ausübung der Erwerbstätigkeit widersprechen würde, da Prostitution als Dienstleistung im Sinne der Dienstleistungs-Richtlinie anzusehen ist (EU-Recht)
- Einbindung von SexdienstleisterInnen in die Planung, nicht nur von NGOs als deren alleiniges Sprachrohr
- Rücksichtnahme auf die unterschiedlichen Interessensgruppen: SexdienstleisterInnen, AnrainerInnen, BetreiberInnen (nicht direkt von einem Bordellbetrieb), Vollziehung (Behörden)
- Orientierung an internationalen Beispielen, Rad nicht neu erfinden
- Gute Erreichbarkeit mit öffentlichen Verkehrsmitteln
- wenn ein begrenztes Areal: Ausstattung siehe Bsp. Zürich; in diesem Zusammenhang stellt sich auch die Frage, wie diese finanziert/erhalten wird (Beitrag durch SexdienstleisterInnen?)
- v.a. in einem offeneren System: Nutzung gewachsener Strukturen: Bars, Stundenhotels
- v.a. in einem offeneren System: Gewährleistung sanitärer Anlagen: Bars, Stundenhotels
- Möglichkeit der zeitlichen Beschränkung entsprechend den lokalen Umständen
- Gewährleistung von sozialer und gesundheitlicher Beratung und Betreuung, auch vor Ort: u.a. Erstberatung bei der Registrierung, mobile Gesundheitsberatung, Vernetzung der involvierten Stellen
- Geschulte BeamtInnen (RL BeamtInnen) und Polizeistelle in der Nähe
- Schulungen und Sensibilisierung von Behörden, Gerichten, Kunden
- Öffentlichkeitsarbeit: auch mit AnrainerInnen

Empfehlungen

Sofern sich ein Straßenstrich (unvermeidbar) etabliert, sollte ein **reguliertes System** unter Berücksichtigung der oben genannten Kriterien geschaffen werden.

Hausbesuche

Unter Hausbesuchen sind Serviceleistungen in der Wohnung des Kunden zu verstehen. Hausbesuche sind in vier Bundesländern erlaubt, in den restlichen Bundesländern also nur illegal möglich.

Bei der Schaltung eines Inserates/telefonischer Werbung bedarf es noch keiner Gesundheitskarte, erst beim tatsächlichen Hausbesuch.

Problemlage

Oft werden Hausbesuche über Escort Services vermittelt, die jedoch als „bloße“ Begleitservices agieren, siehe hierzu das Kapitel „Escort Services“; es besteht jedoch auch die Möglichkeit, dass SexdienstleisterInnen, die in einem Bordell oder Laufhaus tätig sind, Hausbesuche anbieten.

Darüber hinaus sind Hausbesuche – auf welchem Wege sie auch zustande kommen mögen – von der Exekutive praktisch nicht kontrollierbar. Für AnrainerInnen sind sie von einem privaten Besuch in der Regel nicht zu unterscheiden, weshalb hier auch kein Schutzbedarf gesehen werden kann. Ein Verbot erscheint daher zahnlos. Überdies ist zu bedenken, dass ein Verbot auch unter dem Aspekt des Grundrechts auf Achtung des Privat- und Familienlebens (Art. 8 EMRK) verfassungsrechtlich bedenklich ist.

Für SexdienstleisterInnen bieten Hausbesuche zwar spezifische Risiken, aber auch Chancen:

- anders als bei Bordellbetrieben ist eine Regulierung der Arbeitsbedingungen in der Wohnung des Kunden nicht möglich. Insbesondere das Gefahrenpotential ist größer als in einem Bordell, kann aber über Sicherheitsvorkehrungen (Rückversicherung über eine dritte Person) stark reduziert werden. In diesem Fall ist es deutlich geringer, als jenes von SexdienstleisterInnen, die – am Straßenstrich arbeitend – in das Auto eines Kunden steigen.
- Umgekehrt aber bietet der Hausbesuch SexdienstleisterInnen die Möglichkeit, außerhalb eines Bordells zu arbeiten. Besteht kein zuhälterischer Hintergrund, birgt dies die Chance auf selbständigeres Arbeiten, als es in klassischen Bordellbetrieben möglich ist und geringere Nebenkosten als in einem Laufhaus. Auch die Bereitschaft, sich der Pflichtuntersuchung zu unterziehen, könnte dadurch erhöht werden.

Empfehlungen

Einheitliche Definition und Regelung von Hausbesuchen in den Landesgesetzen und **deren Zulassung**.

Umsetzungsmaßnahmen

Oberösterreich hat 2012 Hausbesuche zugelassen (§ 13 Oö. Sexualdienstleistungsgesetz).

Wohnung

Wohnungsprostitution, also die Ausübung sexueller Dienstleistungen in Privatwohnungen, ist in allen Bundesländern verboten – davon ausgenommen sind die sog. Hausbesuche, siehe dazu das vorhergehende Kapitel.

Das Ausmaß und die Begleitumstände der Wohnungsprostitution scheinen österreichweit sehr unterschiedlich zu sein. Indikator für das Ausmaß der Wohnungsprostitution sind Inseratschaltungen in Printmedien und im Internet.

Hinsichtlich des Ausmaßes und der Begleitumstände scheint es regional erhebliche Unterschiede zu geben.

Das Anbieten von sexuellen Dienstleistungen in der (eigenen) Wohnung bietet Vor- und Nachteile. Beratungsstellen sehen in diesem Arbeitsort die Möglichkeit von selbstbestimmter Arbeit, von polizeilicher Seite wurde allerdings berichtet, dass hinter Wohnungsbordellen, die bei Kontrollen entdeckt wurden, häufig Hintermänner standen und die SexdienstleisterInnen selbst tatsächlich unter sehr ausbeuterischen Bedingungen gearbeitet haben.

Das Thema Wohnungsprostitution wurde jedoch noch nicht ausführlicher diskutiert und ist der weiteren Arbeit der AG-Prostitution vorbehalten.

Werbung

Die Regelung von zulässigen Werbemaßnahmen ist von Bundesland zu Bundesland unterschiedlich geregelt und von unbestimmten Gesetzesbegriffen geprägt.

Zu unterscheiden ist zwischen unterschiedlichen Arten der in den Landesgesetzen geregelten Werbung: Schaltungen in klassischen Medien, Anbahnung (also physischer Werbung) und Kennzeichnung von Gebäuden. Werbung im Internet wird in den Landesgesetzen nicht explizit aufgegriffen und hat bisher wenig öffentliche Wahrnehmung gefunden.

Zum Teil handelt es sich in den Landesgesetzen um allgemeine Bestimmungen, wie z.B. Werbung in aufdringlicher Weise¹⁰⁹, in das sittliche Empfinden störender Weise¹¹⁰ oder Werbung die eine krasse/unzumutbare Belästigung für die Allgemeinheit darstellt¹¹¹ oder den Jugendschutz verletzt¹¹².

Zum Teil handelt es sich aber um konkretere bis hin zu sehr restriktiven Verboten, wie Werbeverbote an bestimmten Orten (z.B. Schulen, Kindergärten, Jugendzentren, Sportstätten oder Kinderspielflächen), die auffällige Kennzeichnung oder Beleuchtung von Bordellen sowie die Anbringung von Werbeanlagen jeder Art zur Ankündigung von Bordellen¹¹³, jegliche Art der Werbung für Bordelle und bordellähnliche Einrichtungen auf Plakatflächen, in Radio und Fernsehen sowie im Rahmen der öffentlichen Veranstaltung von Lichtspielen¹¹⁴, ein generelles Werbeverbot außerhalb bewilligter Bordelle¹¹⁵ sowie von Ankündigungen und Werbeanlagen jeder Art¹¹⁶.

In seiner Entscheidung vom 23.9.2010, G218/09 (VSlg. 19159/2010) hat der Verfassungsgerichtshof anlässlich einer Prüfung des Tiroler Landes-Polizeigesetz ein dort (damals) normiertes generelles Verbot von Werbung für Bordelle als einen Verstoß gegen das Recht auf Freiheit der Meinungsäußerung iSd Art. 10 EMRK erachtet. Ein solches sei zur Erreichung der verfolgten Ziele des Jugendschutzes oder des Schutzes der Gesundheit oder der Moral nicht notwendig und auch nicht verhältnismäßig.

Zwei Bundesländer, Kärnten und Oberösterreich, enthalten überdies ein Werbeverbot für Unsafe-Sex-Praktiken (siehe dazu das Kapitel „Gesundheitsschutz“).

Auch die bei Verletzung der vorgeschriebenen Werbeverbote vorgesehenen Verwaltungsstrafen unterscheiden sich in ihrer Höhe zum Teil sehr erheblich.

Problemlage

Die bestehenden Werbeverbote in den Prostitutionsgesetzen haben mit wenigen Ausnahmen ausschließlich den Schutz vor (v.a. sittlicher) Belästigung der Allgemeinheit und Anstandsverletzungen zum Ziel. Werbung für sexuelle Dienstleistungen kann aber auch für SexdienstleisterInnen sehr problematisch sein, dies vor allem in folgenden Zusammenhängen:

- Werbung für Unsafe-Sex-Praktiken
- entwürdigende bzw. sexistische Werbungen (z. B. Printmedien, Internet,...)

¹⁰⁹ Burgenland, Kärnten, Oberösterreich

¹¹⁰ Kärnten, Tirol

¹¹¹ Oberösterreich, Steiermark, Wien

¹¹² Wien

¹¹³ Salzburg

¹¹⁴ Steiermark

¹¹⁵ Tirol

¹¹⁶ Vorarlberg

■ Verletzung von Bildrechten

Zur Werbung für Unsafe Sex Praktiken siehe das Kapitel Gesundheitsschutz.

Unter sexistischer Werbung ist die Darstellung von geschlechterbezogenen Vorurteilen und Verhaltensweisen, die eine Personengruppe (z.B. Frauen, Männer, Transgender-Personen, Homosexuelle) gegenüber einer anderen sozial abwertet. Auch für den Bereich der Sexarbeit gilt es daher zu beurteilen, wieweit eine Werbung für sexuelle Dienstleistungen in diesem Sinne sexistisch ist. Weder Nacktheit, noch erotische Darstellungen sind per se sexistisch – es kommt also auf die konkrete Konnotation der jeweiligen Werbung an.

Ein wichtiger Aspekt im Zusammenhang mit Werbung und Sexdienstleistungen ist auch der Schutz von Rechten am eigenen Bild. Insbesondere im Escort Bereich kommt es häufig vor, dass Fotos gegen den Wunsch der SexdienstleisterInnen (weiterhin) zu Werbezwecken auf Homepages verwendet werden.

Empfehlungen

Zulassung von expliziter Werbung für Bordellbetriebe und der **Möglichkeit der eindeutigen Kennzeichnung eines Bordellbetriebes als solcher** (mit gebotener Diskretion der Art der Kennzeichnung).

Prüfung, inwiefern Anstandsverletzungen im Bereich der Sexdienstleistung bereits **durch allgemeine Regelungen abgedeckt** sind.

Verbot der Bewerbung von Unsafe-Sex-Praktiken, siehe dazu das Kapitel „Gesundheitsschutz“.

Auseinandersetzung mit sexistischer, herabwürdigender Werbung auf Bundesebene, unabhängig von der beworbenen Dienstleistung oder dem beworbenen Produkt.

Betreffend Bildrechte wird die **Erstellung eines Mustervertrages** zum Schutz der Bildrechte empfohlen. Regelung von angemessenen und wirksamen Geldstrafen - auch für das Medium, das eine gesetzeswidrige Werbung veröffentlicht.

Verantwortung der Kunden

Der Kunde steht derzeit noch kaum im Blickfeld der gesetzlichen Regelungen. Dennoch ist er es, der die Nachfrage bestimmt und ist damit (mit-)verantwortlich für Entwicklungen, die für reale Arbeitsbedingungen von wesentlicher Bedeutung sind.

Es ist daher notwendig aufzuzeigen, wo dem Kunden Verantwortung zukommt und zu prüfen, wo diese auch mit rechtlichen Konsequenzen verbunden werden kann und soll. Dabei ist zu bedenken, dass bereits die rechtliche Regelung als solche eine gewisse „Erziehungsfunktion“ hat und das Problembewusstsein fördern kann und nicht nur die Vollziehbarkeit solcher Regelungen allein ausschlaggebend sein darf.

Kunden verursachen die Nachfrage von Unsafe-Sex-Praktiken.¹¹⁷ Auf Grund des vielerorts zugenommenen Konkurrenzdrucks und Preisverfalls geben SexdienstleisterInnen häufiger als früher dieser Nachfrage nach. Besonders jungen SexdienstleisterInnen fehlt oft das Selbstbewusstsein und die Stärke, sich gegen diese Nachfrage zu stellen, mit oft verheerenden Folgen für die Betroffenen: Nebst Infektionen haben auch ungewollte Schwangerschaften zugenommen. Hier werden rechtliche Konsequenzen für Kunden für möglich und notwendig erachtet, ungeachtet deren Durchsetzbarkeit, als klares Signal der Verantwortung. Überdies ist zu bedenken, dass viele Kunden private SexualpartnerInnen haben, die durch dieses Risikoverhalten ebenfalls gefährdet werden.

Keine Einigkeit bestand jedoch in der Frage, wieweit die Verantwortung der SexdienstleisterInnen für Safe-Sex-Praktiken gehen soll, siehe dazu das Kapitel „Gesundheitsschutz“.

Weiters kommt dem Kunden auch Verantwortung dafür zu, dass sexuelle Dienstleistungen nur an legalen Orten in Anspruch genommen werden. Das Wiener Prostitutionsgesetz sieht bereits eine entsprechende Kundenverantwortung vor¹¹⁸, wenn dem Kunden bewusst sein musste, dass es sich um einen illegalen Ort handelt (Wohnungsprostitution, illegaler Straßenstrich,..).

Von Seiten der Beratungsstellen wird allerdings befürchtet, dass entsprechende Kundenverantwortung auch negative Konsequenzen für SexdienstleisterInnen haben könnte, da die Bereitschaft, Behörden über Missstände zu informieren, abnehmen könnte¹¹⁹.

Ein weiterer negativer Aspekt ist die Nachfrage nach Serviceleistungen von sehr jungen SexdienstleisterInnen und die oftmals geringe Bereitschaft, Rücksicht auf die vom Alter abhängige seelische Reife und sexuelle Erfahrung der SexdienstleisterInnen zu nehmen. Soweit es sich um volljährige SexdienstleisterInnen handelt, ist hier vor allem die moralische Verantwortung des Kunden angesprochen. Für Fälle, in denen Minderjährige in der Prostitution sexuell ausgebeutet werden, wurden auch rechtliche Möglichkeiten diskutiert, wie Kunden besser zur Verantwortung gezogen werden könnten, siehe hierzu das Kapitel „Schutzalter“.

Weiters zeigt sich im Strafrecht eine Lücke dahingehend, dass sich ein Kunde, der im Wissen um eine Zwangssituation bzw. massive (strafrechtsrelevante) Ausbeutung der SexdienstleisterInnen deren Dienstleistungen in Anspruch nimmt, nicht strafbar macht (siehe dazu auch das Kapitel „Sittenwidrigkeit – Arbeitsrecht – Strafrecht“).

Die AG Prostitution hat zu der sehr differenziert zu führenden Frage verschiedener Formen der Kundenstrafbarkeit (sowohl auf verwaltungsrechtlicher Ebene als auch auf strafrechtlicher Ebene) ein eigenes umfassendes Positionspapier verfasst – siehe dazu den Anhang 4.

¹¹⁷ So tauschen sich Kunden in sog. "Freierforen" – z. B. www.erotikforum.at – darüber aus, wie man entsprechenden Druck auf SexdienstleisterInnen ausüben kann.

¹¹⁸ Unabhängig von einer expliziten Regelung besteht die Möglichkeit, Kunden wegen Beihilfe zu einer Verwaltungsübertretung zur Verantwortung zu ziehen, § 7 Verwaltungsstrafgesetz 1991.

¹¹⁹ Die Erfahrung der Exekutive zeigt jedoch, dass Kunden nur sehr selten Missstände im Hinblick auf Arbeitsbedingungen für SexdienstleisterInnen melden.

Empfehlungen

Sichtbarmachung der Verantwortung von Kunden für reale Arbeitsbedingungen durch entsprechende **Sensibilisierung und Information**. Weiters **Prüfung von Möglichkeiten, Kunden auch rechtlich zur Verantwortung zu ziehen** (insbesondere bzgl. Safe-Sex-Praktiken und Wissen um eine Zwangssituation bzw. massive (strafrechtsrelevante) Ausbeutung der SexdienstleisterIn) – als klares Signal, auch bei eingeschränkten Vollzugsmöglichkeiten.

Umsetzungsmaßnahmen

Siehe dazu das Kapitel „Sittenwidrigkeit – Arbeitsrecht – Strafrecht“ und „Gesundheitsschutz“.

Prüfung von Möglichkeiten, Kunden auch rechtlich zur Verantwortung zu ziehen: Das Wiener Prostitutionsgesetz 2011 (§ 16) sieht Verwaltungsstrafen für Kunden vor, die in illegalen Bordellbetrieben oder auf dem illegalen Straßenstrich Kontakt mit SexdienstleisterInnen aufnehmen.

Verwaltungsstrafen

Relevante Verwaltungsstrafen ergeben sich nicht nur aus den landesgesetzlichen Prostitutionsbestimmungen, sondern auch aus anderen Materiengesetzen (so enthalten gesundheitsrechtliche Bestimmungen – beispielsweise über die Gesundheitskarte – auch Regelungen von Verwaltungsstrafen).

Besonders relevant im Falle der Straßenprostitution ist die Straßenverkehrsordnung, für BordellbetreiberInnen hingegen auch das Ausländerbeschäftigungsgesetz (siehe dazu die Ausführungen im Kapitel „Sittenwidrigkeit und Arbeitsrecht“). Sowohl die in den Landesprostitutionsbestimmungen vorgesehenen Strafhöhen als auch die Vollzugspraxis unterscheiden sich von Bundesland zu Bundesland erheblich.

Ein klares Bild über tatsächlich verhängte Verwaltungsstrafen ist nicht möglich, weil viele überhaupt nicht erfasst werden (z. B. Organmandate), bei anderen eine "Milieuzuordnung" nicht möglich ist (z. B. Strafbescheide nach der StVO) und eine zentrale Auswertung aus datenschutzrechtlichen Gründen nicht erlaubt ist.

Dennoch können basierend auf dem verfügbaren Datenmaterial und den Erfahrungen der Arbeitsgruppenmitglieder folgende Aussagen getroffen werden:

Verwaltungsstrafen erfolgen vor allem am (illegalen) Straßenstrich und treten dort gehäuft auf. Bundesländer ohne Probleme mit illegalem Straßenstrich haben demnach auch deutlich weniger Verwaltungsstrafen.

Erfolgen Verwaltungsstrafen im Bereich von Bordellbetrieben, sind in den häufigsten Fällen mangelhafte/fehlende Gesundheitsbücher der Grund. In diesen Fällen macht sich auch der Bordellbetreiber/die Bordellbetreiberin strafbar. Dort, wo eine persönliche Meldepflicht für SexdienstleisterInnen besteht, gibt es auch eine Häufung von Verwaltungsstrafen wegen nicht

erfolgter Meldung. Verwaltungsstrafen wegen illegalen Bordellbetriebs sind hingegen selten, was dafür spricht, dass es schwierig ist, diese als solche zu überführen.

Generell kann festgestellt werden, dass SexdienstleisterInnen stärker von Verwaltungsstrafen betroffen sind als BordellbetreiberInnen (im Verhältnis zur jeweiligen Gesamtzahl). Insbesondere in Wien gibt es das Problem der Häufung von Verwaltungsstrafen am Straßenstrich. Kumulierte Strafen von 30.000-50.000 Euro wurden berichtet. Können Verwaltungsstrafen nicht abbezahlt werden, drohen Ersatzfreiheitsstrafen. Viele SexdienstleisterInnen entziehen sich diesen letztlich durch ein „Weiterziehen“.

Die Praxis zeigt oftmals, dass – wenn eine Ausbeutungsproblematik besteht – sich Strafen als völlig wirkungslos zeigen und das rechtswidrige Verhalten unmittelbar fortgesetzt wird (vor allem am illegalen Straßenstrich) – die Betroffenen also unter dem Druck eines Zuhälters/einer Zuhälterin oder Menschenhändlers/Menschenhändlerin stehen. Ohne entsprechende Aussagen der Betroffenen selbst kann die Exekutive jedoch kaum unterstützend tätig werden.

Empfehlungen

Aus Verwaltungsdelikten, die von SexdienstleisterInnen begangen werden, weil sie tatsächlich **Opfer** einer strafbaren Handlung wurden (z. B. Menschenhandel, Zuhälterei), soll diesen **keine Verwaltungsstrafe** erwachsen. Hierzu ist die Praxis bundesweit uneinheitlich, die gesetzlichen Rahmenbedingungen für ein derartiges Vorgehen sind jedoch bereits geschaffen¹²⁰, es bedarf lediglich der entsprechenden Umsetzung.

Eine Darstellung der Situation (Aussage des Opfers und Einschätzung der Lage durch die Ermittlungsbeamten) sollte hierfür ausreichend erachtet werden.

Noch nicht behandelt wurden Problematiken im Hinblick auf die bestehenden unterschiedlichen Strafrahmen und mögliche Doppelbestrafungen (v.a. betreffend die Pflichtuntersuchung¹²¹) in den Ländergesetzen.

Umsetzungsmaßnahmen

Wird von der Ermittlungsbehörde ein Opfer von Menschenhandel identifiziert und läuft gegen dieses Opfer ein Verwaltungsstrafverfahren, das im Zusammenhang mit der Straftat steht¹²², so wird seitens der ermittelnden Dienststelle bei der jeweiligen Verwaltungsstrafbehörde um Einstellung des Verwaltungsstrafverfahrens nach den Bestimmungen des AVG (Allgemeines Verwaltungsverfahrensgesetz 1991) ersucht.

¹²⁰ Vergleiche dazu § 5 Verwaltungsstrafgesetz 1991 und Punkt 14 der EU-Richtlinie 2011/36 vom 5. April 2011 zur Verhütung und Bekämpfung des Menschenhandels und zum Schutz seiner Opfer.

¹²¹ Bei Verletzung der Untersuchungspflicht sieht die zum Geschlechtskrankheitengesetz ergangene Verordnung Verwaltungsstrafen für SexdienstleisterInnen vor, aber auch die jeweiligen Landesgesetze enthalten (teilweise) entsprechende Regelungen.

¹²² In diesem Zusammenhang relevant sind v.a. Verwaltungsstrafverfahren wegen Verstößen gegen ein Prostitutionsgesetz.

Beratung und Information

Wie bereits unter dem Punkt „Genehmigungsvoraussetzungen“ empfohlen (siehe hierzu auch „Anhang 1“), sollen BetreiberInnen zwar Informationspflichten gegenüber den SexdienstleisterInnen treffen, doch sind auf Grund der Interessenskonflikte auch unabhängige Informationen notwendig. Die Erfahrung zeigt überdies, dass BetreiberInnen zum Teil bewusste Falschinformationen geben.

Viele SexdienstleisterInnen sind über ihre Rechte und Pflichten sowie Möglichkeiten der Infektionsvermeidung und Schwangerschaftsverhütung zu wenig informiert. Dies hat schwerwiegende Folgen für die Betroffenen: Steuerschulden, mangelnde Versicherung, Infektionen, ungeplante Schwangerschaften,...

Spezifische Beratungsstellen mit dem notwendigen umfassenden Wissen um relevante Aspekte sind daher für Verbesserungen der Information von SexdienstleisterInnen und damit dem Schutz vor Ausbeutung von großer Wichtigkeit. Oft ist erst ein Vertrauensaufbau im Rahmen der aufsuchenden Beratungsarbeit (in Bordellen und auf der Straße) notwendig, damit SexdienstleisterInnen umfassendere Beratungsangebote in Anspruch nehmen.

Schriftliche Informationen können daher nur unterstützend wirksam eingesetzt werden, ersetzen aber nicht die persönliche Beratung. Ebenfalls unterstützend könnten innovative Möglichkeiten der Informationsvermittlung sein, so etwa Piktogramme oder mündliche Informationen auf mp3, kleinen Videoclips oder Handy-Apps in mehreren Sprachen, vor allem bei mangelnden Deutschkenntnissen oder Analphabetismus der Betroffenen.

Das bestehende Beratungs- und Informationsangebot ist österreichweit unterschiedlich dicht. Spezifische Beratungsangebote gibt es derzeit in Kärnten¹²³, Niederösterreich¹²⁴, Oberösterreich¹²⁵, Salzburg¹²⁶, Steiermark¹²⁷, Tirol¹²⁸ und Wien¹²⁹. Die zur Verfügung stehenden Beratungsressourcen sind teilweise jedoch sehr gering. Manche Beratungsstellen bieten auch Informationen im Web, in Broschürenform und auf mp3. Die Stadt Wien bietet auf ihrer Homepage ebenfalls Informationen für (in Wien tätige) SexdienstleisterInnen und BordellbetreiberInnen in den gängigen Sprachen an.

Empfehlungen

Die umfassende Beratung von SexdienstleisterInnen vor Aufnahme ihrer Tätigkeit wird als besonders wichtige Maßnahme erachtet, um einer Ausbeutung entgegen zu wirken, wobei

¹²³ Caritas Kärnten

¹²⁴ SOPHIE – Bildungsraum für Prostituierte

¹²⁵ Caritas für Menschen in Not, LENA sowie MAIZ – Autonomes Zentrum von & für Migrantinnen

¹²⁶ Projekt PIA, Verein FRAU & ARBEIT

¹²⁷ SXA-Info, Verein Frauenservice Graz

¹²⁸ IBUS: Innsbrucker Beratung und Unterstützung für Sexarbeiterinnen

¹²⁹ SOPHIE – Bildungsraum für Prostituierte; LEFÖ – Beratung, Bildung und Begleitung für Migrantinnen; Herzwertwerk – diakonische Initiative für Menschen in der Prostitution

auf bestehende Sprachbarrieren zu achten ist (fremdsprachige Angebote). Bereits das Wissen der BetreiberInnen darüber, dass SexdienstleisterInnen über umfassende Informationen betreffend ihre Rechte und Pflichten verfügen, könnte manche Ausbeutungsversuche verhindern. Überdies könnte auf diese Weise bereits ein gewisser Vertrauensaufbau erfolgen, der es SexdienstleisterInnen erleichtert, sich im Fall von Problemen wieder an diese Stelle zu wenden.

Unter dem Aspekt der Erreichbarkeit wäre eine solche Beratung **im Rahmen der ersten amtsärztlichen Registrierung oder der polizeilichen Meldung** sinnvoll. Hierbei wird eine Kooperation mit spezifischen Beratungsstellen für zweckdienlich erachtet, ebenso wie die Entwicklung von Beratungsstandards, um das notwendige Spektrum abzudecken. Im Hinblick auf den hohen MigrantInnenanteil bedarf es auch eines umfangreichen fremdsprachigen Beratungsangebots.

Das bereits **bestehende Beratungsangebot** müsste daher **ausgebaut** werden, da es nach wie vor Bundesländer ohne spezifische Beratungsstelle gibt.

Empfohlen wird auch die **Erstellung einer bundesweit einsetzbaren Informationsbroschüre**, jedenfalls bedarf es einer Übersetzung von Informationsfoldern in gängige Sprachen. Der Problematik von Analphabetismus könnte mit Piktogrammen oder mündlichen Informationen auf mp3, kleinen Videoclips oder Handy-Apps begegnet werden.

Auch die **Einrichtung einer bundesweiten Informationswebseite** wird empfohlen, die den Vorteil hätte, Detailinformationen bieten zu könnten, die leicht zu aktualisieren, bundesweit zugänglich und grundsätzlich kostengünstig wären. Ebenso wie Informationsbroschüren müsste diese in mehreren Sprachen abrufbar sein.

Umsetzungsmaßnahmen

- **umfassende Beratung von SexdienstleisterInnen vor Aufnahme ihrer Tätigkeit:** siehe hierzu Umsetzungsmaßnahmen im Kapitel „Meldepflicht“.
- **Erstellung einer bundesweit einsetzbaren Informationsbroschüre:** Die AG-Prostitution arbeitet derzeit eine umfassende bundesweite Informationsbroschüre aus. Ziel ist es, diese Broschüre österreichweit aufzulegen und SexdienstleisterInnen einen umfassenden Überblick über relevante Themenbereiche (Legales Arbeiten, Steuer- und Sozialversicherung, Gesundheit,..) und relevante Stellen zu geben. Eventuelle detaillierte Informationen zu landesspezifischen Regelungen können durch ein (von der jeweiligen auflegenden Stelle) einzulegendes Zusatzblatt gegeben werden. Auch eine Übersetzung in die gängigsten Sprachen ist angestrebt.

Oberösterreich hat 2013 bereits eine Informationsbroschüre für in Oberösterreich tätige SexdienstleisterInnen herausgegeben "WoMan at Work"; diese ist in 8 Sprachen (Deutsch, Bulgarisch, Tschechisch, Englisch, Spanisch, Ungarisch, Rumänisch und Türkisch) kostenlos erhältlich und liegt u.a. beim Gesundheitsamt Linz und den Beratungsstellen auf und ist unter www.sexuelledienstleistungen.info abrufbar. Nach dem OÖ

Sexualdienstleistungsgesetz besteht für BordellbetreiberInnen überdies die Verpflichtung, Informationsmaterial aufzulegen.

- **bestehendes Beratungsangebot ausbauen:** zusätzlich zu den bereits seit Beginn der Arbeit der AG-Prostitution bestehenden Beratungsangeboten wurde in Salzburg (PiA) und Tirol (IBUS) jeweils eine eigene Beratungsstelle eingerichtet sowie für Niederösterreich ein Beratungsangebot über Mitbetreuung durch SOPHIE geschaffen.

8 Überblick Empfehlungen

In diesem Kapitel wird ein Überblick über die bisher erarbeiteten Empfehlungen gegeben. Genauere Erläuterungen und Hintergründe finden sich in den jeweiligen Fachkapiteln.

- Verwendung der Begriffe Sexdienstleistung/SexdienstleisterIn (oder entsprechender Begriffe) für die Regelung der freiwilligen Erbringung von sexuellen Dienstleistungen

Bundeskompetenzen:

- Gesetzliche Klarstellung der Rechtswirkungen von Verträgen im Sexdienstleistungsbereich
- Schaffung einer Bundeskompetenz zur Regelung von Bordellbetrieben – bzw. Prüfung einer eventuell bereits bestehenden Bundeskompetenz
- Prüfung des zivil- und strafrechtlichen Anpassungsbedarfs zur Vermeidung von Mietwucher, Zuhälterei und Menschenhandel
- Besteuerung
 - Schaffung einer bundesweit zentralen Zuständigkeit eines Finanzamtes
 - bundesweite Kontrolle der tatsächlichen Umsetzung des Erlasses und Evaluierung seiner Auswirkungen für SexdienstleisterInnen
 - Prüfung möglicher Vorteile einer Pauschalsteuer als gesetzlich vorgesehene Alternative
 - zielgruppenorientierte Information für SexdienstleisterInnen durch das Bundesministerium für Finanzen
 - Maßnahmen zur Durchsetzung einer Belegpflicht der BetreiberInnen gegenüber SexdienstleisterInnen (auf Bundes- und Landesebene)
- Gesundheitsschutz
 - über die Notwendigkeit der Pflichtuntersuchung bestehen konträre Haltungen! – bei Beibehaltung einer Pflichtuntersuchung besteht aber Einigkeit, dass diese reformiert und ein bundesweit einheitlicher Vollzug gewährleistet werden muss
 - Kooperation der relevanten medizinischen und soziale Einrichtungen (z.B. mit der Aidshilfe,...)
 - Maßnahmen, um die sozialversicherungsrechtliche Absicherung von SexdienstleisterInnen zu gewährleisten (auf Bundes- und Landesebene)
 - Werbeverbot für Unsafe-Sex-Praktiken (auf Bundes- und Landesebene)

- Werbung (siehe auch Landesebene)
 - Auseinandersetzung mit sexistischer, herabwürdigender Werbung auf Bundesebene, unabhängig von der beworbenen Dienstleistung oder dem beworbenen Produkt
 - Werbeverbot für Unsafe-Sex-Praktiken (s.o.)
 - Regelung von angemessenen und wirksamen Geldstrafen - auch für das Medium, das eine gesetzeswidrige Werbung veröffentlicht
 - Erstellung eines Mustervertrages zum Schutz der Bildrechte
- Schulung von RichterInnen und StaatsanwältInnen zu den spezifischen Dynamiken von Zuhälterei und Menschenhandel in die Prostitution.
- Einrichtung einer unabhängigen Ombudsstelle für SexdienstleisterInnen zur Meldung von Missständen

Landeskompetenzen:

- Harmonisierung der landesgesetzlichen Regelungen und der Vollzugspraxis bis zur Schaffung einer Bundeskompetenz
- Zuständigkeitsübertragung für Bordellgenehmigungen auf die jeweilige Bezirksverwaltungsbehörde bzw. in Städten mit eigenem Statut die Möglichkeit der Übertragung auf die Landespolizeidirektion
- Genehmigungsverfahren für Bordellbetriebe:
 - verpflichtender Lokalausweis
 - Einbindung der relevanten Sachverständigen (inkl. Polizei und Arbeitsinspektorat)
 - Schulung des zuständigen Personals
- Genehmigungsvoraussetzungen
 - Regelung auf Landesebene, keine Gemeindeverordnungen
 - Gestaltungsspielraum der Behörde bezüglich örtlicher Einschränkungen
 - Flexibilität der Voraussetzungen im Hinblick auf unterschiedliche Betriebsformen und -größen
 - Förderung tatsächlicher Selbständigkeit durch Zulassung kleiner Betriebe
 - Berücksichtigung von Arbeitsbedingungen über Gesetz/Verordnung/Auflagen
 - Maßnahmen zur Vermeidung von Mietwucher

- Rechtssicherheit: Schließungsgründe müssen an ein persönliches Verschulden des Bewilligungsinhabers/der Bewilligungsinhaberin anknüpfen
- Werbeverbot für Unsafe-Sex-Praktiken
- Verpflichtung zur Einhaltung von Safe-Sex-Praktiken im Bordellbetrieb
- Bordellkontrollen
 - Zuständigkeit der Genehmigungsbehörde: s.o.
 - Beiziehung relevanter Sachverständiger (inkl. Polizei und Arbeitsinspektorat)
 - Festlegung von Mindestkontrollintervallen, ad hoc Kontrollen bei Verdachtsmomenten
 - Schulung des zuständigen Personals
- Straßenprostitution
 - wo es Straßenstrich (unvermeidbar) gibt, Schaffung der notwendigen Infrastruktur unter Einbindung der Betroffenen (AnrainerInnen, SexdienstleisterInnen)
 - gute Erreichbarkeit mit öffentlichen Verkehrsmitteln
 - Gewährleistung sanitärer Anlagen, soweit möglich unter Nutzung gewachsener Strukturen (Bars, Stundenhotels)
 - Gewährleistung von sozialer und gesundheitlicher Beratung und Betreuung, auch vor Ort
 - Öffentlichkeitsarbeit: auch mit AnrainerInnen
- Einrichtung von lokalen Kooperationsstrukturen unter Einbindung der Beratungsstellen
- SexdienstleisterInnen
 - bundesweit einheitliches Schutzalter und Schutzmaßnahmen für Minderjährige sowie einheitliche Regelungen bei pflegschaftsbehördlichen Bedenken
 - persönliche Meldepflicht der SexdienstleisterInnen
 - Beratung vor Beginn der Tätigkeit (im Rahmen der persönlichen Meldepflicht oder der Pflichtuntersuchung) und entsprechender Ausbau des (fremdsprachlichen) Beratungsangebots
 - Informationsmaterial in gängigen Sprachen (bundesweite Broschüre und Website, Informationsfolder zu Spezialthemen,...)
 - keine Verwaltungsstrafen für Opfer von Gewalt und/oder Zwang

- kein Arbeitsverbot sondern unterstützende Maßnahmen für schwangere SexdienstleisterInnen
- Kunden
 - Sichtbarmachung ihrer Verantwortung für Arbeitsbedingungen
 - Sensibilisierung und Information
 - Strafbarkeit, in Fällen in denen der Kunde weiß, dass der/die SexdienstleisterIn Opfer von strafrechtsrelevanter Ausbeutung oder Gewalt ist
- Werbung
 - Zulassung von expliziter Werbung für Bordellbetriebe und Möglichkeit der eindeutigen Kennzeichnung eines Bordellbetriebes als solcher (bei gebotener Diskretion)
 - Verbot der Bewerbung von Unsafe-Sex-Praktiken (s.o.)
 - Regelung von angemessenen und wirksamen Geldstrafen - auch für das Medium, das eine gesetzeswidrige Werbung veröffentlicht

9 Anhänge

Anhang 1 – Genehmigungskriterien

Die Ausstattung betreffende Regelungen:

- Gesetzliche Vorgabe, dass die sanitäre Ausstattung des Betriebes den hygienischen Anforderungen entsprechen muss und abhängig von der Betriebsgröße und Betriebsart Konkretisierung der Anforderungen im Bescheid
- zumindest eine direkt vom Betrieb zugängliche Toilette
- zumindest ein Handwaschbecken und eine Dusche mit Anschluss an Kalt- und Warmwasser
- zumindest Seifenspender und Einmalhandtücher im Bereich des Handwaschbeckens und im Bereich der Dusche(n) frische Handtücher
- Sicherheitsauflagen abhängig von der Betriebsgröße (z. B. Alarmknopf im Zimmer)
- Erste-Hilfe-Kasten im Lokal
- Belichtung der Arbeitsräume durch Tageslicht, lichtdurchlässiger Sichtschutz (z. B. Vorhang, Folie)
- ab 5 Arbeitsplätzen einen Aufenthaltsraum mit Tageslicht
- adäquate Raumgrößen
- Möglichkeit persönliche Gegenstände sicher und individuell zu verwahren (z. B. absperrbarer Spind)
- jedenfalls Kühl- und Wärmemöglichkeit für Speisen

Sonstige Regelungen:

- Informationspflicht des Betreibers bezüglich Gesundheitsschutz, Rechte und Pflichten (jedoch ist davon auszugehen, dass diese Informationen nicht korrekt/vollständig sind, weshalb unabhängige Beratung notwendig bleibt; schriftliches Informationsmaterial von unabhängigen Stellen wäre erforderlich, bei dessen Existenz könnten BetreiberInnen auch verpflichtet werden, das Informationsmaterial in ihrem Betrieb aufzulegen)
- Auflage von Kondomen und anderen (notwendigen) Safe-Sex-Materialien

- Vermittlung eines Bekenntnisses zu Safe-Sex-Praktiken gegenüber SexdienstleisterInnen und Kunden (schließt das Verbot von Werbung für Unsafe-Sex-Praktiken mit ein; angesprochen wird das Problem, dass in Bordellbetrieben meist auch Pornofilme gezeigt werden, die Unsafe-Sex-Praktiken zeigen – hierzu erscheinen Vorgaben jedoch nicht praktikabel)
- Bekanntgabe der von den SexdienstleisterInnen zu leistenden Zahlungen für die Nutzung der Bordellräumlichkeiten und sonstiger Leistungen (wie z. B. Werbung, Reinigungsservice,..)
- Transparenz bei Steuer- und Sozialversicherungsabgaben (hierzu bedarf es jedoch auch einer Klärungen der Rechtslage und Verbesserungsmöglichkeiten)
- Ausweispflicht für alle anwesenden Personen

Anhang 2 – Mitgliederliste

Leitung:

- Marie-Theres Prantner (BMBF-Frauensektion)

Mitglieder:

- Helga Amesberger (Institut für Konfliktforschung – IKF)
- Maria Luise Berger (Amt der Tiroler Landesregierung, Abteilung Gemeindeangelegenheiten)
- Irene Biewer (Magistrat Wien, MA 15, Sozialarbeiterische Betreuung und Gesundheitsfragen)
- Gabriele Dan (Landeskriminalamt Niederösterreich, Ermittlungsdienst)
- Claudia Dannhauser (Landeskriminalamt Wien, Ermittlungsdienst)
- Michaela Engelmaier (SXA-Info, Verein Frauenservice Graz, Beratungsstelle)
- Barbara Fuchs-Schoi (Kinder- und Jugendanwaltschaft Kärnten)
- Isabelle Hafele (IBUS: Innsbrucker Beratung und Unterstützung für Sexarbeiterinnen)
- Melanie Hanem, (MAIZ – Autonomes Zentrum von & für Migrantinnen, OÖ, Beratungsstelle)
- Harald Hanik (Land Steiermark, Fachabteilung 7C – Innere Angelegenheiten, Staatsbürgerschaft und Aufenthaltswesen)
- Annemarie Herzl (Landeskriminalamt Kärnten, Ermittlungsdienst)
- Maria Hörtnner (LEFÖ – Beratung, Bildung und Begleitung für Migrantinnen, Wien)
- Albert Lager (Landeskriminalamt Wien, Ermittlungsdienst)
- Silke Mallmann (Caritas Kärnten, Beratungsstelle)
- Tanja Marktler (Amt der Oö. Landesregierung, Direktion Verfassungsdienst)
- Christine Nagl (Verein FRAU & ARBEIT, Beratungsstelle, Salzburg)
- Gregor Nedbal (Magistrat Wien, MA 62, Rechtsangelegenheiten)
- Wolfgang Patscheider (Landeskriminalamt Kärnten, Ermittlungsdienst)

- Eva Plank-Sandhofer (Bundeskriminalamt, Zentralstelle Schlepperkriminalität/Menschenhandel)
- Eva van Rahden (Volkshilfe Wien, SOPHIE-Bildungsraum für Prostituierte, Beratungsstelle)
- Adolf Reiter (Landespolizeikommando Salzburg, Ermittlungsdienst)
- Stefan Schlosser (Landeskriminalamt Vorarlberg – Leitung)
- Michaela Slamanig (Referat für Frauen und Gleichbehandlung Kärnten, frauenspezifische Aspekte)
- Harald Stöckl (Bundesministerium für Inneres, Exekutivdienst)
- Gerald Tatzgern (Bundeskriminalamt, Zentralstelle Schlepperkriminalität/Menschenhandel)
- Andrea Tischberger (Magistrat Salzburg, Amt für öffentliche Ordnung)
- Marge Veensalu (St Wien, MA 15, Gesundheit)
- Isolde Wabitsch-Peraus (Amt der Oö. Landesregierung, Direktion Inneres und Kommunales)
- Elke Welser (Caritas für Menschen in Not, LENA, Beratungsstelle)
- Alina Zachar (Magistrat Wien, MA 57, Frauenabteilung der Stadt Wien)

Anhang 3 – Positionspapier Regulierung versus Verbot

Regulierung der Prostitution versus Verbot (Kundenstrafbarkeit) Positionspapier der AG Prostitution, November 2014

Warum ein Positionspapier: Die AG Prostitution erachtet es für notwendig, die mögliche Dynamik von zunehmenden abolitionistischen Initiativen und gesetzlichen Vorhaben innerhalb der EU (Bsp. Appell von Alice Schwarzer, Honeyball-Bericht, französische Regierungsvorlage,...) ernst zu nehmen, international und insbesondere auf europäischer Ebene eine sachliche Diskussion zu führen und den häufig von Moralvorstellungen beeinflussten Vorhaben entgegenzutreten. Dies erfordert eine entsprechende Positionierung Österreichs in relevanten Arbeitsgruppen, Komitees etc. sowie die gezielte, sachlich fundierte Information von EU- und ER-Abgeordneten. Eine wichtige Rolle in dieser österreichischen Positionierung wird bei der Task Force Menschenhandel gesehen, die unter Leitung des Bundesministeriums für Europa, Integration und Äußeres steht. Das gegenständliche Positionspapier soll hierbei eine erste fachliche Unterstützung bieten und dazu einladen, sich differenzierter mit der Thematik auseinanderzusetzen.

Zur Arbeitsgruppe Prostitution: Die AG Prostitution wurde 2009 eingerichtet und steht unter Leitung des Frauenressorts (Bundesministerium für Bildung und Frauen)¹³⁰. Sie umfasst derzeit dreißig ExpertInnen, die zweimal jährlich zu einer zweitägigen Tagung zusammentreffen: vorwiegend aus polizeilichen Fachstellen und spezialisierten Beratungsstellen, darüber hinaus aus relevanten Fachbereichen der Verwaltung (Frauenangelegenheiten, landesrechtliche Angelegenheiten, Bordellgenehmigungsverfahren, Pflichtuntersuchung) und eine Wissenschaftlerin. Themenspezifisch werden noch weitere ExpertInnen eingeladen. Die AG verfolgt folgende umfassende Ziele: den Fachaustausch auf ExpertInnenebene zu gewährleisten; Kooperation und Vernetzung anzuregen; aktuelle Entwicklungen aufzugreifen; Empfehlungen zu erarbeiten, wie die Lebens- und Arbeitssituation von SexdienstleisterInnen verbessert werden kann, um der weiterhin oftmals vorliegenden Ausbeutung entgegenzutreten zu können; die Umsetzung dieser Empfehlungen zu unterstützen und bereits gesetzte Schritte zu evaluieren. Die ersten Arbeitsergebnisse wurden mit Stand Mai 2012 in einem Bericht¹³¹ zusammengefasst, eine neuerliche Berichtslegung ist für Anfang 2015 geplant.

¹³⁰ Dies ist bereits die zweite Arbeitsgruppe unter Leitung des Frauenressorts zum Thema Prostitution. Während die erste Arbeitsgruppe einen Schwerpunkt auf Bundeskompetenzen zur Regelung der Prostitution gelegt hat, legt die AG Prostitution einen Schwerpunkt auf Landeskompetenzen. Da sich die Auswirkungen einzelner Regelungen gegenseitig beeinflussen, ist eine scharf getrennte Betrachtung nach Regelungskompetenzen und -aspekten aber weder sinnvoll noch möglich, weshalb beide Arbeitsgruppen auch übergreifend arbeiten/gearbeitet haben. Download des Berichts der ersten Arbeitsgruppe unter: https://www.bmbf.gv.at/frauen/prostitution/prostitution_02_26160.pdf?4dz8a1

¹³¹ Download unter: https://www.bmbf.gv.at/frauen/prostitution/prostitution_01_26159.pdf?4dz8a1

Warum Regulierung? : Frauen und auch Männer, die sexuelle Dienstleistungen entgeltlich anbieten, sollen dies in einem rechtlich geregelten Rahmen tun können, der über den im Strafgesetzbuch gewährten Schutz hinausgeht. Viele Frauen und Männer erzielen durch Sexdienstleistungen ein existenzsicherndes Einkommen und ziehen bewusst diese Tätigkeit anderen - meist schlechter bezahlten - Alternativen vor.

Werden sexuelle Dienstleistungen oder zumindest deren Erwerb generell verboten, verschwinden deshalb Nachfrage und Angebot noch nicht - wie sich in allen Ländern mit Verboten der einen oder anderen Ausformung zeigt. Der Markt reagiert jedoch auf diese geänderten Bedingungen, indem er in den Untergrund abwandert. Damit nimmt sich der Staat aber die Möglichkeit der gezielten Einflussnahme und Regulierung - insbesondere in Bezug auf Arbeitsbedingungen und Schutzmaßnahmen, aber auch im Hinblick auf einen Interessensausgleich aller Betroffener - und überlässt diesen Markt (weiterhin) und in viel höherem Ausmaß dem freien Spiel der Kräfte und den eigenen Regeln der Szene.

Wie in vielen anderen Arbeitsbereichen unserer Gesellschaft (z.B. Landwirtschaft, Pflege, Haushalt,...) besteht auch in der Sexdienstleistung besondere Ausbeutungsgefahr - und zwar bereits auf Grund der wirtschaftlich prekären Ausgangssituation und geringen Alternativen der dort Tätigen. Die Ausbeutungsgefahr nimmt zu, je unkontrollierter Arbeitsbedingungen und Entlohnung sind und je weniger Rechte die Betroffenen haben. In der Sexdienstleistung verschärft sich diese noch durch eine starke Stigmatisierung und Diskriminierung, welche die Betroffene zusätzlich hemmt, schlechte Arbeitsbedingungen und Ausbeutung bei einer Behörde anzuzeigen.

Die AG Prostitution sieht aufgrund der langjährigen Erfahrungswerte der einzelnen Mitglieder und der intensiven Auseinandersetzung in den AG Tagungen daher effizientere Möglichkeiten Ausbeutung in der Sexdienstleistung zu verringern und den Handlungsspielraum der SexdienstleisterInnen zu erweitern,

- indem dieser Markt unter Berücksichtigung der Interessen und des Schutzes der SexdienstleisterInnen weiter reguliert wird,
- indem SexdienstleisterInnen unabhängige Information und Beratung geboten wird - und dies bereits vor Antritt der Tätigkeit! - und
- indem eine Tätigkeit als SexdienstleisterIn gesellschaftlich entstigmatisiert und enttabuisiert wird und die vorherrschende Doppelmoral durch sachliche Diskurse, Berichterstattung und Information zunehmend entkräftet wird.

Gleichzeitig erachtet es die AG Prostitution für unbedingt notwendig, dass Regulierungsmaßnahmen die sexuelle Integrität der SexdienstleisterInnen nicht einschränken, sondern im Gegenteil zu schützen versuchen. SexdienstleisterInnen müssen zu jedem Zeitpunkt die freie Entscheidung treffen können, ob und welche sexuelle Dienstleistungen sie anbieten möchten. Hier besteht ein wesentlicher Unterschied zu anderen Dienstleistungen: Weisungen bezüglich der Kerntätigkeit müssen ausnahmslos ausgeschlossen werden.

Überdies bedarf es eines klaren strafrechtlichen Schutzes der sexuellen Integrität - und darf eine Tätigkeit als SexdienstleisterIn keine Einschränkung dieses (generellen) Schutzes erfahren. Dies inkludiert, dass sich auch der Kunde strafbar macht, wenn er - um das Bestehen einer strafrechtsrelevanten Zwangslage der Sexdienstleisterin/des Sexdienstleisters wissend - deren Dienstleistungen dennoch in Anspruch nimmt.

Sachliche Bezugnahme auf die Argumente der abolitionistischen (schwedischen) Bewegung¹³²:

- **SexdienstleisterInnen sind Opfer männlicher sexueller Gewalt¹³³**: diese Behauptung wird wissenschaftlich nicht begründet, sondern als Faktum dargestellt – Prostitution/Sexdienstleistung wird generell als eine Form von struktureller und individueller sexueller Gewalt betrachtet; patriarchale Verhältnisse und Strukturen und somit auch eine geschlechtsspezifische Arbeitsteilung betreffen allerdings die gesamte Gesellschaft und auch andere Erwerbsbereiche; ob auch tatsächliche individuelle Gewaltbetroffenheit vorliegt, scheint jedoch stark von den Rahmenbedingungen abzuhängen, unter denen die Betroffenen arbeiten.¹³⁴ Die Einschätzung von Prostitution/Sexdienstleistung als männliche Gewalt führt im Übrigen auch in Schweden nicht dazu, dass SexdienstleisterInnen automatisch als Opfer im strafrechtlichen Sinne betrachtet werden - und ihnen etwa entsprechende Opfer- und Entschädigungsrechte zustehen¹³⁵.
- **Das Verbot sexuelle Dienstleistungen zu erwerben hat in Schweden (wo das Gesetz seit 1999 in Kraft ist) Prostitution reduziert**: gezählt werden kann nur, was sichtbar ist - das ist vor allem der Straßenstrich und dieser ist tatsächlich (erklärbarer Weise) etwa um die Hälfte zurückgegangen. Jedoch gibt es keinen validen Einblick in den Indoorbereich, dies wird einerseits eingestanden, andererseits wird dennoch die Reduktion der Prostitution als Faktum dargestellt. Eine einfache Google-Suche „Escort Services Sweden“ gibt allerdings einen Eindruck, wie breit und leicht zugänglich das Angebot an sexuellen Dienstleistungen im Indoorbereich ist.
- **Das Verbot sexuelle Dienstleistungen zu erwerben hat in Schweden Menschenhandel reduziert**: diese Aussage basiert auf keinem validen Datenmaterial; der jüngste GRETA-Bericht zu Schweden¹³⁶ hält die Zahlen identifizierter Opfer von 2009 bis 2013 fest, wonach diese jährlich zwischen 11 und 74 schwankten. Niedrige Zahlen an identifizierten Opfern lassen aber keine Aussage über die tatsächliche Zahl der Betroffenen zu - jedoch darüber, wie wirksam die Identifizierungsmechanismen sind. Je weniger identifizierte Opfer, desto schlechter greifen diese. 2010, das Jahr in dem Schweden die höchste Zahl an identifizierten Opfern hatte, lag es relativ zur Bevölkerung etwa gleich mit Deutschland

¹³² Eingegangen wird hier auf die „Erfolgsmeldungen“ des schwedischen Evaluierungsberichts aus 2010. Vgl. Swedish Institute (2010): „The Ban against the Purchase of Sexual Services. An evaluation 1999-2008“ Selected extracts of the Swedish government report SOU 2010:49.

<http://www.government.se/content/1/c6/15/14/88/0e51eb7f.pdf> (Zugriff am 30.06.2014)

¹³³ Ebenso argumentiert Mary Honeyball; vgl. „Bericht über sexuelle Ausbeutung und Prostitution und deren Auswirkungen auf die Gleichstellung der Geschlechter“ (2013/2103 (INI)), <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+REPORT+A7-2014-0071+0+DOC+XML+V0//DE>. Unter Pkt. B. im sog. „Honeyball-Bericht“, einer Entschließung des Ausschusses für die Rechte der Frau und die Gleichstellung der Geschlechter vom 4. Februar 2014, wird Prostitution überhaupt als „eine Form der Sklaverei“ bezeichnet.

¹³⁴ Dodillet, Susanne/Östergren, Petra (2013): The Swedish Sex Purchase Act: Claimed Success and Documented Effects, in: Wagenaar, Hendrik /Altink, Sietske/Amesberger, Helga: Final Report of the International Comparative Study of Prostitution Policy: Austria and the Netherlands, published by Platform 31, The Hague, S. 107-127.

¹³⁵ Florin, Ola: A Particular Kind of Violence: Swedish Social Policy Puzzles of a Multipurpose Criminal Law, in Sex Res Soc Policy (2012) 9:269–278

¹³⁶ Council of Europe /GRETA (Group of Experts on Action against Trafficking in Human Beings) (2014): Report concerning the implementation of the Council of Europe Convention on Action against Trafficking in Human Beings by Sweden. Adopted on 21 March 2014.

http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/trafficking/docs/Reports/GRETA_2014_11_FGR_SWE_en.pdf (Zugriff am 30.06.2014)

und Österreich und deutlich niedriger als die Niederlande¹³⁷ - was für besonders effiziente Identifizierungsmaßnahmen in den Niederlanden spricht. Die Gleichsetzung von Prostitution/Sexdienstleistungen mit Gewalt und Menschenhandel führte in Schweden hingegen zu keiner erkennbaren Verbesserung der Identifizierung von tatsächlichen Opfern.

- **Die Nachfrage ist gesunken, die öffentliche Unterstützung der Gesetzeslage gestiegen:** dies wird ohne fundierten Nachweis behauptet; eine kritische schwedische Studie¹³⁸ dazu hält dem jedoch u.a. eine fingierte Annonce entgegen, auf die sich binnen einer Woche über 1.000 Kunden meldeten und gesunkene öffentliche Unterstützung, die mit mehreren Untersuchungen und lauter werdende Stimmen in Politik (insbesondere den Jugendorganisationen der Parteien), Wissenschaft und Gesellschaft untermauert werden; allerdings scheint der Anteil jener, die sich auch eine Strafbarkeit der SexdienstleisterInnen wünschen, zu steigen¹³⁹.

Generell ist festzustellen, dass abolitionistische Bewegungen Prostitution mit sexueller Verklavung gleichsetzen und dabei tragische Einzelschicksale schildern, die als allgemeingültig dargestellt werden - (Selbstorganisationen von) SexdienstleisterInnen werden in die Debatte nicht einbezogen, die selbstbestimmte SexdienstleisterIn wird als Ausnahmeerscheinung abgetan¹⁴⁰. Eine sachliche Differenzierung zwischen Menschenhandel zum Zwecke der sexuellen Ausbeutung und einer selbstbestimmten Tätigkeit als SexdienstleisterIn wird bewusst ausgeblendet.

Festzustellen ist auch ein sorgloser Umgang mit Daten. So schätzt z.B. Alice Schwarzer in ihrem Appell gegen Prostitution¹⁴¹ die Zahl der in Deutschland tätigen SexdienstleisterInnen auf 700.000, zeitgleich wird in einem kritischen Artikel¹⁴² der Zeitschrift „Die Welt“ zum deutschen ProstG von 200.000 SexdienstleisterInnen ausgegangen und im sog. Honeyball-Bericht von 400.000¹⁴³.

Häufig werden auch die schwedischen Erfolgsmeldungen völlig unkritisch übernommen, so zum Beispiel in einer kürzlich ergangenen Resolution der Parlamentarischen Versammlung des Europarates¹⁴⁴.

¹³⁷ EUROSTAT (2013): Trafficking in human beings. Eurostat Methodologies and Working papers, 2013 edition. Luxembourg. http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-is-new/news/news/2013/docs/20130415_thb_stats_report_en.pdf (Zugriff am 30.06.2014)

¹³⁸ Dodillet/Östergren (2011), S. 121-126.

¹³⁹ Vgl. Florin, Ola (2012) 9:269–278

¹⁴⁰ So z.B. auch aktuell in Frankreich, wo zahlreiche Selbstorganisationen von SexdienstleisterInnen erfolglos versucht haben, sich gegen die geplante abolitionistische Gesetzgebung zur Wehr zu setzen.

¹⁴¹ EMMA: Appell gegen Prostitution, November/Dezember 2013, S. 22. http://www.emma.de/sites/default/files/upload/pdf/appell_emma_6_2013.pdf (Zugriff am 30.06.2014)

¹⁴² Eigendorf, Jörg: Black Box Prostitution, in: Die Welt (4. November 2013), <http://www.welt.de/politik/deutschland/article121480296/Augsburg-mit-hoehster-Dichte-von-Prostituierten.html> (Zugriff am 30.06.2014).

¹⁴³ Honeyball-Bericht (2013/2103 (INI)), Pkt. AA.

¹⁴⁴ Resolution der parlamentarischen Versammlung des Europarates 1983 „Prostitution, trafficking and modern slavery in Europe“ (2014) Pkt. A.5. <http://assembly.coe.int/ASP/Doc/XrefViewPDF.asp?FileID=20716&Language=EN> (Zugriff am 30.06.2014)

Gefahren abolitionistischer Gesetzgebung für SexdienstleisterInnen¹⁴⁵

- die generelle Betrachtung von SexdienstleisterInnen als Opfer entmachtet, führt aber zu keinen Opferrechten oder gesichertem Einkommen: wie bereits ausgeführt, gibt es in Schweden nur wenige identifizierte Opfer von Menschenhandel und ihr Opferstatus ist davon abhängig, ob die betroffene Person bereit ist, im Strafverfahren auszusagen. Auch das schwedische Aufenthaltsrecht spiegelt die Opferwahrnehmung nicht wieder: Einnahmen aus der Prostitution gelten als „unehrliches Einkommen“ und können zu aufenthaltsbeendenden Maßnahmen gegen SexdienstleisterInnen führen. Es besteht daher die Gefahr, dass SexdienstleisterInnen zusätzlich als schwach und wehrlos stigmatisiert werden, ohne gleichzeitig auf tatsächliche und umfassende Unterstützung hoffen zu können¹⁴⁶.
- die Erreichbarkeit von SexdienstleisterInnen hat abgenommen, sowohl durch die Polizei, soziale Programme und Gesundheitsvorsorgemaßnahmen¹⁴⁷: entsprechend wurde auch bereits vom schwedischen „Discrimination Ombudsman“ und UNAIDS-Büro Kritik am schwedischen Modell geübt.
- Straßenprostitution ist zwar etwa um ein Drittel bis die Hälfte zurückgegangen, hat aber die Drucksituation auch für SexdienstleisterInnen verschärft: es gibt weniger Kunden auf der Straße, die Verhandlungsposition der SexdienstleisterInnen ist dadurch schwächer; es muss schnell gehen, die Einschätzung der Kunden wird dadurch schwieriger; der Kunde kennt die Situation der SexdienstleisterInnen, dies erleichtert Preisdumping und Druck bezüglich Ort und die Art der Sexdienstleistung.
- Indoorbereich: die Arbeitsbedingungen sind letztlich unbekannt, da kein Einblick besteht; die Vermietung von Räumlichkeiten zum Zweck der Prostitution kann bis zum Verlust der Wohnung führen, es liegt daher nahe, dass hier eigene Strukturen (z.B. auch Angebote auf Fahren) entstanden sind und die Abhängigkeit von Mittelspersonen gestiegen ist.

Zusammengefasst gibt es bisher keine wissenschaftlich haltbaren Nachweise, dass die Strafbarkeit von Kunden SexdienstleisterInnen wirksam vor Ausbeutung oder Gewalt schützen kann. Die prekäre wirtschaftliche Ausgangssituation der meisten SexdienstleisterInnen wird durch ein Verbot nicht verbessert, eine Tätigkeit in der Prostitution bleibt daher für viele weiterhin eine bessere Einkommensmöglichkeit, als andere Tätigkeiten. Gleichzeitig erhöht ein Verbot aber die Gefahr, dass SexdienstleisterInnen stärker von Mittelsleuten abhängig werden und ihre Hemmung und Angst, sich im Falle von Gewalt oder Ausbeutung an die Polizei zu wenden, oder auch an eine Beratungseinrichtung, größer wird.

Wenn auch insgesamt die realen Einflussmöglichkeiten jedes Systems begrenzt bleiben, bietet ein legalisierend-regulierendes System bessere Möglichkeiten der Einflussnahme und Gestaltung von Arbeitsbedingungen. **Unter der Voraussetzung, dass die Interessen und der Schutz der SexdienstleisterInnen dabei (ebenfalls) im Fokus stehen, kann die Regulierung von Sexdienstleistungen daher zu einer tatsächlichen Verbesserung der Lebens- und Arbeitsbedingungen von SexdienstleisterInnen führen.**

¹⁴⁵ Siehe dazu insbesondere die bereits zitierte Studie von Wagenaar, Hendrik /Altink, Sietske/Amesberger, Helga (2013): Final Report of the International Comparative Study of Prostitution Policy: Austria and the Netherlands, published by Platform 31, The Hague.

¹⁴⁶ Vgl. Florin, Ola (2012) 9:269–278.

¹⁴⁷ Vgl. Wagenaar/Altink/Amesberger (2013), insbesondere S. 124 ff.

Anhang 4 – Positionen zur Fragestellung „Kundenstrafbarkeit“

Positionen der Arbeitsgruppe Prostitution zur Fragestellung Kundenstrafbarkeit, November 2013

Die *Arbeitsgruppe Prostitution* ist ein berufs- und regionenübergreifendes ExpertInnen-gremium zur Behandlung von prostitutionsrelevanten Fragestellungen. Ziel der AG ist es, Empfehlungen zur Verbesserung der Lebens- und Arbeitssituation von SexdienstleisterInnen zu erarbeiten und deren Umsetzung zu unterstützen - mit besonderem Fokus auf den Zuständigkeitsbereich der Bundesländer. Das Gremium wurde im März 2009 eingerichtet und besteht aus (derzeit) 30 Mitgliedern aus den Bereichen Exekutive, Verwaltung, Gesundheit, Beratung (für SexdienstleisterInnen) und Wissenschaft. Ein erster Zwischenbericht wurde im Mai 2012 erstellt und vom Ministerrat angenommen:

<http://www.frauen.bka.gv.at/DocView.axd?CobId=48235>

Die Fragestellung Kundenstrafbarkeit wurde von der *Arbeitsgruppe Prostitution* bereits in mehreren Zusammenhängen diskutiert – der Diskussionsstand wird in Folge zusammengefasst:

1. **Einhellige Ablehnung einer generellen Kundenstrafbarkeit (schwedisches Modell):**

- Begründung: würde Prostitution nicht vermeiden, die Organisation des Marktes dem freiem Spiel der Kräfte überlassen und Schutz- und Unterstützungsmöglichkeiten von tatsächlichen Opfern erschweren;
- siehe dazu auch die kritischen Ergebnisse einer wissenschaftlichen Untersuchung der Auswirkungen in Schweden:

http://kks.verdus.nl/upload/documents/P31_prostitution_policy_report.pdf

2. **Einhellige Ablehnung einer Pflicht des Kunden, sich zu vergewissern, dass die Sexdienstleisterin/der Sexdienstleister kein Opfer von Zwang oder massiver (strafrechtsrelevanter) Ausbeutung ist:**

- Begründung: es ist dem Kunden unzumutbar, derartige Nachforschungen anzustellen und ihm stehen auch keine entsprechenden (hoheitlichen) Rechte zur Verfügung; selbst für NGOs und Polizei ist es sehr schwer, Opfer als solche zu erkennen und das notwendige Vertrauen aufzubauen, um klare Hinweise zu bekommen;
- derartige Sorgfaltspflichten auf Kundenseite gibt es auch in anderen besonders ausbeutungsgefährdeten Dienstleistungsbereichen nicht (z.B. Gastronomie, Pflege) und wäre sachlich nicht zu rechtfertigen;
- überdies würde damit eine Verunsicherung des Kunde - ob er die Situation vielleicht falsch eingeschätzt hat und dafür verantwortlich sein könnte - unvermeidbar; das hätte aber zur Folge, dass gerade dann, wenn Zweifel auf Kundenseite bestehen, er diese - aus Angst sich selbst strafbar gemacht zu haben - nicht weitergeben würde; wertvolle Hinweise, die NGOs und Polizei immer wieder von Kundenseite bekommen, würden gefährdet werden;

3. Einhellige Befürwortung einer Kundenstrafbarkeit bei Wissen um eine Zwangssituation bzw. massive (strafrechtsrelevante) Ausbeutung der SexdienstleisterIn:

- hier ist durch StrafrechtsexpertInnen zu prüfen, ob der Kunde bei Wissentlichkeit nicht bereits nach geltender Rechtslage strafbar ist;
- sofern dies nicht der Fall sein sollte, wäre eine entsprechende Adaptierung des Strafrechts notwendig; diese hätte jedoch so zu erfolgen, dass auch vergleichbare Fälle (z.B. wissentliche Inanspruchnahme von Pflegediensten durch eine ausgebeutete Person) umfasst sind;
- dem besonderen Unwertgehalt, der in einer Verletzung der sexuellen Integrität liegt, könnte durch erhöhte Strafdrohung (Qualifizierung) Rechnung getragen werden;

4. Uneinigkeit hinsichtlich einer Verwaltungsstrafe für Kunden, die sexuelle Dienstleistungen ohne Infektionsschutz nachfragen oder in Anspruch nehmen:

- Überlegungen: mit der häufigen Nachfrage von Unsafe-Sex-Praktiken erzeugen Kunden enormen Druck auf SexdienstleisterInnen, solche auch anzubieten - direkt oder aber indirekt über den Betreiber/die Betreiberin; je prekärer die Arbeitssituation der SexdienstleisterInnen, desto stärker sind sie diesem Druck ausgesetzt; trotz schwieriger Beweisführung wäre damit ein klares Signal verbunden, dass der Kunde Verantwortung trägt;
- allerdings sehen einige ExpertInnen tatsächliche Umsetzungsmöglichkeiten von Safe-Sex-Praktiken nur bei Verwaltungsstrafen für alle Beteiligten (Kunde, Betreiber, SexdienstleisterInnen);
- in einer gleichzeitigen Strafbarkeit der SexdienstleisterInnen wird aber von vielen ExpertInnen die Gefahr gesehen, dass es in der Praxis vor allem zu Strafen für SexdienstleisterInnen kommen würde (da ihr gegenüber der Beweis am leichtesten zu führen ist; es auch zu bewussten Unterstellungen von Kundenseite/KollegInnenseite kommen könnte) und damit der beabsichtigte Unterstützungseffekt nicht erzielt werden könnte;
- eine gemeinsame Empfehlung gibt es allerdings für ein generelles Verbot von Werbung für Unsafe-Sex-Praktiken; eine entsprechende Bestimmung wurde z.B. im Oö. Sexualdienstleistungsgesetz bereits umgesetzt (§ 3, in Kraft seit 29.9.2012)
- eine gemeinsame Empfehlung gibt es auch für Verpflichtungen der BordellbetreiberInnen, die Einhaltung von Safe-Sex-Praktiken im Betrieb zu unterstützen (z.B. durch entsprechende Aushänge, die Zurverfügungstellung von Kondomen,...); entsprechende Bestimmung wurde z.B. im Oö. Sexualdienstleistungsgesetz (§ 8 Abs. 2. Z 8) und der dazu ergangenen Oö. Sexualdienstleistungsverordnung (§ 6 Abs. 3) bereits umgesetzt;
- übt der Betreiber/die Betreiberin Druck auf SexdienstleisterInnen aus, Unsafe-Sex-Praktiken anzubieten, so macht er/sie sich wegen Zuhälterei strafbar;

5. Mehrheitliche Befürwortung einer Verwaltungsstrafe für Kunden, die sexuelle Dienstleistungen an illegalen Arbeitsorten nachfragen oder in Anspruch nehmen:

- Begründung: eine Verpflichtung des Kunden, nur legale Arbeitsorte aufzusuchen, unterstützt die Bemühungen um verbesserte Arbeitsbedingungen - denn

nur an legalen Arbeitsorten kann von staatlicher Seite Einfluss auf Arbeitsbedingungen genommen werden; eine entsprechende Verpflichtung wurde z.B. im Wiener Prostitutionsgesetz (§ 16, in Kraft seit 1. Nov. 2011) bereits umgesetzt;

- allerdings bestehen von manchen ExpertInnen Bedenken, wieweit eine entsprechende Informationspflicht des Kunden sachlich zu rechtfertigen ist (Zumutbarkeitsgrenze); dazu wurde z.B. die Möglichkeit einer sichtbar anzubringenden Genehmigungsplakette für legale Betriebe vorgeschlagen;
- und von manchen ExpertInnen bestehen Bedenken, wieweit sich eine solche Verpflichtung negativ für SexdienstleisterInnen auswirken könnte (z.B. durch Verunsicherung von Kunden und damit einhergehenden Einkommensverlust oder durch erhöhten Zeitdruck für Verhandlungen am illegalen Straßenstrich).