

Regelung der Prostitution in Österreich

Empfehlungen der Arbeitsgruppe „Prostitution“

im Rahmen der Task Force Menschenhandel

Wien, Mai 2018

Verlinkungen auf Seiten der BKA-Frauensektion werden ehestmöglich aktualisiert (Homepage in Umstellung)

Inhaltsverzeichnis

Einleitung.....	5
1 Position Unterschiede	8
2 Arbeitsgruppe „Prostitution“	11
3 Bericht und Terminologie	13
Bericht	13
Terminologie	14
Empfehlungen	15
Umsetzungsmaßnahmen.....	15
4 Rechtlicher Rahmen	16
Kompetenzverteilung	16
Problemlage	17
Empfehlungen	18
Umsetzungsmaßnahmen.....	19
Gesetzeslage	19
5 Der österreichische Markt.....	21
Daten- und Informationsquellen.....	21
Ein Überblick	24
6 Bundeskompetenzen.....	31
Sittenwidrigkeit - Arbeitsrecht - Strafrecht	31
Problemlage	33
Empfehlungen	34
Umsetzungsmaßnahmen.....	35
Besteuerung	36
Problemlage	36
Empfehlungen	37
Umsetzungsmaßnahmen.....	38
Gesundheit	39
Problemlage	39
Empfehlungen	42
Umsetzungsmaßnahmen.....	43

Inhaltsverzeichnis

7 Länderkompetenzen.....	45
Persönliche Voraussetzungen	45
Schutzalter	45
Problemlage	46
Empfehlungen	48
Geschäftsfähigkeit	49
Problemlage	49
Empfehlungen	49
Meldepflicht.....	49
Problemlage	50
Empfehlungen	50
Schwangerschaft	51
Problemlage	51
Empfehlungen	52
Bordellbetriebe	53
Örtliche Einschränkungen.....	53
Problemlage	55
Empfehlungen	56
Umsetzungsmaßnahmen.....	57
Genehmigungsverfahren	57
Problemlage	58
Empfehlungen	59
Genehmigungsvoraussetzungen	60
Problemlage	61
Empfehlungen	62
Umsetzungsmaßnahmen.....	65
Kontrollen und Kooperationen	65
Problemlage	65
Empfehlungen	67
Umsetzungsmaßnahmen.....	67
Sexualassistenz	69
Problemlage	69
Escort Services	71
Problemlage	72
Empfehlungen	73
Straßenprostitution	74
Problemlage	74
Empfehlungen	76
Hausbesuche	77
Problemlage	77
Empfehlungen	78
Wohnungsprostitution	79
Problemlage	79
Empfehlungen	80
Werbung.....	81
Problemlage	82

Inhaltsverzeichnis

Empfehlungen	82
Kundenverantwortung	83
Problemlage	83
Empfehlungen	84
Umsetzungsmaßnahmen	84
Verwaltungsstrafen	86
Problemlage	86
Empfehlungen	87
Beratung und Information	88
Problemlage	88
Empfehlungen	89
Umsetzungsmaßnahmen	90
 8 Überblick Empfehlungen	 92
 9 Anhänge	 96
Anhang 1 – Genehmigungskriterien	96
Anhang 2 – Mitgliederliste	98
Anhang 3 – Empfehlungen „Runde Tische“ und Organigramm	100

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.

1986 gründete sich auf Initiative von Frau Eva, selbst Sexarbeiterin, der Verband der Prostituierten Österreichs, der bis 1992 bestand. Auslöser für diese erstmalige Selbstorganisation war, dass die Gesetzgebung rückwirkend Einkommens-, Umsatz- und Gewerbesteuern einhob. Das war für viele Tätige finanziell kaum bewältigbar. Sie gründeten die Zeitschrift „Horizontal“ und gingen mit ihren Anliegen in die Öffentlichkeit, die sie wegen des medialen Interesses auch umgehend wahrnahm.

Es formierte sich eine Plattform für die Rechte von Prostituierten, durch deren Druck SexdienstleisterInnen 1998 schließlich auch Zugang zur gesetzlichen Sozialversicherung bekamen. Anfang der 90er Jahre entstanden die ersten Beratungsstellen für SexdienstleisterInnen.

Die politische Debatte um die Lebens- und Arbeitsbedingungen von SexdienstleisterInnen ist jedoch erst zehn Jahre später neuerlich aufgegriffen worden. Diesmal aber nicht nur unter dem Aspekt der Diskriminierung, insbesondere im Hinblick auf die generelle 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 die Arbeitsbedingungen von SexdienstleisterInnen im Fokus stehen.

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

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

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

Aufgrund dieser Erkenntnis sah die Task Force Menschenhandel³ 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 seien⁴.

In Umsetzung dieses Auftrags wurde im Mai 2007 der sog. ExpertInnenkreis „Prostitution“ unter der Leitung der BKA-Frauensektion eingerichtet, der seine Arbeit mit dem ausführlichen Bericht, *„Prostitution in Österreich - Rechtslage, Auswirkungen, Empfehlungen“*⁵, 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*⁶ aufgenommen. Im März 2009 wurde schließlich die sog. Arbeitsgruppe Länderkompetenzen „Prostitution“⁷ im Rahmen der Task Force Menschenhandel - wiederum unter der Leitung der BKA-Frauensektion - 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.*

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 https://www.bmbf.gv.at/frauen/prostitution/prostitution_02_26160.pdf?4dz8a1.

⁶ 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.

⁷ Mittlerweile erfolgte eine Umbenennung in Arbeitsgruppe Prostitution, da sich durch die Verwobenheit der Themenstellungen ein ausschließlicher Fokus auf Landeskompetenzen als weder möglich noch sinnvoll herausstellte.

Einleitung

Im April 2015 erfolgte eine erste Aktualisierung, mit vorliegendem Bericht nunmehr dessen zweite Aktualisierung. Wie bereits die ersten beiden Berichte fasst er gewonnene Erkenntnisse zusammen. Wo Konsens erzielt werden konnte, enthält er konkrete Empfehlungen und zeigt die unterschiedlichen Positionen und Überlegungen der Arbeitsgruppenmitglieder auf, wo dies nicht der Fall war. Empfehlungen, zu denen bereits (teilweise) Umsetzungsmaßnahmen gesetzt wurden, aber auch gegenläufige Entwicklungen werden - soweit bekannt - ebenfalls kurz ausgeführt.

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 von Fachmeinungen zu konkreten Fragestellungen - politische EntscheidungsträgerInnen in ihrer Meinungsbildung zu unterstützen. Die bisherigen Umsetzungsmaßnahmen zeigen darüber hinaus auf, dass es zwar bereits einzelne regionale (gesetzliche) Initiativen gab, die konkrete Empfehlungen zumindest teilweise aufgegriffen haben, es aber weiterhin keine Harmonisierung und umfassendere Reform auf landesgesetzlicher Ebene gibt.

Nähere Ausführungen zur Arbeitsgruppe und 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.

1 Positionsunterschiede

Sichtweisen auf Prostitution 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 beeinflussen den politischen, rechtlichen und gesellschaftlichen Umgang mit Prostitution. Die unterschiedlichen Zugänge bewegen sich 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 Prostitution Ausdruck von weiterhin bestehenden ungleichen gesellschaftlichen und wirtschaftlichen Machtverhältnissen zwischen Frauen und Männern ist. 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 erst 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.⁸

Ungeachtet offizieller Erfolgsmeldungen häuft sich jedoch auch innerhalb Schwedens Kritik an dieser pauschalen Kriminalisierung. Die behaupteten Erfolge werden zunehmend in Frage gestellt.⁹ 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 die generelle Stigmatisierung von SexdienstleisterInnen als Opfer, größere Abhängigkeit von Dritten (wie zum Beispiel Mittelspersonen und VermieterInnen), schlechtere Gesundheitsvorsorge, geringere Bereitschaft von Kunden Beobachtungen von Gewalt zu melden und insgesamt weniger Schutzmöglichkeiten bei Gewaltbetroffenheit.¹⁰

⁸ Jüngstes Land, das die sogenannte Kundenstrafbarkeit eingeführt hat, ist Frankreich. Die entsprechende Gesetzesänderung trat 2017 in Kraft.

⁹ „The Swedish Sex Purchase Act: Where does it stand?“, Oslo Law Review Volume 4, No. 2-2017, pp. 82–104 von Charlotta Holmström; „Report concerning the implementation of the Council of Europe Convention on Action against Trafficking in Human Beings by Sweden“, GRETA (2014)11; Schwedischer Studienteil „International vergleichende Untersuchung der Prostitutionspolitik“, Interimsreport Mai 2011, Susanne Dodillet, Petra Östergren.

¹⁰ Auch in Nordirland wurde 2015 die Kundenstrafbarkeit eingeführt. Sexdienstleisterinnen, die bereits jahrelang in Nordirland gearbeitet hatten, berichteten gegenüber der Beratungsstelle LENA, dass Gewalt in der Sexdienstleistung seither stark gestiegen ist und es keine Anlaufstellen gibt.

Die konträr 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. Das Recht, dies legal tun zu können, liegt unter anderem im Recht auf sexuelle Selbstbestimmung begründet. In der Diskriminierung und Rechtlosigkeit von SexdienstleisterInnen wird ein wesentlicher Grund für schlechte Arbeitsbedingungen und Ausbeutung gesehen - und letztlich ein Nährboden für Menschenhandel und (sexuelle) Gewalt in der Prostitution.

Von staatlicher Seite vertritt bisher wohl nur Neuseeland diese Position. Aber einige Staaten innerhalb und außerhalb Europas¹¹ sehen in der Regulierung des Marktes bessere Schutz- und Einflussmöglichkeiten, als durch ein Verbot. Gleichzeitig betrachtet keiner dieser Staaten Prostitution als Beruf wie jeden anderen.

Deutschland hat 2002 die generelle Sittenwidrigkeit von Verträgen über sexuelle Dienstleistungen aufgehoben¹² und Arbeitsverträge rechtlich ermöglicht.¹³ Über diese knappen gesetzlichen Änderungen hinaus erfolgten jedoch keine weiteren Regelungen und Umsetzungsmaßnahmen.¹⁴

Dass die Regelung in einem symbolischen Schritt steckenblieb und keine weiteren steuernden Maßnahmen gesetzt wurden, um prekäre Arbeitsbedingungen auch praktisch zu verbessern, hat jedoch zu anhaltender Kritik geführt.

Nach jahrelanger fachlicher und politischer Diskussion trat schließlich am 1. Juli 2017 das sog. Prostituiertenschutzgesetz¹⁵ in Kraft. Dieses enthält nunmehr zahlreiche Regelungen, die dem Schutz der SexdienstleisterInnen und der verstärkten Kontrolle des Marktes dienen sollen. Wesentliche Eckpunkte sind die Einführung einer Genehmigungspflicht für Bordellbetriebe, einer Anmeldepflicht und verpflichtenden Gesundheitsberatung für SexdienstleisterInnen¹⁶, einer Kondompflicht für SexdienstleisterInnen und Kunden und einem Werbeverbot für Unsafe-Sex-Praktiken.

¹¹ Neuseeland hat im Jahr 2003 unter starker Beteiligung von SexarbeiterInnen ein sehr ausgeklügeltes Regelungskonzept erarbeitet und umgesetzt.

¹² 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."

¹³ Die Pflichtuntersuchung für SexdienstleisterInnen wurde bereits 2001 zugunsten freiwillig wahrzunehmender Hilfsangebote der Gesundheitsämter abgeschafft.

¹⁴ Darüber hinaus haben die Kommunen und Bundesländer weitreichende Möglichkeiten gehabt, das Gesetz auf regionaler Ebene einzuschränken und nicht umzusetzen.

¹⁵ <https://www.prostituiertenschutzgesetz.info/>

¹⁶ Sowohl die Registrierungspflicht für SexdienstleisterInnen als auch die verpflichtende Gesundheitsberatung stießen unter den Selbstorganisationen und Beratungsstellen auf heftige Kritik.

Es bleibt abzuwarten, welche Auswirkungen auf Arbeitsbedingungen dieses Gesetz in der Praxis zeigen wird.¹⁷

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 in der Sexarbeit Tätigen zu wahren - eine Gratwanderung, da die Tätigkeit in sexuellen Handlungen besteht. Zum anderen handelt es sich bis heute um ein von Ausbeutung geprägtes Arbeitsumfeld, eine Tatsache, die in sämtlichen Regelungen berücksichtigt werden muss. Siehe hierzu die Ausführungen in den Fachkapiteln.

Dennoch sind sich in Österreich alle betroffenen Berufsgruppen¹⁸ weitgehend einig, dass es besser ist, diese Herausforderung anzunehmen, als sich der Illusion hinzugeben, die Situation für die Betroffenen durch ein Verbot nachhaltig verbessern zu können.

Sowohl der ExpertInnenkreis Prostitution als auch die AG-Prostitution erarbeiteten/erarbeiten daher Empfehlungen von Regulierungs- und sonstige Maßnahmen, die gegen (sexuelle) Ausbeutung wirken. Dies im Bewusstsein dessen, dass für effektive Veränderungen nicht nur gesetzliche Änderungen und weitreichende Begleitmaßnahmen notwendig sind, sondern auch ein gesellschaftlicher Wandel. Denn auch die gängige Bandbreite an Stigmatisierungen von SexdienstleisterInnen - von der würdelosen, amoralischen Person bis hin zum Opfer - trägt stark zu ihrer gesellschaftlichen und rechtlichen Schwächung bei.

Überdies betonen beide Arbeitskreise, dass die Ursache und in weiterer Folge die Ausbeutung in der Prostitution vor allem in einem Mangel an Zukunftsperspektiven und existenzsichernden Einkommensalternativen liegt. Diese Rahmenbedingungen können durch prostitutionsspezifische Maßnahmen alleine kaum verändert werden, sondern bedürfen - insbesondere im Hinblick auf den sehr hohen migrantischen Anteil an SexdienstleisterInnen - gesamtgesellschaftlicher Veränderungen, sowohl innerhalb als auch außerhalb Österreichs.

¹⁷ Die Kritik an dieser neuen Gesetzeslage ist derzeit von allen Seiten noch hoch. SexdienstleisterInnenverbände und BordellbetreiberInnen beklagen die eingeführte Kontrolle, Bundesländer und Kommunen den hohen Aufwand, der auf sie zukommt.

¹⁸ Exekutive, Genehmigungsbehörden, amtsärztliche Dienste, spezifische Beratungsstellen.

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 eingerichtet. Die weiteren Nationalen Aktionspläne gegen Menschenhandel sehen ihre Fortführung vor.¹⁹

Die AG-Prostitution umfasst rund dreißig ExpertInnen aus einem breiten Berufsspektrum und allen Bundesländern. Vorwiegend aus polizeilichen Fachstellen und spezialisierten Beratungsstellen, darüber hinaus aus relevanten Fachbereichen der Bundes- und Landesverwaltung und eine Wissenschaftlerin. Ein Großteil der Mitglieder hat direkte Berührungspunkte mit der Zielgruppe. Die aktuelle Mitgliederliste findet sich in Anhang 2.

Zu spezifischen Fragestellungen werden GastteilnehmerInnen eingeladen, darunter auch SexdienstleisterInnen²⁰.

Ziel der Arbeitsgruppe ist die Verbesserung der Lebens- und Arbeitsbedingungen von SexdienstleisterInnen. 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.

Der Aufgabenbereich umfasst vor allem den regelmäßigen Fachaustausch auf ExpertInnenebene, die Erarbeitung von Empfehlungen, die Anregung von Kooperationen, die Unterstützung von Umsetzungsmaßnahmen, die Setzung eigener Maßnahmen, die Evaluierung gesetzter Maßnahmen und die Veröffentlichung wesentlicher Ergebnisse²¹.

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

Da die Arbeitsgruppe bereits einen Großteil der Themenfelder ausführlich behandelt hat, kann der notwendige weitere Fachaustausch in Zukunft mit jährlich einer zweitägigen Sitzung (bisher zwei) gewährleistet werden. Die Vorbereitung von Themen für die jährliche Sitzung und die Unterstützung von Umsetzungsmaßnahmen soll in Zukunft dafür noch stärker durch die Bildung von themenspezifischen Unterarbeitsgruppen unterstützt werden.

¹⁹ <https://www.bmeia.gv.at/europa-aussenpolitik/menschenrechte/schwerpunktthemen/kampf-gegen-den-menschenhandel/>

²⁰ Vor einigen Jahren hat sich eine autonome Interessensvertretung für SexdienstleisterInnen etabliert: www.sexworker.at. Eine Berufsvertretung für SexdienstleisterInnen gibt es jedoch nicht, auch die Arbeiterkammer und die Gewerkschaft haben sich dieser Berufsgruppe bisher noch nicht angenommen. Aus diesem Grund und um ein möglichst breites Erfahrungs- und Meinungsspektrum zu ermöglichen, werden immer unterschiedliche SexdienstleisterInnen eingeladen.

²¹ 1. Bericht Mai 2012; 2. Bericht März 2015: https://www.bmgf.gv.at/home/Frauen_Gleichstellung/Prostitution/.

Darüber hinaus soll die Arbeit der AG Prostitution sehr wesentlich durch die Einrichtung von Runden Tischen in den Bundesländern ergänzt werden. Siehe hierzu ausführlich den Punkt „Umsetzungsmaßnahmen“ im Kapitel „Kontrollen und Kooperationen“.

3 Bericht und Terminologie

Bericht

Mit dem vorliegenden Bericht wird der Bericht der AG-Prostitution vom März 2015 ergänzt und aktualisiert.

Der Fokus der behandelten Themen liegt im Bereich der Länderkompetenzen. Da die praktischen Problemstellungen jedoch kompetenzübergreifend sind, werden in der Diskussion auch laufend Bundeskompetenzbereiche berührt und in diesem Bericht entsprechend berücksichtigt.

Die Darstellung der Gesetzesfelder erfolgt getrennt nach Bundes- und Länderkompetenzen und ist innerhalb dieser nach einzelnen Themenbereichen geordnet.²²

Unterschiedliche Regelungen in den Bundesländern und deren Auswirkungen werden ebenso aufgezeigt, wie unterschiedliche Ausgangsvoraussetzungen, vor allem hinsichtlich der Marktgröße.

Die Diskussion gemeinsamer Empfehlungen war von regionalen Unterschieden ebenso geprägt wie von den individuellen beruflichen Zugängen, Erfahrungen und Grundhaltungen der einzelnen Mitglieder. Zu den meisten Fragestellungen konnten dennoch einhellige Empfehlungen erarbeitet werden. Wo dies nicht der Fall war, führt der Bericht die unterschiedlichen Positionen aus.

Darüber hinaus führt der Bericht Maßnahmen an, mit denen bereits in der Vergangenheit ausgesprochene Empfehlungen der AG-Prostitution zumindest teilweise umgesetzt wurden. Jene Umsetzungsmaßnahmen, die schon länger zurückliegen, wurden jedoch größtenteils bereits in die Beschreibung der rechtlichen und faktischen Ist-Situation aufgenommen und sind nicht mehr gesondert angeführt.

²² Insbesondere im Hinblick auf Bundeskompetenzen wird auch auf die bereits im Bericht der ExpertInnengruppe „Prostitution“ erarbeiteten wesentlichen Grundlagen hingewiesen:
https://www.bmbf.gv.at/frauen/prostitution/prostitution_02_26160.pdf?4dz8a1

Terminologie

Prostitution²³/Sexdienstleistung/Sexualdienstleistung/Sexarbeit: beschreiben alle gewerbsmäßig und gegen Entgelt erbrachte sexuellen Handlungen mit Körperkontakt.

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

Bordell und 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 unter anderem sog. klassische Bordelle, Laufhäuser, (Sauna-)Clubs, Studios, Stundenhotels, Massagesalons, Go-Go-Bars, Peep-Shows, Ethnische Kaffeehäuser, Wohnungen, etc.

- **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 mehreren 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 SexdienstleisterInnen Eintritt verlangen, häufig mit einem inkludierten Speise- und Getränkeangebot. Die Kunden bezahlen eventuell in Anspruch genommene sexuelle Dienstleistungen direkt an die SexdienstleisterInnen;
- **Studio:** kleine, in der Regel von der Straße aus zugängliche Bordelle;

²³ 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 oft nicht ident ist, sind sie inhaltliche gleichbedeutend. Unter Prostitution ist demnach - juristisch ausgedrückt - die 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“) zu verstehen. 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“.

- **„Ethnische Kaffeehäuser“:** oftmals illegale Bordellbetriebe, die nach außen als Kaffeehaus deklariert sind und praktisch ausschließlich von männlichen Kunden ausländischer Herkunft aufgesucht werden;
- **Escort Agenturen:** siehe auch das Kapitel „Escort Services“ - Begleitagenturen, die sexuelle Dienstleistungen vermitteln;

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“ verwendet, sondern als Umschreibung für als unzumutbar erachtete Arbeitsbedingungen - wie zum Beispiel keine arbeitsfreien Tage, weit überhöhte Zahlungen für Zimmermieten, Werbung und Reinigungsservice, etc. - bis hin zur strafrechtsrelevanten Ausnützung und Ausbeutung.²⁴

Empfehlungen

Verwendung der Begriffe Sexdienstleistung/Sexdienstleisterin/Sexdienstleister oder von entsprechenden Begriffen für Regelungen, die die freiwillige Erbringung von sexuellen Dienstleistungen betreffen.

Umsetzungsmaßnahmen

Mit dem Oö. Sexualdienstleistungsgesetz²⁵ wurde 2012 erstmals in Österreich diese alternative Begriffswahl in einem Gesetzestext getroffen. Ein weiteres Beispiel ist die am 1. Jänner 2016 in Kraft getretene Novellierung der Pflichtuntersuchung, mit der auch eine Neuzeichnung der Verordnung in „Verordnung der Bundesministerin für Gesundheit über gesundheitliche Vorkehrungen für Personen, die sexuelle Dienstleistungen erbringen“ erfolgte.

²⁴ Siehe dazu vor allem § 216 StGB „Zuhälterei“, § 104a StGB „Menschenhandel“ und § 217 StGB „grenzüberschreitender Prostitutionshandel“.

²⁵ Vgl. LGBl 80/2012 idF LGBl 27/2018.

4 Rechtlicher Rahmen

Kompetenzverteilung

Einige zentrale Aspekte des Sexdienstleistungsbereichs fallen in die Regelungskompetenz des Bundes: die Gültigkeit von Verträgen, Regelung von (freien) Dienstverhältnissen, Besteuerung, Sozialversicherung, gesundheitliche Vorkehrungen, Aufenthalts- und Arbeitserlaubnis sowie strafrechtliche Aspekte.

In manchen dieser Bereiche bestehen prostitutionsspezifische Sonderregelungen. So zum Beispiel die Pflichtuntersuchung für SexdienstleisterInnen im Bereich des Gesundheitswesens und spezielle Straftatbestände betreffend die (sexuelle) Ausbeutung in der Prostitution. Ansonsten gelten die allgemeinen gesetzlichen Bestimmungen, wie etwa betreffend Steuer- und Sozialversicherungspflichten.

Soweit es aber um den Schutz der (öffentlichen) Sittlichkeit geht, besteht Landeskompetenz in Gesetzgebung und Vollziehung - unter dem Titel der Sittlichkeitspolizei iSd Art 118 Abs 3 Z 8 B-VG iVm Art 15 Abs 1 B-VG.²⁶

Auf dieser verfassungsrechtlichen Grundlage haben die Bundesländer prostitutionsspezifische Regelungen erlassen. Nicht alle haben dafür bereits ein eigenes Prostitutionsgesetz²⁷ geschaffen, sondern regeln Sexdienstleistungen teilweise noch im Rahmen der Landespolizeigesetze²⁸.

Geregelt wird „Wo“, „Wann“ und „unter welchen Voraussetzungen“ sexuelle Dienstleistungen angeboten werden dürfen - zum Beispiel, ob die Anbahnung im Freien, vulgo Straßenprostitution, zulässig ist oder nur in genehmigten Bordellen; welche Voraussetzungen für die Genehmigung von Bordellbetrieben erfüllt sein müssen²⁹; welches Mindestalter SexdienstleisterInnen haben müssen, etc.

Die entsprechenden gesetzlichen Regelungen unterscheiden sich jedoch in ihrem Umfang und Inhalt zum Teil erheblich voneinander und werden im Kapitel „Länderkompetenzen“ näher ausgeführt. Wieweit die Regelungskompetenz der Bundesländer im Detail reicht, muss im Einzelfall verfassungsrechtlich geprüft werden.³⁰

²⁶ Siehe dazu beispielsweise VfSlg. 7960/1976.

²⁷ In Oberösterreich fortschrittlicher bereits Sexualdienstleistungsgesetz genannt.

²⁸ Burgenländisches Landes-Polizeistrafgesetz, Salzburger Landessicherheitsgesetz, Tiroler Landes-Polizeigesetz und Vorarlberger Sittenpolizeigesetz.

²⁹ Das Bgld. PolStG enthält allerdings lediglich Regelungen betreffend SexdienstleisterInnen und keine betreffend Bordellbetriebe. Diese werden wie andere Barbetriebe behandelt und unterliegen der Gewerbeordnung.

³⁰ 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 Gemeinden³¹, für Anzeige- oder Genehmigungsverfahren sind daher die BürgermeisterInnen zuständig. Es sei denn, es ist gesetzlich anderes vorgesehen.³² Gemeinden können auch ortspolizeiliche Verordnungen³³ oder Durchführungsverordnungen³⁴ erlassen und weitere Detailregelungen treffen, wie zum Beispiel zeitliche und örtliche Einschränkungen für die Prostitutionsausübung. Dadurch ergibt sich eine weitere Zersplitterung der Rechtslage.

Die Möglichkeit, Sexdienstleistungen im Rahmen des Gewerberechtes zu regeln wird nach herrschender Rechtsmeinung mit der Argumentation abgelehnt, dass Sexdienstleistungen zum Versteinerungszeitpunkt der Gewerbeordnung³⁵ von dieser nicht umfasst gewesen sei. Allerdings gibt es auch Rechtsmeinungen, die eine bestehende Bundeskompetenz zur Regelung von Sexdienstleistungen für argumentierbar erachten.³⁶

Verwaltungsstrafverfahren, die nach landesgesetzlichen Bestimmungen zu führen sind, fallen in die Zuständigkeit der jeweiligen Bezirksverwaltungsbehörde bzw. Landespolizeidirektion.

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 Kontrollichte, 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 und Kontrolle dieses Marktes, sondern auch das rechtskonforme Verhalten aller Beteiligten.

So bestehen unterschiedliche Altersgrenzen für das legale Anbieten von sexuellen Dienstleistungen, unterschiedliche örtliche Einschränkungen und Genehmigungskriterien für Bordellbetriebe, unterschiedliche Pflichten für SexdienstleisterInnen und BordellbetreiberInnen und auch ein unterschiedliches Maß an Kundenverantwortlichkeit.

Weiters lässt sich 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 und zum Teil gravierende Unterschiede im gesellschaftlichen und politischen Zugang erkennen. So lässt die Rechtslage in Vorarlberg zwar Bordelle zu, die rechtlichen Vorgaben sind aber so eng, dass bis heute noch keinem einzigen

³¹ Art 118 Abs 3 Z 8 B-VG.

³² Vgl. dazu § 3 Abs 3 Wiener Prostitutionsgesetz 2011 und Oö. SDLG-Übertragungsverordnung.

³³ Im Rahmen der Angelegenheiten des eigenen Wirkungsbereichs nach Art 118 Abs 6 B-VG.

³⁴ Z.B. § 3 Abs 4 Oö. SDLG.

³⁵ GewO 1859, Versteinerungszeitpunkt 1. Oktober 1925.

³⁶ Gutachten des BKA-Verfassungsdienstes vom 17. Dezember 2008, GZ BKA-601.597/0003-V/5/2008 sowie *Julcher/Mayr*, Kompetenzrechtliche Fragen des Gewerberechts und des Arbeitsrechts aus Anlass des ExpertInnenberichts „Prostitution in Österreich“, in Lienbacher/Wielinger, Jahrbuch Öffentliches Recht 2009, 35.

Antrag auf Eröffnung eines Bordells stattgegeben wurde³⁷, siehe hierzu auch das Kapitel „örtliche Einschränkungen“.

Der sachliche und pragmatische 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 BürgermeisterInnen stark unter Druck setzen, vor allem in kleinen Gemeinden. Darüber hinaus fehlen in der Regel die Erfahrung und das Wissen, welche spezifischen Auflagen und Bedingungen für den Bordellbetrieb sachlich geboten sind.

Die regional unterschiedliche Rechtslage und Vollzugspraxis bedeutet, dass BordellbetreiberInnen und SexdienstleisterInnen in jedem Bundesland andere Rahmen- und Wettbewerbsbedingungen vorfinden. SexdienstleisterInnen erschwert es zusätzlich die unabhängige Information über ihre Rechte und Pflichten, siehe hierzu auch das Kapitel „Beratungsangebote“.

Viele registriert arbeitende SexdienstleisterInnen wechseln häufig ihren Arbeitsort - 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 SexdienstleisterInnen wichtige Informationen über ihre Rechte und Pflichten erst an ihrem Arbeitsplatz und durch die jeweiligen BordellbetreiberInnen. Aus der Beratungsarbeit zeigt sich, dass diese Informationen nicht selten - bewusst oder unbewusst - mangelhaft oder falsch sind.

Eine harmonisierte Rechtslage würde aber auch der Exekutive die Kontrolle des Marktes erleichtern und eine einheitlichere Vollzugspraxis gewährleisten. Auch Informationen und Daten könnten leichter ausgetauscht und abgeglichen werden und damit zu einer Verwaltungsvereinfachung, höheren Transparenz und leichteren Erkennbarkeit von neuen Entwicklungen dienen.

Empfehlungen

Wie bereits vom ExpertInnenkreis Prostitution³⁸ festgestellt, erschweren die Länderkompetenzen samt der damit einhergehenden 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, die **Regelung von Sexdienstleistungen in die Bundeskompetenz zu übertragen und vorab Rechtsmeinungen, die eine bestehende Bundeskompetenz zur Regelung von Sexdienstleistungen für argumentierbar erachten, eingehender zu prüfen.**

³⁷ Zuletzt wurde ein langjähriges Bewilligungsverfahren für ein Bordell in Hohenems 2017 endgültig negativ beschieden.

³⁸ „Prostitution in Österreich - Rechtslage, Auswirkungen, Empfehlungen“, Wien, Juni 2008, https://www.bmbf.gv.at/frauen/prostitution/prostitution_02_26160.pdf?4dz8a1.

Bis zur Realisierung einer umfassenden Bundeskompetenz wird überdies empfohlen, die **Harmonisierung der Rechtslage und Vollzugspraxis** durch **strukturierte Kooperation** 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**³⁹ gemäß Art. 118 Abs 7 B-VG empfohlen, siehe dazu ausführlicher das Kapitel „Genehmigungsverfahren“.

Umsetzungsmaßnahmen

Übertragung der Genehmigungszuständigkeit: In Oberösterreich wurde seit Erlassung des Oö Sexualdienstleistungsgesetzes (2012) von etwa einem Sechstel⁴⁰ der Gemeinden die Zuständigkeit für Bordellgenehmigungen und andere Verfahren⁴¹ nach dem Oö. Sexualdienstleistungsgesetz auf die jeweilige Bezirksverwaltungsbehörde 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 OGH⁴² generell als sittenwidrig. Dienstleistungsverträge zwischen SexdienstleisterInnen und Kunden sowie (freie) Dienstverhältnisse zwischen SexdienstleisterInnen und BordellbetreiberInnen waren damit ausgeschlossen.

In seiner Entscheidung vom 18. April 2012⁴³ 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 (freier) Dienstverhältnisse zwischen SexdienstleisterInnen und BordellbetreiberInnen eine andere Grundhaltung einnimmt, blieb offen.

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

³⁹ Vgl. dazu bereits § 3 Abs 3 Wiener Prostitutionsgesetz 2011.

⁴⁰ LGBl 65/2013 idF LGBl 62/2017.

⁴¹ Widerrufs-, Mängelbehebungs- und Schließungsverfahren, vgl dazu § 2 Oö. SDLG-Übertragungsverordnung.

⁴² V.a. die Leitentscheidung des OGH vom 28. Juni 1989, 3Ob516/89.

⁴³ Leitentscheidung des OGH vom 18. April 2012, 3Ob45/12g.

Und da sexuelle Dienstleistungen nach gängiger Rechtsmeinung nicht der Gewerbeordnung unterliegen⁴⁴ und daher auch nicht als Gewerbe anerkannt werden können, gelten SexdienstleisterInnen als sog. „Neue Selbständige“.

Weiters müssen sie sich vor Aufnahme der Tätigkeit und anschließend alle sechs Wochen einer amtsärztlichen Untersuchung auf Geschlechtskrankheiten (v.a. Tripper) unterziehen - sowie alle zwölf Wochen einer Blutuntersuchung (v.a. auf Syphilis und HIV-Infektionen⁴⁵). Diese Untersuchungen werden auf der sog. Gesundheitskarte (auch Deckel genannt) vermerkt. Auch eine regelmäßige Tuberkuloseuntersuchung ist in manchen Bundesländern verpflichtend vorgeschrieben.

Seit 1984 sind SexdienstleisterInnen einkommensteuerpflichtig, 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.

Der strafrechtliche Schutz vor sexueller Ausbeutung in der Prostitution ist weitreichend, insbesondere für Personen unter 18 Jahren.

Neben den genannten bundesgesetzlichen Regelungen bestehen in jedem Bundesland unterschiedliche Regelungen, unter welchen Voraussetzungen sexuelle Dienstleistungen auch tatsächlich angeboten werden dürfen. Diese Regelungen betreffen vor allem den Betrieb von Bordellen, die Zulassung eines Straßenstrichs und die persönlichen Voraussetzungen für BordellbetreiberInnen und SexdienstleisterInnen.

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

⁴⁴ Vgl. dazu insbesondere VwSlg. 11074A/1983.

⁴⁵ Rechtsgrundlage ist das AIDS-Gesetz 1993

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 SexdienstleisterInnen⁴⁶ persönliche Meldepflicht⁴⁷, in anderen Bundesländern müssen die BordellbetreiberInnen der Behörde bestimmte Daten melden. Aufgenommen werden in der Regel Name, Geburtsdatum, Geschlecht, Geburtsort/Herkunft und Adresse sowie in manchen Bundesländern⁴⁸ auch Angaben zur Aufenthaltsberechtigung. Die Erfassung der Meldedaten erfolgt also weder vereinheitlicht und zentral⁴⁹ noch durchgehend elektronisch. Eine Abfrage dieser (anonymisierten) Daten erfordert die Einbindung sämtlicher betroffener Behörden und teilweise händische Auswertungen des Datenmaterials.

Entsprechend hängt die Aussagekraft von Abfragen nicht nur von den tatsächlich erfassten Daten, sondern auch von der Rückmeldungsbereitschaft der einzelnen Behörden ab.

Weiters ist zu beachten, dass es teilweise zu Mehrfachzählungen kommt - vor allem dann, wenn SexdienstleisterInnen in mehreren Bundesländern arbeiten. Und dass SexdienstleisterInnen teilweise länger erfasst bleiben, als sie tatsächlich in Österreich arbeiten. Wie häufig von den einzelnen Behörden eine Datenbereinigung erfolgt, ist nicht bekannt.

- *Datenerfassung im Rahmen der Pflichtuntersuchung⁵⁰:* Der amtsärztliche Dienst, jene Stelle, die die Durchführung der Pflichtuntersuchung amtlich bestätigt, erfasst in der Regel Untersuchungszahlen und Daten über Name, Alter, Geschlecht, Herkunft und Adresse der untersuchten Personen. Auch hier gibt es aber weder eine vereinheitlichte und zentrale⁵¹ noch durchgehend elektronische Erfassung dieser Daten. Deren (anonymisierte) Abfrage unterliegt daher ebenfalls den oben genannten Einschränkungen.

Daten über die Anzahl der durchgeführten Pflichtuntersuchungen würden aber grundsätzlich einen realistischeren Eindruck darüber geben, wieviele der behördlich gemeldeten SexdienstleisterInnen zu einem bestimmten Zeitpunkt auch tatsächlich (noch) in der Sexdienstleistung in Österreich arbeiten. Denn es ist davon auszugehen, dass sich

⁴⁶ In Wien bei der Landespolizeidirektion, im Burgenland bei der Gemeinde.

⁴⁷ Unabhängig davon, ob die Tätigkeit in einem Bordell ausgeübt wird oder im Rahmen von Hausbesuchen, etc.

⁴⁸ So zum Beispiel § 10 Abs 2 Z 3 lit a Steiermärkisches Prostitutionsgesetz.

⁴⁹ Ein Sonderfall ist Wien, mit einer zentral zuständigen Meldestelle für SexdienstleisterInnen und Genehmigungsbehörde für Bordellbetriebe bei der Landespolizeidirektion Wien.

⁵⁰ Verordnung der Bundesministerin für Gesundheit über gesundheitliche Vorkehrungen für Personen, die sexuelle Dienstleistungen erbringen, BGBl II 198/2015.

⁵¹ Lediglich in Wien besteht mit dem „Zentrum für sexuelle Gesundheit“ eine für ganz Wien zuständige Stelle.

SexdienstleisterInnen nur dann der Pflichtuntersuchung unterziehen, wenn sie auch tatsächlich planen, in den folgenden Wochen zu arbeiten (siehe dazu auch das Kapitel „Gesundheit“).

Die Österreichische Agentur für Gesundheit und Ernährungssicherheit GmbH (AGES) führt im Auftrag des Gesundheitsministeriums die Laboruntersuchungen der Kontrolluntersuchungen durch. Aufgrund der eingegangenen Proben lässt sich die Anzahl der SexdienstleisterInnen auf 5000 – 6000 Personen für 2017 schätzen.

- *Bordellgenehmigungen*⁵²: die grundsätzliche Zuständigkeit für Bordellgenehmigungen liegt bei den BürgermeisterInnen, es sei denn, diese wurde durch Verordnung der Landesregierung an die Bezirksverwaltungsbehörde⁵³/Landespolizeidirektion⁵⁴ übertragen oder es wurde landesgesetzlich eine andere Behörde für zuständig erklärt⁵⁵. Auch Bordellgenehmigungen werden nicht landesweit zentral erfasst. Ihre einmal jährliche Zählung im Rahmen der Erstellung des Sicherheitsberichtes ist allerdings zuverlässiger, als die ebenfalls erfolgende Schätzung der gemeldeten SexdienstleisterInnen⁵⁶ (siehe dazu oben). Bundesweite Erhebungen zu weiterreichenden Eckdaten, wie Art und Größe⁵⁷ der Betriebe, sind nicht vorhanden.
- *Verwaltungsstrafen*: Beim PAD (Protokollieren-Anzeigen-Daten) handelt es sich um ein Aktenprotokollierungssystem der Polizei. Die Applikation VStV ist ein Modul des PAD und dient u.a. zur Anzeigeerlegung im Verwaltungsstrafverfahren. Bis dato waren Analysen und Auswertungen nicht möglich. Derzeit wird an der Möglichkeit einer österreichweiten Auswertung gearbeitet, die den geltenden datenschutzrechtlichen Bestimmungen entspricht.
- *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, etc.) und bieten Anhaltspunkte für Orte und Ausmaß der illegalen Sexarbeit. 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.

⁵² Im Burgenland sowie in Niederösterreich besteht lediglich eine Anzeigepflicht für Bordelle.

⁵³ Siehe zum Beispiel die Oö. SDLG-Übertragungsverordnung.

⁵⁴ Zum Beispiel in Wien an die Landespolizeidirektion Wien, vgl. § 3 Abs 3 Wiener Prostitutionsgesetz 2011.

⁵⁵ Zum Beispiel in Vorarlberg der Gemeindevorstand.

⁵⁶ Lediglich Wien stellt mit der zentralen Zuständigkeit der Landespolizeidirektion Wien eine Ausnahme dar.

⁵⁷ 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.

- *Kriminalstatistik:* Diese lässt Auswertungen hinsichtlich angezeigt und geklärter Fälle von relevanten Strafrechtsdelikten zu, siehe dazu das Kapitel „Sittenwidrigkeit-Arbeitsrecht-Strafrecht“. Während für alle relevanten Delikte Täterdaten ausgewiesen werden⁵⁸, gilt dies bezüglich Opferdaten und das Beziehungsverhältnis zwischen Opfer und Täter nur für einen Teil der Delikte⁵⁹.
- *Steuerleistungen und Sozialversicherung:* Da BordellbetreiberInnen und SexdienstleisterInnen steuer- und sozialversicherungspflichtig sind, könnten eventuell auch hierüber spezifische Auswertungen⁶⁰ erfolgen.

⁵⁸ Geschlecht, Alter und Nationalität.

⁵⁹ § 104a „Menschenhandel“, § 217 StGB „grenzüberschreitender Prostitutionshandel“ und § 207b StGB „Sexueller Missbrauch von Jugendlichen“

⁶⁰ Wieweit dies tatsächlich möglich ist, bedarf einer Prüfung durch das jeweils zuständige Bundesministerium.

Ein Überblick

Diese Darstellung des österreichischen Marktes und seiner Entwicklung beruht auf folgenden Quellen: Lageberichte des Bundeskriminalamtes für die Jahre 2007-2010⁶¹, jährliche Sicherheitsberichte des Bundesministeriums für Inneres⁶², weitere vom Bundeskriminalamt, den Landeskriminalämtern und 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.

Bordellbetriebe

Die in der folgenden Grafik gegebene Übersicht basiert überwiegend auf Zahlen, die den jährlichen Sicherheitsberichten⁶³ entnommen sind. Besonderheiten sind eigens erläutert. Jedenfalls bedürfen diese Daten einer sehr vorsichtigen Interpretation.

Zum einen erfolgen die Meldungen der Betriebe je nach Bundesland unterschiedlich genau, zum anderen sind in den Zahlen der Sicherheitsberichte für manche Bundesländer⁶⁴ zum Teil auch bordellähnliche Betriebe, wie vor allem Go-Go-Bars, enthalten.

Illegale Wohnungsbordelle - siehe dazu auch das Kapitel „Wohnungsprostitution“ - sind hingegen zahlenmäßig überhaupt nicht erfasst, ebenso wenig wie Hausbesuche.

Die ungefähren Gesamtzahlen - sowie Schwankungen im Zeitverlauf - müssen daher mit entsprechenden Einschränkungen gelesen werden.

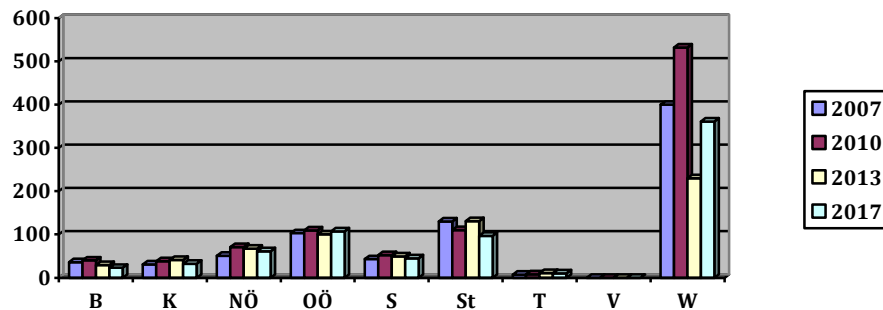
⁶¹ Die in der Vergangenheit erstellten Lageberichte sind etwas ausführlicher gewesen, als die nunmehrigen Angaben im Sicherheitsbericht. Sie basierten auf einer jährlichen Abfrage des Bundeskriminalamtes bei allen Landeskriminalämtern. Herangezogen wurden zur Verfügung gestellte Daten inklusive Verwaltungsrechtsanzeigen, Lokalkontrollen, Streifenberichte, laufende Ermittlungsverfahren im Rotlichtmilieu und Einschätzungen der RotlichtermittlerInnen. Auf Grund der unterschiedlichen Berichtsbereitschaft der einzelnen Bezirkshauptmannschaften und Landespolizeidirektionen, war die letztlich in den Lageberichten enthaltene Datendichte regional unterschiedlich.

⁶² Dieser enthält einen Abschnitt zu Menschenhandel und Prostitution mit einigen Eckdaten, insbesondere zu legalen Betrieben und gemeldeten SexdienstleisterInnen.

⁶³ Die Zahlen für 2017, die in den noch nicht fertiggestellten Sicherheitsbericht 2017 einfließen werden, wurden vom Bundeskriminalamt bereits zur Verfügung gestellt.

⁶⁴ Dies aber nicht unbedingt in einem Bundesland für alle vier in der Grafik angeführten Jahre einheitlich. So wurden zum Beispiel für Vorarlberg im Jahr 2007 und 2010 keine bordellähnlichen Betriebe angeführt, für 2013 und 2017 hingegen schon.

Bordellbetriebe



Besondere Erläuterungen zu einzelnen Bundesländern

Kärnten: Durch eine Verschärfung der Schutzzonenregelung in Kärnten mit Ende 2012⁶⁵ hat sich die Zahl der bewilligten Betriebe regional - insbesondere im Raum Villach - erheblich verringert und vor allem die Zahl der kleineren Betriebe. Ein zwischenzeitlich deutlicher Anstieg von illegaler Wohnungsprostitution wird von polizeilicher Seite unter anderem darauf zurückgeführt. Rückmeldungen von Sexdienstleisterinnen vermitteln überdies den Eindruck, dass vor allem die verbliebenen Großbetriebe den Sexdienstleisterinnen auf Grund geringerer Alternativen leichter nachteilige Bedingungen diktieren können.

Wien: Der Anstieg an Bordellbetrieben in Wien⁶⁶ 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“. Mit der Einführung eines Genehmigungsverfahrens im Jahr 2011 und dessen sukzessiver Umsetzung kam es aber zu einer deutlichen Reduzierung.

Nach Erlass des Wiener Prostitutionsgesetzes 2011 und Einführung eines Genehmigungsverfahrens für Bordellbetriebe wurden einerseits Kontrollen massiv erhöht und illegale Prostitutionslokale (Straßenlokale)⁶⁷ praktisch allesamt geschlossen. Andererseits konnten auch zahlreiche vormals legal bestehende Betriebe die erhöhten Anforderungen nicht mehr erfüllen und mussten schließen. Damit ist der deutliche Rückgang zwischen 2010 und 2013 zu erklären.⁶⁸

⁶⁵ Einführung einer 300 Meter Abstandsregelung mit LGBl. Nr. 105/2012 44.

⁶⁶ 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.

⁶⁷ Gemeint sind illegale Bordellbetriebe, die von der Straße zugänglich sind, wie etwa ethnische Kaffeehäuser, Studios, etc. - im Gegensatz zu Wohnungsbordellen.

⁶⁸ Überdies enthalten die für 2013 und 2017 angeführten Zahlen ausschließlich genehmigte Betriebe.

Zwischen 2013 und 2017 kam es schließlich wieder zu zahlreichen Neubewilligungen. Auch mit Blick auf die Daten betreffend SexdienstleisterInnen hat sich die Größe des Marktes im Zeitraum 2010-2017 aber wahrscheinlich kaum wesentlich verändert. Die Veränderungen sind vor allem auf stärkere Verschiebung vom illegalen in den legalen Bereich zurück zu führen.

Dennoch gibt es in Wien auch einen praktisch relevanten Anteil an illegalen Betrieben - vorwiegend illegale Wohnungsbordelle.

Tirol und Vorarlberg: Vorarlberg nimmt eine Sonderstellung ein, weil es dort kein einziges zugelassenes Bordell gibt, aber auch Tirol hat konstant nur circa acht bis zehn genehmigte Betriebe. Beiden Bundesländern ist gleich, dass sie umgekehrt im Vergleich zu den östlichen Bundesländern eine hohe Zahl an Go-Go-Bars haben, insbesondere Tirol.⁶⁹

Betriebsformen und Bordellgröße

Der Trend der letzten Jahre zur Eröffnung bzw. Umwidmung von bestehenden klassischen Bordellbetrieben mit Barbetrieb in Laufhäuser und Sauna-Clubs ohne Barbetrieb hält nach wie vor an.⁷⁰

Überdies lässt sich regional, wie in Kärnten, eine Tendenz zu Großbetrieben, mit finanzkräftigen InvestorInnen im Hintergrund, erkennen. In Wien jedoch, wo seit Einführung des Genehmigungsverfahrens eine genauere Analyse möglich ist⁷¹, haben ca. 80% der Betriebe maximal 5 Zimmer.

BordellbetreiberInnen

Zur Herkunft der BordellbetreiberInnen liegen keine österreichweiten Informationen vor und daher auch nicht zur Frage, ob sich der Anteil österreichischer BordellinhaberInnen insgesamt erheblich verändert hat.⁷²

Bemerkenswert ist in diesem Zusammenhang auch, dass etwa 60% der BetriebsinhaberInnen in Wien Frauen sind. Hier besteht bei einigen Bordellbetrieben allerdings der Verdacht, dass die als Betreiberinnen aufscheinenden Sexdienstleisterinnen von „wahren wirtschaftlichen EigentümerInnen“ lediglich als verantwortliche Person eingesetzt wurden, um beispielsweise Verwaltungsstrafen für die „wahren wirtschaftlichen EigentümerInnen“ zu umgehen. Konkrete Kenntnisse oder Untersuchungen zum Umfang dieses Problemfeldes liegen allerdings nicht vor. Die als Betreiberinnen aufscheinenden Sexdienstleisterinnen verneinen jedenfalls regelmäßig, nicht die wahren Betreiberinnen der Lokale zu sein.

⁶⁹ Die vom Bundeskanzleramt zur Verfügung gestellten Zahlen für 2017 ergeben 33 Go-Go-Bars in Tirol und 12 in Vorarlberg.

⁷⁰ Sicherheitsbericht 2016

⁷¹ Siehe dazu Amesberger, Helga (2014): Sexarbeit in Österreich. Ein Politikfeld zwischen Pragmatismus, Moralisierung und Resistenz. Wien: new academic press, S.197ff.

⁷² Punktuell liegen der AG genauere Informationen vor. So werden zum Beispiel von den 13 bewilligten Betrieben in der Stadt Salzburg neun von österreichischen StaatsbürgerInnen geführt.

In der Stadt Salzburg, für die genauere Daten vorliegen, zeigt sich hingegen ein anderes Bild. Dort werden von den dreizehn bewilligten Betrieben sechs von Frauen geführt. Mit Ausnahme von einer besteht bei allen weiblichen Betreiberinnen der Eindruck, dass sie auch tatsächlich die Betriebsführung (mit) innehaben.

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 - deutlich, hat sich aber nach Wahrnehmung von Polizei und Beratungsstellen seit 2011 erheblich reduziert.

Illegalen Straßenstrich gibt es in einigen Städten, etwa Wien, Innsbruck und Salzburg, beschränkt sich aber auch dort aufgrund laufender Kontrollmaßnahmen auf wenige Einzelpersonen.⁷³

SexdienstleisterInnen

Die Grafik betreffend registrierte SexdienstleisterInnen basiert auf Daten in den jährlichen Sicherheitsberichten zu behördlich gemeldeten SexdienstleisterInnen und auf Daten, die im Rahmen der Pflichtuntersuchungen erhoben wurden. Nicht für alle Bundesländer und Jahre standen beide Datenquellen zur Verfügung. Die Qualität der Daten schwankt daher zwischen den Bundesländern und über die Jahre.

So erfolgt nur in Wien eine zentrale Erfassung der behördlichen Meldungen und Pflichtuntersuchungen, in allen anderen Bundesländern müssen Zahlen von verschiedenen Stellen zusammengetragen werden. Dies funktioniert sehr unterschiedlich genau und verlässlich.

Weiters ist die Fluktuation österreichweit sehr hoch. SexdienstleisterInnen wechseln sehr häufig - manchmal auch innerhalb weniger Tage - ihren Arbeitsort. Die behördlichen Meldungen geben daher keine Auskunft darüber, ob die gezählten SexdienstleisterInnen tatsächlich noch in Österreich arbeiten und schließen auch keine Mehrfacherfassung innerhalb Österreichs aus. Da die behördlichen Meldungen nicht laufend bereinigt werden, ergeben sich hier umso größere Ungenauigkeiten, je höher die Fluktuation ist.

Daten über die Anzahl der durchgeführten Pflichtuntersuchung können daher ein realistischeres Bild vermitteln, wieviele der behördlich gemeldeten SexdienstleisterInnen in einem bestimmten Zeitraum auch tatsächlich in der Sexdienstleistung in Österreich (legal) gearbeitet

⁷³ So ist der vormals doch erhebliche Innsbrucker Straßenstrich seit In-Kraft-Treten des Tiroler Landespolizeigesetzes 13. September 2017 praktisch verschwunden. Mit der Novelle wurden die Verwaltungsstrafen für SexdienstleisterInnen erhöht und Kunden, die illegale Sexdienstleistungen nachfragen - als zum Beispiel am illegalen Straßenstrich - machen sich seither ebenfalls strafbar.

haben. Eine Auswertung dieser Daten für 2017 ergab in Summe etwa 5000-6000 Einzelpersonen.

Bundesweite Gesamtzahlen

Die Sicherheitsberichte von 2013 bis 2017 zeigen eine relativ konstante bundesweite Gesamtzahl von circa 7.000 registrierten SexdienstleisterInnen auf.

Diese relativ gleichbleibende Gesamtzahl, der merkbare Preisverfall und gestiegene Konkurrenzdruck unter SexdienstleisterInnen sprechen jedenfalls dafür, dass die Nachfrage nicht steigt und eine obere Grenze erreicht zu sein scheint.

Daten über die Anzahl der durchgeführten Pflichtuntersuchung, die seit 2017 ausgewertet werden können, ergeben einen niedrigeren Wert von in Summe etwa 5000-6000 Einzelpersonen, die sich 2017 der Pflichtuntersuchung unterzogen haben. Dies spricht nicht für einen Rückgang der absoluten Zahlen, sondern dürfte diese realistischer abbilden, da bei den Daten über durchgeführte Untersuchungen keine „Karteileichen“ enthalten sind.

Weiterhin arbeiten in allen Bundesländern kaum österreichische SexdienstleisterInnen - der Anteil wird für den illegalen Bereich etwas höher geschätzt, als für den legalen Bereich. Ungefähr 95% der SexdienstleisterInnen im legalen Bereich sind MigrantInnen, davon die Mehrzahl aus den neuen EU-Ländern, insbesondere aus Bulgarien, Rumänien und Ungarn.

Bundeslandspezifische Zahlen

Während die Lageberichte, die bis für das Jahr 2010 vorliegen, für jedes Bundesland noch detailliertere Angaben enthielten, ist dies für den Sicherheitsbericht nicht mehr der Fall.

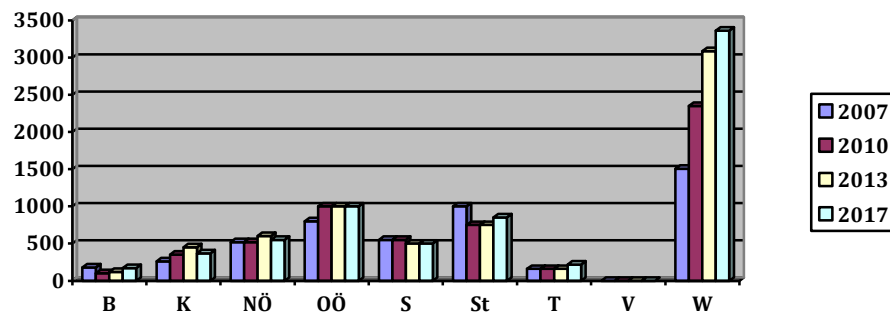
Die 2013 eingeflossenen auf Bundesländer heruntergebrochene Daten basieren auf einer Abfrage landesspezifischer Zahlen der AG Prostitution, jene für 2017 auf Daten des Bundeskriminalamtes.

Zu den bundeslandspezifischen Zahlen sind folgende weiteren Erläuterungen möglich:

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

Da es in Vorarlberg kein genehmigtes Bordell gibt und eine legale Tätigkeit als SexdienstleisterIn nicht möglich ist, gibt es in Vorarlberg auch keine registrierten SexdienstleisterInnen.

Registrierte SexdienstleisterInnen



Der Anstieg in Kärnten zwischen 2007 und 2013 ist vor allem auf eine Zunahme von Großbordellen nahe der italienischen Grenze zurückzuführen, die spezifisch italienische Kunden ansprechen. Mittlerweile ist wieder ein leichter Rückgang zu verzeichnen.

Der besonders deutliche Anstieg in Wien zwischen 2007 und 2013 muss zunächst damit relativiert werden, dass in dieser Grafik für Wien ausschließlich die polizeilichen Registrierungen herangezogen wurden und nicht die aussagekräftigeren Zahlen zur - damals noch wöchentlichen - Pflichtuntersuchung.

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 arbeitet.

Einen von den Polizeibehörden tatsächlich wahrgenommenen erheblichen Anstieg von SexdienstleisterInnen in Wien gab es vor allem in den Jahren nach der Ostöffnung. Weitere Anstiege bis heute dürften aber vor allem auf verbesserte Aufenthalts- und Arbeitsrechte für BürgerInnen aus den neuen EU-Staaten zurückzuführen sein, die es (auch) SexdienstleisterInnen erleichterten, legal zu arbeiten und daher zu mehr Meldungen führten. Ein tatsächlicher weiterer Anstieg dürfte nicht dahinter stehen. Dafür spricht auch, dass die Zahl der Bordellbetriebe in derselben Zeit nicht weiter gestiegen, sondern im Gegenteil gesunken ist - ebenso wie der Straßenstrich (siehe die entsprechenden Abschnitte).

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 illegalen Bordell, auf einem illegalen Straßenstrich oder ohne die notwendige Pflichtuntersuchung arbeiten.

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.

Es gibt keine Erhebungen, ob die aktive Nachfrage innerhalb der Bevölkerung durchschnittlich gleich groß ist, oder regionale Unterschiede bestehen. Auch ist Österreich kein in sich geschlossener Markt. Insbesondere in Grenzregionen - vor allem zu Tschechien, Deutschland und der Schweiz - suchen österreichische Kunden auch Bordelle oder den Straßenstrich über der Grenze auf. Gleiches gilt umgekehrt - so werden zum Beispiel die Großbordelle in der Kärntner Grenzregion überwiegend von italienischen Kunden besucht.

Den größten Anteil am illegalen Markt nehmen Escort Services und Wohnungsbordelle ein, siehe hierzu die Kapitel „Escort Services“ und „Wohnungsprostitution“. 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, Massagesalons und sog. ethnische Kaffeehäuser sind oftmals verdeckte Bordellbetriebe.

Illegalen Straßenstrich gibt es wie bereits erwähnt derzeit vor allem in Wien, Innsbruck und Salzburg, jedoch nur in sehr geringem Ausmaß.

Eine seriöse Schätzung des illegalen Marktes (inkl. Straßenstrich) ist nicht möglich. Polizei und Beratungsstellen sind sich aber einig, dass er in der Stadt größer als am Land ist und jedenfalls deutlich kleiner, als der legale Markt.

6 Bundeskompetenzen

Für einen Überblick zur prostitutionsrelevanten Kompetenzverteilung zwischen Bund und Ländern siehe das Kapitel „Rechtlicher Rahmen“.

Breits der in der Einleitung erwähnte *ExpertInnenkreis „Prostitution“* hat in seinem 2008 veröffentlichten Abschlussbericht⁷⁴ den Bereich der Bundeskompetenzen eingehend beleuchtet, Problemstellungen aufgezeigt und umfassende Empfehlungen erarbeitet.

Die AG-Prostitution baut auf diesen Vorarbeiten auf und setzt sich mit weiterhin relevanten Fragestellungen auseinander. In den folgenden Kapiteln werden die aktuelle Rechtslage und zentrale Problemstellungen im Bereich der Bundeskompetenzen ausgeführt sowie dazu erarbeitete Empfehlungen und Umsetzungsmaßnahmen.

Sittenwidrigkeit - Arbeitsrecht - Strafrecht

Verträge über sexuelle Dienstleistungen mit Körperkontakt galten nach älterer Judikatur des OGH generell als sittenwidrig und daher gemäß § 879 Abs 1 ABGB⁷⁵ als nichtig. Dienstleistungsverträge zwischen SexdienstleisterInnen und Kunden sowie (freie) Dienstverhältnisse zwischen SexdienstleisterInnen und BordellbetreiberInnen waren damit ausgeschlossen.

In seiner Entscheidung vom 18. April 2012⁷⁶ 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 SexdienstleisterInnen aber niemals dazu verpflichtet werden können, eine vereinbarte sexuelle Dienstleistung auch tatsächlich zu erbringen. Denn dies würde das in Art. 8 EMRK garantierte Recht auf Achtung der sexuellen Selbstbestimmung verletzen.

Ob der OGH mittlerweile auch (freie) Dienstverhältnisse zwischen SexdienstleisterInnen und BordellbetreiberInnen für zulässig erachten würde, geht aus dieser Entscheidung nicht hervor.

SexdienstleisterInnen werden arbeitsrechtlich daher nach wie vor als Selbständige beurteilt, 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“.

⁷⁴ „Prostitution in Österreich – Rechtslage, Auswirkungen, Empfehlungen“, Wien, Juni 2008, https://www.bmbf.gv.at/frauen/prostitution/prostitution_02_26160.pdf?4dz8a1.

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

⁷⁶ Leitentscheidung des OGH vom 18. April 2012, 3Ob45/12g.

Seit der genannten OGH-Entscheidung können SexdienstleisterInnen zwar ihr Honorar einklagen⁷⁷ - aber es bleibt bei folgender problematischer Rechtslage:

- die Anwendung von arbeitsrechtlichen Bestimmungen ist an das Vorliegen eines Dienstvertrags gebunden; da ein solcher rechtlich nicht zulässig ist, siehe dazu die oben geschilderte OGH Judikatur, findet das Arbeitsrecht auch dann keine Anwendung, wenn de facto Arbeitsbedingungen vorliegen, die einem arbeitsrechtlichen Dienstverhältnis entsprechen;
- die Anwendung von ArbeitnehmerInnenschutzbestimmungen ist zwar nicht an das Vorliegen eines Dienstvertrages gebunden, setzt aber voraus, dass ein solcher zumindest rechtlich möglich wäre; ArbeitnehmerInnenschutzbestimmungen finden daher bei Arbeitsbedingungen, die de facto einem arbeitsrechtlichen Dienstverhältnis entsprechen, dennoch keine Anwendung;
- das Ausländerbeschäftigungsrecht hat einen eigenen DienstnehmerInnenbegriff. Nach dem Ausländerbeschäftigungsgesetz (AuslBG) sind Dienstverträge und arbeitnehmerähnliche Beschäftigungsverhältnisse von Ausländerinnen und Ausländern, die keinen freien Arbeitsmarktzugang haben, bewilligungspflichtig; eine Beschäftigungsbewilligung kann aber bereits grundsätzlich nicht erteilt werden, solange Dienstverträge rechtlich nicht möglich sind;
- auch das Steuerrecht hat seinen eigenen DienstnehmerInnenbegriff und es ist im Einzelfall zu beurteilen, ob dieser erfüllt ist - mit der Konsequenz, dass der Bordellbetreiber diesfalls Lohnkonten zu führen und Einkommensteuer abzuführen hat;
- und schließlich hat auch das Sozialversicherungsrecht seinen eigenen DienstnehmerInnenbegriff und es ist im Einzelfall zu beurteilen, ob dieser erfüllt ist – mit der Konsequenz, dass der Bordellbetreiber diesfalls Sozialversicherungsbeiträge zu leisten hat;
- die je nach Rechtsgebiet unterschiedlichen DienstnehmerInnenbegriffe haben zur Konsequenz, dass derselbe Sachverhalt von einer Behörde als selbständiges Dienstverhältnis und von einer anderen Behörde als unselbständiges Dienstverhältnis beurteilt werden kann⁷⁸; hier liegt eine generelle Rechtsunsicherheit vor, die sich nicht auf den Bereich der sexuellen Dienstleistungen beschränkt;

Die Möglichkeit, arbeitsrechtliche Schutzbestimmungen auch im Bereich der sexuellen Dienstleistungen wirken zu lassen, liegt also wesentlich im Kompetenzbereich des Bundes. Die Bundesländer können hingegen nur beschränkt Regelungen erlassen, die (auch) dem ArbeitnehmerInnenschutz dienen. Siehe hierzu auch das Kapitel „Genehmigungsvoraussetzungen“.

⁷⁷ 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.

⁷⁸ Zum Beispiel kann die für den Vollzug des Ausländerbeschäftigungsrechts zuständige Behörde zur Einschätzung kommen, dass dienstnehmerähnliche Arbeitsbedingungen vorliegen, die für den Vollzug des Steuerrechts zuständige Behörde jedoch von einer selbständigen Tätigkeit ausgehen.

Der ebenfalls in Bundeskompetenz liegende strafrechtliche Schutz vor sexueller Ausbeutung in der Prostitution ist hingegen bereits jetzt sehr weitreichend und umfasst folgende Verbote:

- Personen unter 18 Jahren der Prostitution zuführen, ihre „Dienste“ in Anspruch zu nehmen oder davon zu profitieren⁷⁹ sowie
- unabhängig vom Alter jemanden maßgeblich zu beeinflussen in der Prostitution tätig zu werden⁸⁰, sich aus der Prostitution anderer zu bereichern⁸¹, auch bereits in der Prostitution tätige Personen aus einem anderen Staat anzuwerben⁸², bestimmte Handlungen im Vorfeld der Ausbeutung von Personen zu setzen⁸³ und sexuelle Dienste von Personen in Anspruch zu nehmen, wenn man weiß, dass sie diese auf Grund einer Zwangslage erbringen⁸⁴.

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 ArbeitnehmerInnenbeschäftigungen⁸⁵ zuständig ist, Arbeitsbedingungen in klassischen Bordellbetrieben oft als dienstnehmerInnenähnlich. Diese Einschätzung wird auch vom Verwaltungsgerichtshof geteilt.⁸⁶

Wie bereits ausgeführt ist es rechtlich derzeit unklar, ob Arbeitsverhältnisse rechtlich überhaupt möglich sind - und damit der Zugang zu Vorteilen eines Dienstverhältnisses, wie vor allem 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 die Arbeitsinspektorat zur Kontrolle befugt.⁸⁷

Zentrales Problem einer arbeitsrechtlichen Ausgestaltung ist die Frage, welche Weisungen hinsichtlich der Kerntätigkeit - vor allem bezüglich Kundenannahme und zu erbringender Dienstleistung - erlaubt sind. Grundsätzlich sind Weisungen, die die sexuelle Selbstbestimmung einschränken - wie zum Beispiel eine Weisung Unsafe Sex Praktiken anzubieten - be-

⁷⁹ § 207b StGB „Sexueller Missbrauch von Jugendlichen“ sowie § 215a StGB „Förderung der Prostitution und pornographischer Darbietungen Minderjähriger“.

⁸⁰ § 215 StGB „Zuführung zur Prostitution“.

⁸¹ § 216 StGB „Zuhälterei“.

⁸² § 217 StGB „Grenzüberschreitender Prostitutionshandel“.

⁸³ § 104a StGB „Menschenhandel“.

⁸⁴ § 2015a StGB „Schutz der sexuellen Integrität“.

⁸⁵ Dies betrifft Drittstaatsangehörige, aber auch EU-BürgerInnen aus Kroatien (für die Dauer der Übergangsfrist), die keinen freien Zugang zum Arbeitsmarktzugang haben.

⁸⁶ Zum Beispiel VwGH vom 20. Juni 2011, GZ 2009/09/0056 und vom 31. Juli 2009, GZ 2008/09/0086.

⁸⁷ Auf freie Dienstverhältnisse sind die Vorschriften des technischen und hygienischen ArbeitnehmerInnenschutzes anzuwenden, nicht jedoch die des Verwendungsschutzes.

reits jetzt strafrechtlich zu verfolgen. Dies unabhängig davon, ob die Arbeitsbedingungen als selbständig oder unselbständig zu beurteilen sind.

In der Praxis könnten SexdienstleisterInnen bei solchen strafrechtswidrigen Weisungen aber wohl nur die Weisung ablehnen oder das Dienstverhältnis vorzeitig beenden, eine Klage beim Arbeits- und Sozialgericht einreichen und Strafanzeige gegen den Bordellbetreiber/die Bordellbetreiberin erstatten.⁸⁸

Die rechtliche Zulassung von Arbeitsverhältnissen würde jedenfalls komplexe legislative Maßnahmen erfordern, um Weisungen, die die sexuelle Integrität verletzen, arbeitsrechtlich eindeutig auszuschließen und nicht lediglich mit Verweis auf das Strafrecht.

Gleichzeitig zeigt sich in Deutschland, wo seit 2001 einseitig verpflichtende und in der Kerntätigkeit weisungsfreie Arbeitsverträge rechtlich ermöglicht wurden⁸⁹, dass diese in der Praxis bisher nicht angenommen wurden. So haben BordellbetreiberInnen in der Regel kein Interesse Arbeitsverträge abzuschließend, da sie mit höheren Verpflichtungen und Kosten verbunden sind. Aber auch SexdienstleisterInnen scheuen Arbeitsverträge aus verschiedenen Gründen. So zum Beispiel aus Sorge, mit einem Vertrag stärker aus der Anonymität zu treten, verpflichtet zu sein, bestimmte Dienstleistungen zu erbringen und schließlich auch abgabenrechtlich besser erfasst zu sein. Aber auch die Sorge vor Stigmatisierung und Diskriminierung, die mit einer Offenlegung zu erwarten ist.

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 SexdienstleisterInnen 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 SexdienstleisterInnen. Im Hinblick auf die Möglichkeit von Arbeitsverträgen bedeutet dies den expliziten Ausschluss von Weisungen betreffend die Kerntätigkeit – also zum Beispiel den Ausschluss von Weisungen, bestimmte sexuelle Dienstleistungen zu erbringen, oder bestimmte Kunden anzunehmen.

⁸⁸ Auch in anderen Berufsbereichen gibt es kein Kontrollorgan für die Einhaltung des Arbeitsrechts im engeren Sinne. Lediglich für die Einhaltung von ArbeitnehmerInnenschutzbestimmungen besteht die Möglichkeit einer Kontrolle durch die Arbeitsinspektorate.

⁸⁹ Gesetz zur Regelung der Rechtsverhältnisse der Prostituierten (Prostitutionsgesetz – ProstG) vom 20. Dezember 2001.

- Generell bedarf es **regelmäßiger Kontrollen** von Bordellbetrieben, um bessere Arbeitsbedingungen tatsächlich durchsetzen zu können, siehe hierzu das Kapitel „Kontrollen und Kooperationen“. Diese Kontrollen müssen die Einhaltung von Auflagen und sonstiger Verpflichtungen umfassen, aber auch von Weisungsverböten, wie sie sich bereits aus dem geltenden Strafrecht ergeben.
- Ebenso bedarf es einer eingehenden **Prüfung des strafrechtlichen Anpassungsbedarfs**, um der bestehenden Ausbeutungsgefahr durch Zuhälterei, Menschenhandel, Mietwucher, etc. wirksamer entgegensteuern zu können; und der **Schulung von RichterInnen und StaatsanwältInnen** zu den spezifischen Dynamiken von Zuhälterei und Menschenhandel in der Prostitution, um auch auf diesem Weg die Beweisfindung im Strafverfahren zu unterstützen.
- Einrichtung einer **unabhängigen und bundesweit zuständigen Ombudsstelle** für SexdienstleisterInnen, bei der niedrigschwellig und auch anonym Meldungen von Missständen eingebracht werden können.

Umsetzungsmaßnahmen

Anhebung des Strafrahmens für § 216 StGB „Zuhälterei“ von einem auf zwei Jahre mit 1. August 2013: dieser neue Strafrahmen spiegelt den Unwertgehalt des Tatbestandes besser. Gleichzeitig wurden damit auch die Ermittlungsmöglichkeiten - insbesondere um die Telefonüberwachung⁹⁰ - erweitert und die Möglichkeiten, Beweise unabhängig von einer Aussage des Opfers zu sammeln. Problematisch bleiben weiterhin die hohen Kosten von Telefonüberwachungen und das häufige Abgehen der Opfer von ihren ursprünglichen Aussagen im Strafverfahren⁹¹. Zudem zeigt sich auch noch weiterer Schulungs- bzw. Sensibilisierungsbedarf bei RichterInnen, die Opfern - vor allem jenen mit geringem Bildungsstand - oftmals von vornherein wenig Glauben schenken.

Einführung des Straftatbestandes § 215a StGB „Verletzung der sexuellen Selbstbestimmung“ mit 1. Jänner 2016: Nach diesem - mit einer Freiheitsstrafe von zwei Jahren bedrohten - Tatbestand macht sich auch ein Kunde strafbar, der sexuelle Dienstleistungen in Anspruch nimmt, obwohl er weiß, dass die Sexdienstleisterin/der Sexdienstleister eingeschüchtert ist oder sich in einer Zwangslage befindet.

⁹⁰ Siehe dazu § 135 Abs 3 Z 3 StPO.

⁹¹ Hierfür gibt es unterschiedliche Motive, oftmals ist es die Angst vor der Rache der Täter.

Besteuerung

Hinsichtlich der unterschiedlichen DienstnehmerInnenbegriffe, 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 € 5.108,40 und eine Einkommensteuerpflicht ab € 11.000 Jahreseinkommen, Stand 2017.

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

Während in der Vergangenheit oftmals Pauschalsteuern eingehoben wurden, hat das Bundesministerium für Finanzen im Sommer 2014 per Erlass⁹² klargestellt, dass diese Besteuerungspraxis unzulässig ist.

Problemlage

Die in der Vergangenheit oftmals tolerierte und über BordellbetreiberInnen eingehobene Pauschalsteuer hatte für SexdienstleisterInnen Vor- und Nachteile. Von Vorteil war vor allem die einfache Abwicklung, von Nachteil, dass sie keinen Beleg der BetreiberInnen über von diesen tatsächlich bezahlte Steuern und keinen Einkommensnachweis bekamen - und damit keine Rechtssicherheit hatten.

Der Erlass des Finanzamtes von 2014 konnte aber ebenfalls noch nicht die erhoffte Sicherheit hinsichtlich der richtigen rechtlichen Einordnung als selbständig oder unselbständig schaffen.

Wie sich zeigt, versuchen BordellbetreiberInnen die Arbeitsbedingungen vordergründig so auszugestalten, dass die Finanzbehörde von einer selbständigen Tätigkeit der SexdienstleisterIn ausgeht. SexdienstleisterInnen müssen daher generell davon ausgehen, auch steuerrechtlich in der Regel als Selbständige beurteilt zu werden.

⁹² <https://findok.bmf.gv.at/findok?execution=e1s1>

Und wie die Beratungserfahrungen zeigen, ist die tatsächliche Besteuerungspraxis österreichweit und regional auch trotz Erlass weiterhin sehr unterschiedlich. So wird in manchen Regionen weiterhin über BetreiberInnen eine Pauschalsteuer eingehoben oder von manchen Finanzämtern keine eigene Steuernummer für SexdienstleisterInnen vergeben.

Von der AG-Prostitution wurden bereits im Vorfeld des erwähnten Erlasses umfassende Empfehlungen erarbeitet, die größtenteils ihre Gültigkeit behalten haben und zwischenzeitlich nur geringfügig angepasst bzw. ergänzt wurden.

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:
 - keine Einhebung über BetreiberInnen, sondern direkte Einzahlung durch die SexdienstleisterIn beim FA sowie Ausstellung einer Bestätigung über den gezahlten Betrag durch das FA: damit wird die Unabhängigkeit der SexdienstleisterIn vom Betreiber bzw. der Betreiberin und tatsächliche Selbständigkeit gefördert; der Nachweis über die gezahlten Beträge erleichtert unter anderem 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 „Beschäftigungsmaß“ (halb- oder ganztägige Tätigkeit; Wochensätze) stärker berücksichtigt werden;
 - keine Doppelbesteuerung bei Arbeitsortwechsel;
 - Einkommensnachweis über das der Pauschalsteuer zugrunde gelegte fiktive Einkommen: ein Einkommensnachweis ist unter anderem 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 BetreiberInnen 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 BetreiberInnen häufig unzureichend bis falsch über gesetzliche Regelungen informiert; der Informationszugang würde durch einen spezifischen Folder - der zum Beispiel im Rahmen der ersten Gesundheitsuntersuchung an alle SexdienstleisterInnen übergeben werden könnte - erheblich erleichtert;
- **Maßnahmen zur Durchsetzung einer Belegpflicht der BetreiberInnen:** aus der Beratungstätigkeit ist bekannt, dass SexdienstleisterInnen über Zahlungen an BetreiberInnen nur selten einen Beleg erhalten. Gibt es Belege, entsprechen diese häufig nicht der tatsächlich bezahlten Höhe. Diese Zahlungen betreffen vor allem Eintrittspreise (z.B. in Saunaclubs), Zimmermieten, Reinigungs- und Werbungskosten. SexdienstleisterInnen können sich gegen diese Falschbelege nur schwer zur Wehr setzen. Tut sie dies, hat sie damit zu rechnen, dass dies die Runde macht und sie auch in anderen Bordellen nicht mehr arbeiten kann.

Umsetzungsmaßnahmen

Informationsblatt der Beratungsstellen zur Besteuerung und Sozialversicherung: Von den Beratungsstellen SOPHIE und LENA wurde im Zuge der neuen Besteuerungspraxis ein mehrsprachiges Informationsblatt für SexdienstleisterInnen erstellt, vom Bundesministerium für Finanzen auf seine Richtigkeit geprüft und 2017 aktualisiert. Dieses steht allen Beratungsstellen zur Verfügung und wurde von diesen auch online gestellt und ist damit für SexdienstleisterInnen gut zugänglich. Zur bundesweiten und umfassenden SexWork-Info, die auch die Themen Besteuerung und Sozialversicherung behandelt, siehe das Kapitel „Beratung und Information“, Unterpunkt „Umsetzungsmaßnahmen“.

Gesundheit

SexdienstleisterInnen sind verpflichtet, sich vor Beginn der Tätigkeit - sowie regelmäßig im Abstand von sechs Wochen⁹³ - einer amtsärztlichen Untersuchung auf das Freisein von Geschlechtskrankheiten⁹⁴ zu unterziehen.⁹⁵ Ebenso bedarf es vor Aufnahme der Tätigkeit und periodisch wiederkehrend - mindestens jedoch in Abständen von drei Monaten - einer Untersuchung auf das Vorliegen einer HIV- und Syphilisinfektion. Das Freisein von Geschlechtskrankheiten und einer HIV- und Syphilisinfektion wird im amtlichen Lichtbildausweis, auch Gesundheitskarte oder Deckel genannt, bestätigt.^{96 97} Hierbei handelt es sich um bundesgesetzliche Regelungen.⁹⁸ Überdies sehen fünf Bundesländer⁹⁹ in ihrer jeweiligen Tuberkulose-Reihenuntersuchungsverordnung¹⁰⁰ für SexdienstleisterInnen ausdrücklich auch eine regelmäßige Tuberkuloseuntersuchung vor. In den restlichen Bundesländern bestehen in den entsprechenden Verordnungen allgemeinere Umschreibungen der zu untersuchenden Gruppen, worunter auch SexdienstleisterInnen fallen können.

Soweit keine bundesgesetzlichen Regelungen bestehen oder konterkariert werden, sind aber auch die Länder berechtigt - im Rahmen ihrer Regelungskompetenz im Prostitutionsbereich - alle öffentlichen Zwecke mit zu berücksichtigen, so auch gesundheitspolitische Aspekte. Zum Beispiel die Verpflichtung für BordellbetreiberInnen Kondome aufzulegen und Safe-Sex-Regeln auszuhängen oder ein Werbeverbot für Unsafe-Sex-Praktiken. Siehe dazu das Kapitel „Genehmigungsvoraussetzungen“ und die Genehmigungskriterien in „Anhang 1“.

Problemlage

Es zeigen sich vor allem folgende gesundheitsrelevanten Problematiken:

Bestand, Ausgestaltung und die Art des Vollzuges der Pflichtuntersuchung, die massive Nachfrage nach ungeschütztem Geschlechtsverkehr und anderen Unsafe-Sex-Praktiken und korrespondierend der Druck entsprechende Praktiken anzubieten¹⁰¹, die häufige Unkenntnis über

⁹³ Bis 1. Jänner 2016 war eine wöchentliche Pflichtuntersuchung vorgeschrieben. Mit der Verordnung der Bundesministerin für Gesundheit über gesundheitliche Vorkehrungen für Personen, die sexuelle Dienstleistungen erbringen, BGBl II 198/2015, wurde ein sechswöchiger Intervall eingeführt.

⁹⁴ Eine gynäkologische Untersuchung ist nicht mitumfasst, wie oftmals von Sexdienstleisterinnen fälschlicher Weise angenommen.

⁹⁵ Die Gesundheitskarte wird erst zum Zeitpunkt der tatsächlichen Ausübung benötigt, Werbemaßnahmen können bereits vorher gesetzt werden, wie zum Beispiel die Schaltung eines Inserates.

⁹⁶ Gem. § 2 der Verordnung der Bundesministerin für Gesundheit über gesundheitliche Vorkehrungen für Personen, die sexuelle Dienstleistungen erbringen, BGBl II 198/2015.

⁹⁷ Siehe dazu auch ausführlich das Kapitel 10 des Arbeitsberichts des ExpertInnenkreises Prostitution.

⁹⁸ Verordnung der Bundesministerin für Gesundheit über gesundheitliche Vorkehrungen für Personen, die sexuelle Dienstleistungen erbringen, BGBl II 198/2015 sowie AIDS-Gesetz 1993.

⁹⁹ Burgenland, Niederösterreich, Oberösterreich, Kärnten und Salzburg.

¹⁰⁰ Für Oberösterreich vgl. beispielsweise § 1 Abs 1 Z 6 Oö. Tuberkulose-Reihenuntersuchungsverordnung iVm § 23 Tuberkulosegesetz.

¹⁰¹ Bis hin zu Strafzahlungen, wenn solche nicht angeboten werden.

Infektionsschutz und Schwangerschaftsverhütung sowie Verbote auf landesgesetzlicher Ebene, sexuelle Dienstleistungen während einer Schwangerschaft anzubieten.

Zur grundsätzlichen Frage, ob Pflichtuntersuchungen notwendig sind, bestehen innerhalb der AG-Prostitution konträre Positionen, aber auch unter SexdienstleisterInnen.

ExpertInnen aus dem Beratungsbereich bezweifeln deren Notwendigkeit und Sinnhaftigkeit mit folgenden Argumenten:

Die 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.

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. Damit steigt der Druck auf SexdienstleisterInnen Unsafe-Sex-Praktiken anzubieten. Manche BetreiberInnen bewerben sogar Unsafe-Sex-Praktiken mit dem Argument der Pflichtuntersuchung.¹⁰²

Außerdem fehlt SexdienstleisterInnen trotz Untersuchung sehr häufig das notwendige Wissen um wirksamen Infektionsschutz. Die Pflichtuntersuchung gewährleistet daher noch nicht per se selbstbestimmtes und informiertes Handeln. Erfahrungen zeigen, dass manche zuständigen amtlichen Stellen überlastet scheinen und die zur Verfügung stehende Zeit nicht ausreicht, um umfassende Informationen geben zu können.

Mit der Pflichtuntersuchung wird überdies von vornherein nur der legale Markt erreicht - und damit nur ein Teil aller SexdienstleisterInnen. Zur Schätzung der illegal tätigen SexdienstleisterInnen siehe das Kapitel „Der österreichische Markt“.

Zusätzlich zeigen sich in der Praxis große qualitative Unterschiede in der Durchführung der Pflichtuntersuchung. Erfahrungsberichte zeigen, dass diese entgegen gesetzlicher Regelungen mancherorts auch durch niedergelassene ÄrztInnen durchgeführt wird¹⁰³.

Die Problematik, dass in Fällen, wo die Pflichtuntersuchung auf niedergelassene ÄrztInnen ausgelagert wurde, in der Vergangenheit den SexdienstleisterInnen hohe Kosten entstanden¹⁰⁴, dürfte durch entsprechende Klarstellungen von Seiten des Gesundheitsministerium der Vergangenheit angehören.

¹⁰² Zum Beispiel Werbung mit einem eigenen „Gütesiegel“ bezugnehmend auf die Pflichtuntersuchung, oder Werbung mit „gesunden Frauen“.

¹⁰³ Da die Verordnung selbst die Art und Weise der Untersuchung nicht näher umschreibt, ist deren Durchführung außerhalb des Amtes (durch einen Amtsarzt) grundsätzlich nicht rechtlich verboten. Die Durchführung muss aber jedenfalls dem Stand der Wissenschaft entsprechen und den hygienischen Anforderungen entsprechen, wie sie zum Beispiel in den Standards der Hygieneverordnung der Österreichischen Ärztekammer festgeschrieben sind.

¹⁰⁴ Bis zur Novellierung der Pflichtuntersuchung mit 1. Jänner 2016 wurde von monatlichen Kosten von bis zu 250 Euro berichtet.

Es gibt aber einzelne Bordellbetriebe, die trotz Pflichtuntersuchung SexdienstleisterInnen dazu drängen, sich zusätzlich einmal wöchentlich von einem Arzt direkt im Betrieb untersuchen zu lassen. Die Kosten in Höhe von ca. 25-30 Euro pro Untersuchung sind von den SexdienstleisterInnen zu tragen, Belege werden in der Regel nicht ausgestellt.

Plädiert wird von Beratungsseite daher für ein System der freiwilligen und auf Wunsch anonymen Untersuchung mit ausreichend kostengünstigen und qualitativ hochwertigen Untersuchungsangeboten. Diese sollten auch eine regelmäßige gynäkologische Untersuchung umfassen sowie (fremdsprachige) Beratungsangebote.

ExpertInnen aus anderen Bereichen sehen hingegen in der Pflichtuntersuchung - nebst einer breiten Gesundheitsvorsorge - auch die Möglichkeit, Gewaltbetroffenheit zu erkennen und Unterstützung anzubieten¹⁰⁵. Wäre das Angebot freiwillig, würden gerade unter Druck oder Zwang von ZuhälterInnen 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 tatsächlich 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 dieses zum Teil sogar bewusst suchen¹⁰⁶.

Die Pflichtuntersuchung sollte daher - nach Meinung der BefürworterInnen – beibehalten werden und die Bemühungen sollten sich auf weitere Verbesserungsmöglichkeiten konzentrieren. Mit der Ausdehnung der Untersuchungsintervalle auf sechs Wochen seit 1. Jänner 2016 und Einführung einer umfassenden amtsärztlichen Beratungsverpflichtung ist bereits ein wichtiger Schritt gesetzt. Zukünftige Bemühungen müssen sich vor allem auf die Vollzugspraxis konzentrieren, insbesondere betreffend Kostenlosigkeit der Untersuchung und Beratung in relevanten Sprachen.

Unter SexdienstleisterInnen selbst scheint die Frage der Sinnhaftigkeit der Pflichtuntersuchung ebenfalls kontroversiell gesehen zu werden. Während sich das Forum sexworker.at¹⁰⁷ für die Abschaffung der Pflichtuntersuchung einsetzt, zeigte eine Interviewreihe mit in Österreich

¹⁰⁵ Die tatsächliche Wahrnehmung von Gewaltbetroffenheit im Zuge der Pflichtuntersuchung sowie die in solchen Fällen gesetzten Maßnahmen wurden bisher noch nicht erhoben.

¹⁰⁶ Hohe Risikobereitschaft beschränkt sich aber nicht nur auf Kunden von SexdienstleisterInnen, sondern zeigt sich in vielen Teilen der Gesellschaft, von fehlendem Kondomgebrauch bei Zufallsbekanntschaften bis hin zu privaten Gruppensex-Parties.

¹⁰⁷ Das Internetforum „sexworker at“ richtet sich an SexdienstleisterInnen und die interessierte Öffentlichkeit und postet Beiträge zu einer Bandbreite an relevanten Themen, zum Beispiel Gesundheitsfragen, Rechtslage, etc.

tätigen SexdienstleisterInnen¹⁰⁸ eine starke Befürwortung der Pflichtuntersuchung¹⁰⁹ unter verbesserten Bedingungen.

Zur Problematik von Unsafe-Sex-Praktiken ist allgemein festzustellen, dass der Druck, Unsafe-Sex-Praktiken anzubieten, von Kunden- und BetreiberInnenseite ausgeht und durch zunehmende 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 SexdienstleisterInnen - solange sie rechtlich und sozial nicht gestärkt sind - diejenigen wären, die in der Praxis bestraft würden, da ihnen gegenüber der Beweis am leichtesten zu führen sei. Konsens bestand daher lediglich hinsichtlich eines Werbeverbotes für Unsafe-Sex-Praktiken oder „gesunde“ (weil untersuchte) SexdienstleisterInnen¹¹⁰ - sowohl für BetreiberInnen als auch SexdienstleisterInnen.

Unabhängig von der konkreten Ausgestaltung eines eventuellen Verbots von Unsafe-Sex-Praktiken war man sich aber 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 **von den zuständigen Stellen gesetzeskonformer Vollzug zu gewährleisten ist** und die seit 1. Jänner 2016 in Kraft stehenden **neuen Regelungen einer Evaluierung unterzogen werden** sollen.
- **Abschaffung der Meldepflicht für SexdienstleisterInnen bei einem Wechsel des Arbeitsortes¹¹¹** als praxisfern und überschießend

¹⁰⁸ 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.

¹⁰⁹ Die Befürwortung der Beibehaltung der Pflichtuntersuchung erfolgte meist mit dem Argument, dass AnfängerInnen notwendiges Wissen um Geschlechtskrankheiten, Ansteckungsgefahren und Verhütung fehlen und zu viele SexdienstleisterInnen ungeschützten Sex anbieten würden.

¹¹⁰ Diese Bewerbung ist nicht nur indirekte Werbung für Unsafe-Sex-Praktiken, sondern wird darüber hinaus als entwürdigend erachtet.

¹¹¹ § 4 Abs 2 der Verordnung über gesundheitliche Vorkehrungen für Personen, die sexuelle Dienstleistungen erbringen.

- **Maßnahmen, um die sozialversicherungsrechtliche Absicherung von SexdienstleisterInnen zu gewährleisten**
- **Werbeverbot für Unsafe-Sex-Praktiken und von Werbung mit „gesunden“ SexdienstleisterInnen** - sowohl für BetreiberInnen als auch SexdienstleisterInnen - in der zum Geschlechtskrankheitengesetz ergangene Verordnung sowie in den Landesprostitutionsgesetzen
- **Vernetzung und Kooperation der relevanten medizinischen und sozialen Einrichtungen**, vor allem Gesundheitsämter; Aidshilfe; Landessanitätsdirektionen; Beratungsstellen; etc.
- **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**

Umsetzungsmaßnahmen

- **Ausdehnung der Untersuchungsintervalle und Beratungspflichten:** Mit der Verordnung der Bundesministerin für Gesundheit über gesundheitliche Vorkehrungen für Personen, die sexuelle Dienstleistungen erbringen, BGBl II 198/2015, wurde das vormals einwöchige Intervall auf sechs Wochen ausgedehnt sowie weitreichende Beratungspflichten für den amtsärztlichen Dienst eingeführt. Die Verordnung trat mit 1. Jänner 2016 in Kraft.
- **Kostenlosigkeit:** Der VwGH hat in seiner Entscheidung vom 1. September 2017¹¹² zwar festgestellt, dass die Vornahme der Untersuchungen (jedenfalls auch) im wesentlichen Privatinteresse der SexdienstleisterInnen liege und daher die Bundesverwaltungsabgabenverordnung Anwendung findet - sich daraus aber lediglich eine geringe Gebührenpflicht von Euro 2,10 (Stand 2017) ergibt¹¹³. Darüber hinaus hat die Untersuchung gemäß Erlass des Bundesministeriums für Gesundheit vom 11. November 2015¹¹⁴ kostenlos zu erfolgen.
- **Werbeverbot für Unsafe-Sex-Praktiken:** Das Oö. Sexualdienstleistungsgesetz (§ 3 Abs 3 Z 4, LGBl 80/2012), das Kärntner Prostitutionsgesetz (§ 3 Abs 2 Z f, LGBl 105/2012) sowie das Tiroler Landes-Polizeigesetz (§ 14 Z e, LGBl 56/2017) haben bereits ein Werbeverbot für Unsafe-Sex-Praktiken eingeführt.

¹¹² Erkenntnis Ra 2016 03/0055-6.

¹¹³ Nach Tarifpost A Z 3 der Bundesverwaltungsabgabenverordnung 1983 (BVwAbgV), BGBl 24/1983, zuletzt geändert durch BGBl I 5/2008.

¹¹⁴ Geschäftszahl BMG-92740/0008-II/A/4/2015.

- **Verpflichtung von BetreiberInnen, auf die Einhaltung von Safe-Sex-Praktiken in ihren Bordellen zu achten:** § 8 Abs 2 Z 8 Oö. Sexualdienstleistungsgesetz sieht eine Verpflichtung der BetreiberInnen vor, unentgeltlich Präventionsmaterial, insbesondere Kondome, zur Verhütung von sexuell übertragbaren Krankheiten zur Verfügung zu stellen; weiters sieht § 6 Abs 3 Oö. Sexualdienstleistungsverordnung (LGBI 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 seit einigen Jahren laufenden Kampagne ist nebst der Aufklärung und Unterstützung von SexdienstleisterInnen zum Thema „Unsafe-Sex“ auch die entsprechende Sensibilisierung von Kunden¹¹⁵.

¹¹⁵ Eine Werbeeinschaltung "Alles was Spaß macht" und ebensolche Visitenkarten suggerieren das Angebot von Unsafe-Sex-Praktiken. Ruft der Kunde unter dieser Telefonnummer (0660 6333605) an, erklärt ihm eine Sexdienstleisterin (auf Tonband), warum sie keine Unsafe-Sex-Praktiken anbietet. Wöchentlich erfolgen etwa 40-50 Anrufe unter dieser Nummer.

7 Länderkompetenzen

Für einen Überblick über die relevanten Zuständigkeitsbereiche der Bundesländer siehe das Kapitel „Rechtlicher Rahmen“. 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. Dargestellt werden jeweils die relevante Rechtslage, sich daraus ergebende Problemstellungen sowie erarbeitete Lösungsansätze, Empfehlungen und Umsetzungsmaßnahmen.

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 betrugen diese Altersgrenzen ursprünglich regelmäßig 19 Jahre und wurden seit Herabsetzung der Volljährigkeitsgrenze auf 18 Jahre von den meisten Bundesländern inzwischen ebenfalls auf 18 Jahre angepasst. In Niederösterreich, der Steiermark und Vorarlberg beträgt die Altersgrenze jedoch nach wie vor 19 Jahre.

Wer Personen in seinem Betrieb arbeiten lässt, die die landesgesetzlich festgelegte Altersgrenze noch nicht erreicht haben, begeht in den meisten Bundesländern¹¹⁶ eine Verwaltungsübertretung und setzt sich der Gefahr einer Betriebsschließung aus. Handelt es sich um Personen unter 18 Jahren, droht auch eine strafrechtliche Verfolgung.

Aber auch die zu junge Person selbst macht sich nach den meisten landesgesetzlichen Bestimmungen strafbar. Die vorgesehenen Strafrahmen spannen einen Bogen von max. 200 Euro in Wien bis zu max. 7.300 Euro im Burgenland. In Oberösterreich wurde - dem Schutzzweck der Norm entsprechend - von einer Strafbarkeit der minderjährigen Person abgesehen.¹¹⁷

¹¹⁶ Das Bgld. PolStG enthält generell nur Regelungen betreffend SexdienstleisterInnen und keine betreffend Bordellbetriebe und BordellbetreiberInnen. Diese unterliegen lediglich der Gewerbeordnung.

¹¹⁷ Vgl. dazu jedoch die Verbotsbestimmung in § 3 Abs 1 Z 1 Oö. SDLG.

Das Wiener Prostitutionsgesetz sieht nicht nur den niedrigsten Strafraum vor, sondern auch, dass zunächst keine Strafe zu verhängen ist. Der minderjährigen Person ist aber aufzutragen, an einem Beratungs- und Informationsgespräch über den Sinn und Zweck des Prostitutionsverbots für Minderjährige beim Jugendwohlfahrtsträger teilzunehmen. Nur wenn die Person aus eigenem Verschulden nicht an diesem Gespräch teilnimmt, dann ist sie für die ursprüngliche Verwaltungsübertretung mit einer Geldstrafe bis 200 Euro (Ersatzfreiheitsstrafe bis zu 2 Tagen) zu bestrafen.

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

Problemlage

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

Legale Bordelle halten sich in der Regel an die vorgegebenen Altersgrenzen, da bei Missachtung massive Konsequenzen drohen.

Vor allem Straßen, Parks, Bahnhöfe, illegale Bordelle und Wohnungen sind Orte, an denen Minderjährige in der Prostitution ausgebeutet werden.

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 selbst in diesen Fällen ist eine Verurteilung der Täter mangels stichhaltiger Beweise meist 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 Seite¹¹⁸ hinzu.

Auch wenn in der Praxis tatsächlich verhängte Verwaltungsstrafen die Ausnahme sind, die Drohung einer Verwaltungsstrafe für die Betroffenen selbst birgt zwei Probleme. Das Wissen um die eigene Strafbarkeit erschwert den Vertrauensaufbau zur Behörde und allenfalls ver-

¹¹⁸ 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 - zum Teil 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 agiert.

hängte Strafen müssen bezahlt werden - was die Frage aufwirft, womit dieses Geld verdient werden soll¹¹⁹.

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 zunächst oftmals 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 - 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 Person 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.

Ein Großteil der Mitglieder vertritt die Meinung, dass eine durchgehende landesgesetzliche Anpassung an das Volljährigkeitsalter und strafrechtsrelevante Alter, also 18 Jahre, am sinnvollsten ist.

Dies deshalb, weil unterschiedliche Altersgrenzen lediglich zu einer vorübergehenden Verschiebung von Bundesländern mit höherem Schutzalter in jene mit niedrigerem Schutzalter führen und auch das strafrechtlich relevante Schutzalter mit Eintritt der Volljährigkeit endet.

Einige Mitglieder sind jedoch der Meinung, dass sowohl das verwaltungsrechtliche als auch das strafrechtliche Schutzalter einheitlich auf 21 Jahren angehoben werden sollte.¹²⁰

Dafür spricht, dass eine Altersgrenze von 21 Jahren grundsätzlich größere Reife und bessere Möglichkeiten, eigene Interessen zu wahren, erwarten lässt. Dagegen spricht aber die beschränkte Durchsetzbarkeit. Während in legalen Bordellbetrieben diese Altersgrenze zwar gut kontrolliert werden könnte, würde gleichzeitig eine illegale Marktlücke eröffnet. Denn junge SexdienstleisterInnen haben auf Grund entsprechender Nachfrage häufig besonders gute

¹¹⁹ 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.

¹²⁰ Auch in Deutschland und den Niederlanden gibt es eine entsprechende Debatte.

Einkommensmöglichkeiten. Umgekehrt bestehen für sie in ihrem Herkunftsland oftmals nur sehr geringe Einkommensmöglichkeiten.

Nach Einschätzung eines Großteils der Exekutive und Beratungsstellen würden daher insbesondere jene, die unter Druck eines Zuhälters stehen, dennoch bis zur Erreichung der höheren Altersgrenze bereits sexuelle Dienstleistungen anbieten - aber im illegalen Bereich (z.B. im Escort) und ohne die mit der Legalität verbundenen Vorteile und Schutzmöglichkeiten.

Der Tatsache, dass besonders junge SexdienstleisterInnen oftmals sehr ausbeutungsgefährdet sind¹²¹, 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 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.

Von den zuständigen Ressorts sollten weitere Möglichkeiten zur besseren Durchsetzung des bestehenden strafrechtlichen Schutzes für Minderjährige geprüft werden. Dabei wird die **Sensibilisierung von RichterInnen und StaatsanwältInnen** für besonders wichtig erachtet. Auch

¹²¹ 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.

ist zu prüfen, wieweit das Strafrecht den in der Praxis vorkommenden Sachverhalten (z.B. Loverboy-Problematik¹²²) mit bereits bestehenden Straftatbeständen gerecht wird.

Geschäftsfähigkeit

Die meisten Landesgesetze schränken die Ausübung von Sexarbeit 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.

Problemlage

Von polizeilicher Seite wurden 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 zu ihrem eigenen Schutz - wie dies auch bei Minderjährigen der Fall ist - von der Ausübung der Sexarbeit ausgeschlossen werden. Voraussetzung muss aber sein, dass es für sie selbst keine negativen rechtlichen Konsequenzen hat, wenn sie dennoch in der Prostitution arbeitet.

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

Die Regelungen bezüglich Meldepflichten für SexdienstleisterInnen sind sehr unterschiedlich. In allen Bundesländern steht hinter Meldepflichten das Anliegen, der Polizeibehörden einen Überblick zu verschaffen und Veränderungen zu erkennen.

Die Meldung erfolgt entweder direkt durch die SexdienstleisterInnen bei der Polizei (Wien) oder Gemeinde (Burgenland) oder mittelbar über die BordellbetreiberInnen.

¹²² 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.

Das Wiener Prostitutionsgesetz 2011 verbindet - nach Maßgabe der zur Verfügung stehenden Mittel - die polizeiliche Meldung mit der Möglichkeit spezialisierter Beratung. Und regelt explizit, dass während der Parteienverkehrszeiten die Anwesenheit einer Beraterin oder eines Beraters zuzulassen ist.¹²³

Problemlage

Aus polizeilicher Sicht dienen die Meldepflichten 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 und die Behörde kann 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.

Die Meinungen, wieweit mögliche Schutzfunktionen von Meldepflichten ihre stigmatisierende Wirkung rechtfertigen, gingen innerhalb der AG-Prostitution zwar auseinander, aber es konnten dennoch diesbezügliche 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. So könnten SexdienstleisterInnen vor Beginn ihrer Tätigkeit umfassend über ihre Rechte und Pflichten informiert und auf Unterstützungsangebote aufmerksam gemacht werden. Damit wäre für SexdienstleisterInnen auch ein wahrnehmbarer Nutzen verbunden und könnte selbstbestimmtes Arbeiten unterstützt werden.

BordellbetreiberInnen sollte hingegen die Verpflichtung treffen, dass nur gemeldete SexdienstleisterInnen in ihrem Betrieb arbeiten dürfen.

¹²³ Die Beratung wird durch die beiden spezialisierten Vereine LEFÖ und SOHPiE geleistet und durch Förderungen der Stadt Wien finanziert. Neben Beratung im Verein werden auch sozialarbeiterische Informationsgespräche vor Ort angeboten.

Schwangerschaft

Salzburg hat mit Juni 2009 ein Verbot für „offenkundig schwangere Personen“ erlassen, sexuelle Dienstleistungen auszuüben.¹²⁴

Die fachlichen Meinungen dazu sind innerhalb der Verwaltung und Polizei sehr gespalten. Zusätzlich bestehen massive verfassungsrechtliche Bedenken gegen diese Regelung. Zum einen, ob eine derartige Bestimmung, die ihrem Inhalt nach eine arbeitsrechtliche Regelung darstellt, überhaupt unter den Kompetenztatbestand der „Sittlichkeitspolizei“ subsumiert werden kann. Zum anderen, ob mit dem Begriff „offenkundig schwangere Personen“ dem verfassungsrechtlichen Bestimmtheits- und Sachlichkeitsgebot genügend Rechnung getragen wird.

In der Steiermark wiederum enthalten die (zumindest von Graz) verwendeten Musterhausverordnungen¹²⁵ ein Verbot, schwangere Sexdienstleisterinnen im Bordellbetrieb zu beschäftigen.

Beratungserfahrungen in Salzburg¹²⁶ zeigten, dass das Arbeitsverbot die betroffenen Frauen in äußerst prekäre Situationen brachte. Insbesondere wenn kein Anspruch auf Sozialleistungen bestand - was regelmäßig der Fall war.

Problemlage

So irritierend die Tatsache auch sein mag, dass Schwangere - insbesondere auch aufgrund spezieller Nachfrage von Kundenseite¹²⁷ - sexuelle Dienstleistungen anbieten¹²⁸, 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.

¹²⁴ Vgl. § 2 Abs 1 Z 5 Salzburger Landessicherheitsgesetz.

¹²⁵ Basierend auf § 7 Z 6 des Steiermärkischen Prostitutionsgesetzes.

¹²⁶ In der Zeit von 2009- Frühjahr 2018 hatte die Beratungsstelle Pia rund 30 schwangere Sexdienstleisterinnen beraten.

¹²⁷ Viele Kunden sind bereit in diesem Fall höhere Preise zu zahlen.

¹²⁸ Aus rein medizinischer Sicht bestehen keine Bedenken gegen Geschlechtsverkehr in der Schwangerschaft, sofern nicht das Kind gefährdende Praktiken angewandt werden.

Aber auch bei umfassender Versicherung der Sexdienstleisterin¹²⁹ besteht in der Regel kein Anspruch auf vorzeitigen Mutterschutz. Denn aus medizinischer Sicht stellt Geschlechtsverkehr in der Schwangerschaft grundsätzlich keine Gefahr für das Ungeborene dar.^{130 131}

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.

Empfehlungen

Es bestand Einigkeit darüber, dass das Wohl der Mutter und des ungeborenen Kindes Vorrang gegenüber moralisch-ethischen Überlegungen haben muss und ein grundsätzliches 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 „Gesundheit“
- 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 Pflichtuntersuchung; siehe dazu die Kapitel „Sittenwidrigkeit - Arbeitsrecht - Strafrecht“ sowie „Gesundheit“
- zur Frage von Unsafe-Sex-Praktiken siehe das Kapitel „Gesundheit“ sowie die Genehmigungskriterien in „Anhang 1“

¹²⁹ 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. Auch während des Bezugs von Wochengeld besteht jedoch die Verpflichtung zur Einzahlung der monatlichen Versicherungsbeiträge. Bei Anspruch auf Familienbeihilfe besteht auch Anspruch auf Kinderbetreuungsgeld.

¹³⁰ 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 Nachtarbeit) als entsprechende Gefährdung erachtet werden.

¹³¹ Die österreichweite Praxis der Pflichtuntersuchung und Ausstellung der Gesundheitskarte im Falle einer Schwangerschaft der Sexdienstleisterin ist nicht bekannt. In Wien zum Beispiel steht die kostenlose Pflichtuntersuchung auch schwangeren Sexdienstleisterinnen offen.

Bordellbetriebe

Die Orte, an denen Sexdienstleistungen angeboten werden, sind vielfältig: klassische Bordelle, Laufhäuser, Saunaclubs, Studios, Stundenhotels, Peep-Shows, Massagesalons, Bars, Schwulen- und Lesbentreffs, Wohnungen, Sex-Kinos, Straßen, Fahrzeuge,...

Ob diese Orte auch legale Bordellbetriebe sind, wird über den Landesgesetzgeber bestimmt. Dieser regelt, unter welchen Voraussetzungen Räumlichkeiten legal zur Sexdienstleistung genutzt werden dürfen. Dabei sind verschiedenste 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 zugelassenen Bordellbetrieben. Die Anbahnung im öffentlichen Raum, vulgo Straßenstrich, ist jedoch - abhängig vom Bundesland - gesetzlich oder durch Verordnungen stark eingeschränkt oder überhaupt gänzlich verboten. Hausbesuche, also Besuche direkt beim Kunden, sind in manchen Bundesländern zulässig, die sog. Wohnungsprostitution ist hingegen in allen Bundesländern verboten - siehe dazu die jeweiligen Kapitel.

Ob ein konkretes Bordell genehmigt werden kann, hängt von zahlreichen Voraussetzungen hinsichtlich seiner konkreten örtlichen und räumlichen Lage ab:

Raumordnungsgesetze und Flächenwidmungspläne

Die Genehmigungsmöglichkeiten sind bereits durch die jeweils geltenden Raumordnungsgesetze und dazu erlassenen Flächenwidmungspläne sehr eingeschränkt.

Flächenwidmungspläne regeln parzellenscharf den konkreten Verwendungszweck¹³² aller Flächen im Gemeindegebiet. Welche Nutzung der jeweilige Verwendungszweck zulässt, ist im jeweiligen Raumordnungsgesetz geregelt, das ebenfalls Landessache ist.

Darüber hinaus werden in den Prostitutionsgesetzen weitreichende örtliche Einschränkungen für Bordellbetriebe getroffen, lediglich Wien hat mit einer Novelle 2011 ein relativ liberales System geschaffen.

¹³² Vor allem relevant sind die Zweckwidmungen Wohngebiet, gemischtes Wohngebiet sowie Gewerbe- und Industriegebiet.

So sind auf Grund einer Kombination von Raumordnung und Landesprostitutionsgesetz im Land Salzburg Bordelle weder im reinen Wohngebiet, erweiterten Wohngebiet, Dorfgebiet noch im Gewerbegebiet zulässig.¹³³ Für mögliche Standorte bleiben daher nur mehr Kerngebiete (Altstadt und Randgebiete), wo die Mieten hoch sind.¹³⁴

Schutzzonen

Mit Ausnahme von Wien und Tirol sehen alle Landesgesetze Schutzobjekte vor, in deren Umkreis keine Bordellbetriebe eingerichtet werden dürfen, sogenannte Schutzzonen. 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.

Der einzuhaltende Umkreis - die sog. Schutzzone - unterscheidet sich erheblich von Landesgesetz zu Landesgesetz. Kärnten¹³⁵ und Salzburg etwa sehen einen Umkreis von jeweils 300 Metern vor, Oberösterreich von 150 Metern, während andere Landesgesetze eine offenere Formulierung getroffen haben, wie zum Beispiel „in der Nähe von“.

Wien und Tirol weisen jedoch Besonderheiten auf. Das Wiener Prostitutionsgesetz sieht vor, dass Interessen von AnrainerInnen und öffentliche Interessen zu schützen und dabei Schutzobjekte zu berücksichtigen sind. Schutzobjekte stellen daher keinen generellen Untersagungsgrund dar und ermöglichen der Behörde eine Abwägung der tatsächlichen Gegebenheiten. Das Tiroler Landes-Polizeigesetz stellte ursprünglich auf eine Bedarfsprüfung ab¹³⁶ und seit einer Novelle im Jahr 2017 auf die Abwägung von öffentlichen Interessen, siehe hierzu ausführlicher den Abschnitt zu den Umsetzungsmaßnahmen.

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

Nebst diesen örtlichen Einschränkungen im engeren Sinne sehen alle Landesgesetze auch die Berücksichtigung von Interessen von AnrainerInnen und sonstigen öffentlichen Interessen vor. Die Regelungen unterscheiden sich hier etwas im Detail. Zu berücksichtigende Aspekte sind hierbei die Aufrechterhaltung der öffentlichen Ruhe, Ordnung und Sicherheit, das örtliche Gemeinwesen, der Jugendschutz, der Fremdenverkehr und die Gesundheit.

¹³³ In der Kategorie „Gewerbegebiet“ gem. § 30 Abs 6 des Salzburger Raumordnungsgesetzes-ROG 2009 sind bauliche Anlagen für Betriebe für Erholungs- und Freizeitnutzungen nicht zulässig. Da ein Bordell in diese Nutzungskategorie fällt, ist eine Bordellgenehmigung aus raumordnungsrechtlichen Gründen im Gewerbegebiet nicht genehmigungsfähig. Gem. § 6 des Salzburger Landessicherheitsgesetz kann eine Bordellbewilligung nur erteilt werden, wenn der beantragte Standort sich nicht in einem Gebiet befindet, das im Flächenwidmungsplan der Gemeinde als Reines Wohngebiet, Erweitertes Wohngebiet oder Dorfgebiet ausgewiesen ist.

¹³⁴ So beträgt die tägliche Zimmermiete in einem der bestehenden Salzburger Laufhäuser derzeit 125 Euro.

¹³⁵ Kärnten hat sein Gesetzgebung erst im Jahr 2012 mit LGBl 105/2012 dahingehend verschärft. Die alte Rechtslage enthielt noch die Formulierung „in der unmittelbaren Umgebung des beabsichtigten Standortes“.

¹³⁶ Gem. § 15 Abs 4 des Tiroler Landes-Polizeigesetzes in der alten Fassung war der Bedarf anhand folgender Kriterien zu prüfen: Bevölkerungs- und Tourismusstruktur des voraussichtlichen Einzugsgebietes sowie bereits bestehende Bordelle und Ausmaß der illegalen Prostitution in diesem.

Vorarlberg enthält eine noch darüber hinausgehende Einschränkung, wonach ein Bordell, auch dann, wenn alle anderen Voraussetzungen erfüllt sind, nur bewilligt werden darf, wenn das Bordell zusätzlich geeignet erscheint, durch Prostitution verursachte Störungen einzuschränken.¹³⁷ Gedacht ist hier vor allem an Störungen durch illegalen Straßenstrich oder illegale Betriebe.

Landesgesetzliche Anforderungen an die konkret genutzten Räumlichkeiten

Die Landesprostitutionsgesetze sehen derzeit durchgehend vor, dass Sexarbeit nur in Gebäuden ausgeübt werden darf, die ausschließlich diesem Zweck gewidmet sind, oder in Räumlichkeiten, die einen von der Straße zugänglichen eigenen Eingang haben (Studios).¹³⁸ Davon ausgenommen sind in manchen Bundesländern nur die sog. Hausbesuche, siehe dazu das entsprechende Kapitel.

Wohnungen oder sonstige Räumlichkeiten in Wohn- oder Geschäftshäusern sind also nicht genehmigungsfähig, es sei denn es besteht ein getrennter, von der Straße zugänglicher Eingang.

Wohnungseigentumsgesetz

Von zusätzlicher besonderer Relevanz sind in diesem Zusammenhang aber auch die bundesgesetzlich geregelten privatrechtlichen Einschränkungen. Das Wohnungseigentumsgesetz (WEG) sieht vor, dass alle EigentümerInnen eines Hauses der gewerblichen Nutzung von einzelnen Räumlichkeiten zustimmen müssen. Das wird im Fall von sexuellen Dienstleistungen nur in Ausnahmefällen zu erreichen sein.¹³⁹ Realistische Möglichkeiten von Wohnungsprostitution bestehen daher von vornherein nur in Häusern, die im Alleineigentum stehen.

Problemlage

Wenn über Raumordnungen, Flächenwidmungspläne, 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 zum Beispiel ein Table Dance Lokal beantragt. So gibt es beispielsweise in Vorarlberg derzeit zwölf Table Dance Lokale¹⁴⁰, aber kein einziges genehmigtes Bordell. Dass in diesen Lokalen höchstwahrscheinlich auch sexuelle Dienstleistungen angebahnt werden, kann aber meist nicht ausreichend bewiesen werden.

¹³⁷ § 5 des Vorarlberger Sittenpolizeigesetzes.

¹³⁸ Das Tiroler Landes-Prostitutionsgesetz sieht überhaupt nur erstere Möglichkeit vor.

¹³⁹ Ob ein privatrechtlicher Grund entgegensteht, wie zum Beispiel eine fehlende Zustimmung des Vermieters oder der übrigen Wohnungseigentümer, ist nicht notwendiger Weise durch die Behörde zu prüfen.

¹⁴⁰ Die meisten dieser Lokale haben durchschnittlich zwischen fünf und acht Tänzerinnen beschäftigt

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 städtischen Ballungszentren wie zum Beispiel Wien, Graz und Linz).

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. 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 Isolierung¹⁴¹ 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 Verfügung¹⁴², 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 Pflichtuntersuchung, zur Beratung, zu Freizeitprogrammen, etc.).

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.

¹⁴¹ Häufig bestehende Sprachbarrieren und die generelle Stigmatisierung von SexdienstleisterInnen machen es bereits schwierig, am sozialen Leben teilzuhaben.

¹⁴² Bei Laufhäusern ist das angemietete Zimmer/ Appartement häufig Arbeits- und Wohnplatz zugleich.

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 und auf eine entsprechende Verwaltungspraxis zu achten**. Berechtigte Interessen sollen berücksichtigt werden können, aber die Beurteilung von Schutzbedürfnissen muss sich an realen Gegebenheiten und heutigen Werten und Vorstellungen von sexueller Selbstbestimmtheit orientieren. Entsprechend bedarf es auch einer Überprüfung der aufgezählten Schutzobjekte.

Insbesondere soll in der Verwaltungspraxis auch darauf geachtet werden, dass die **Eröffnung von kleinen Betrieben** durch SexdienstleisterInnen selbst gut möglich ist. Sind Bordellbetriebe nur mehr in teuren Gegenden oder abgelegenen Lagen möglich, so reduziert dies diese Möglichkeit. Aber gerade kleine Betriebe könnten SexdienstleisterInnen die Möglichkeit eröffnen, tatsächlich selbstbestimmt zu arbeiten, siehe hierzu die Empfehlungen im Kapitel „Genehmigungsvoraussetzungen“.

Umsetzungsmaßnahmen

Tirol hat 2017 eine Reform des Landes-Polizeigesetzes beschlossen. Diese hat die ursprünglich bestehende Bedarfsprüfung aufgehoben und sieht vor, dass Bordellbetriebe nur in ausschließlich dem Zweck der Prostitution gewidmeten Gebäuden bewilligt werden dürfen und auch dann nur, wenn keine öffentlichen Interessen dagegen sprechen.

Die Gemeinde kann darüber hinaus die Anbahnung und Ausübung von sexuellen Dienstleistungen in Teilen des Gemeindegebietes untersagen, wenn diese zu Missständen führen könnten, die das örtliche Gemeinschaftsleben stören. Die Untersagung darf sich nicht auf den Standort eines bereits bewilligten Bordells beziehen und nicht das gesamte Gemeindegebiet umfassen.¹⁴³ Hausbesuche sind weiterhin nicht zugelassen. Straßenprostitution kann durch entsprechende Verordnung der zuständigen Gemeinde unter bestimmten Voraussetzungen in bestimmten Straßenzügen zugelassen werden.¹⁴⁴ Es bleibt abzuwarten, wie sich diese Regelungen in der Praxis auswirken.

Genehmigungsverfahren

Neben den örtlichen Einschränkungen für Bordellbetriebe sehen die Landesgesetze in der Regel weitere Voraussetzungen vor, die erfüllt werden müssen. Diese betreffen direkt die antragstellende Person (z.B. Strafregisterauszug), die Ausgestaltung des Betriebes (z.B. hygi-

¹⁴³ § 15 des Tiroler Landes-Polizeigesetzes.

¹⁴⁴ § 18 des Tiroler Landes-Polizeigesetzes.

enische Standards) sowie Pflichten der antragstellenden Person (z.B. Meldepflichten gegenüber der Behörde). Siehe dazu das Kapitel „Genehmigungsvoraussetzungen“.

Mit Ausnahme von Niederösterreich und Burgenland sehen alle Landesgesetze mittlerweile ein eigenes Genehmigungsverfahren für Bordellbetriebe vor. In Niederösterreich bedarf es lediglich einer Anzeige des geplanten Betriebes und das Burgenland sieht keinerlei spezielle Vorschriften für Bordellbetriebe vor¹⁴⁵.

Zuständig für Genehmigungsverfahren ist der Bürgermeister/die Bürgermeisterin im eigenen Wirkungsbereich der Gemeinde, es sei denn, im Prostitutionsgesetz¹⁴⁶ oder mittels Übertragungsverordnung¹⁴⁷ wurde eine andere Behörde für zuständig erklärt¹⁴⁸.

Je nach geplanter Ausgestaltung des Betriebes sind zusätzlich folgende Behörden berührt: Baubehörde¹⁴⁹, das Gewerbeamt¹⁵⁰ (bei einem Gastgewerbebetrieb), die Raumplanungsbehörde (Widmungsplan), die Sicherheitsbehörde (persönliche Voraussetzung der BetreiberInnen) und verschiedene Sachverständige (baupolizeiliche Auflagen, hygiene- und sanitätsrechtliche Vorschriften, Lärmbelastungsprüfung etc.).

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 erfolgen¹⁵¹ - oder aber Entscheidungen lediglich auf Grund der eingebrachten schriftlichen Unterlagen getroffen werden.

Problemlage

Für (kleine) Gemeinden stellt ein Bordellgenehmigungsverfahren oftmals eine sachliche und personelle Überforderung dar. Aufgrund der negativen Haltung gegenüber der Sexdienstleistungsbranche sind die handelnden Personen¹⁵² zudem oft einem stärkerem Druck durch die lokale Bevölkerung ausgesetzt, als dies bei Genehmigungsverfahren auf Bezirksverwaltungsebene der Fall wäre.

¹⁴⁵ Wie für andere Betriebe sind lediglich die allgemeinen gewerberechtlichen Bestimmungen anzuwenden.

¹⁴⁶ Zum Beispiel in Vorarlberg der Gemeindevorstand.

¹⁴⁷ Zum Beispiel in Wien die Landespolizeidirektion Wien; siehe auch die Oö. SDLG-Übertragungsverordnung.

¹⁴⁸ Durch die Verwaltungsgerichtsbarkeitsnovelle hat sich der Instanzenzug im Rechtsmittelverfahren geändert; d.h. es entscheidet bei Bordellverfahren nach den Gemeindeinstanzen nicht mehr die Landesregierung als Vorstellungsbehörde, sondern das jeweilige Landesverwaltungsgericht.

¹⁴⁹ Baubehörde erster Instanz ist ebenfalls der Bürgermeister/die Bürgermeisterin.

¹⁵⁰ 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.

¹⁵¹ In Graz etwa erfolgt bei Neubewilligungen und bei Übernahmen immer ein Ortsaugenschein unter Beiziehung der Sicherheitsbehörden und sonstiger Sachverständiger.

¹⁵² Genehmigungsbehörde ist der Bürgermeister/die Bürgermeisterin bzw. der Gemeindevorstand.

Überdies bedarf ein Bordellbetrieb meist zusätzlicher Genehmigungen, die in die Zuständigkeit der Bezirksverwaltungsbehörde fallen, zum Beispiel bei angeschlossenem Barbetrieb. Die Bezirksverwaltungsbehörde ist meistens¹⁵³ auch die zuständige Sicherheitsbehörde.

Die Zuständigkeit der Bezirksverwaltungsbehörden kann daher sachliche Entscheidungen erleichtern und Synergieeffekte generieren - unter anderem durch Verfahrenskonzentration, leichteren Erfahrungsaufbau aufgrund höherer Verfahrenszahlen und geringerem Schulungsaufwand, da in Summe weniger Personen zuständig sind. Solche Zuständigkeitsübertragungen sind auch in anderen komplexen und aufwändigen Bereichen nicht unüblich, so etwa in der Steiermark für den Bereich des Baurechts.¹⁵⁴

Von manchen Mitgliedern wurde auch in einer generellen Zuständigkeit der Polizei die Möglichkeit gesehen, Verfahren politikferner durchzuführen und das Wissen der Polizei über problematische involvierte Personen leichter zu nutzen. Von anderen Mitgliedern wurde aber befürchtet, dass in diesem Fall eine „kriminelle Optik“ entsteht und in der Möglichkeit der Übertragung an die Landespolizeidirektion in Städten mit eigenem Statut ein Kompromiss gesehen.

Einig war man sich, dass mit allen relevanten Sachverständigen¹⁵⁵ ein Lokalaugenschein durchgeführt werden soll. Ist dies nicht möglich, so zumindest mit der in weiterer Folge für Kontrollen zuständigen Polizeidienststelle und dem 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 lokale Vernetzung entstehen, über die wertvolles Wissen für behördliche Entscheidungen generiert werden könnte.

Von allen Mitgliedern wurde die umfassende Schulung des zuständigen Personals für wichtig erachtet: 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.

¹⁵³ Anders verhält es sich vielfach bei den Statutarstädten, wo die Landespolizeidirektion zugleich Sicherheitsbehörde erster Instanz ist; vgl. dazu § 8 und § 9 Abs 1 SPG.

¹⁵⁴ Sog. Bauübertragungsverordnungen.

¹⁵⁵ Welche Sachverständige im Einzelfall einzubeziehen sind, hängt von der Art und Größe des beantragten Betriebes ab.

In einem Genehmigungsverfahren muss die antragstellende Person 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 SexdienstleisterInnen 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 Auflagen geschaffen werden, die an den konkreten Betrieb individuell anzupassen sind. Wichtig dabei ist auch, dass es zu keiner Überregulierung kommt, die vor allem kleine Betriebe verhindern würde, 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 aller relevanter Sachverständigen** und zumindest 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 zur fachlichen Unterstützung bei Bordellgenehmigungen** wird angeregt.

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

Genehmigungsvoraussetzungen

Da Bordellbetriebe nach herrschender Rechtsansicht nicht unter die Gewerbeordnung fallen, ist es Sache der Landesgesetzgebung, nähere Vorschriften über den Betrieb eines Bordells zu erlassen, siehe dazu auch das Kapitel „Rechtliche Voraussetzungen“.

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

Diese generellen und individuellen Genehmigungsvoraussetzungen steuern - neben den bereits beschriebenen örtlichen Einschränkungen - die Zulassung legaler Betriebe. Und sie nehmen Einfluss auf die konkreten Arbeitsbedingungen in einem Betrieb.

Problemlage

Nimmt die Landesgesetzgebung ihre Regelungskompetenz im Rahmen der Sittlichkeitspolizei wahr und sieht Einschränkungen für Bordellbetriebe vor, so ist sie auch verpflichtet nähere Regelungen etwa über die „Betriebsstätte“ und die persönlichen Voraussetzungen des Betreibers/der Betreiberin zu treffen¹⁵⁶. Der Landesgesetzgebung steht es überdies frei, sexuelle Dienstleistungen auch unter dem Gesichtspunkt anderer Verwaltungsmaterien¹⁵⁷ zu regeln.

Diese Kompetenzen umfassen auch die Möglichkeit, über Genehmigungskriterien für Bordellbetriebe und deren Kontrolle den Schutz von SexdienstleisterInnen zu verfolgen und damit Arbeitsbedingungen positiv zu beeinflussen.

So hat der VfGH bereits in seinem Erkenntnis VfSlg. 11.926/1988 judiziert, dass die Verpflichtung von BordellbetreiberInnen Unterlagen vorzulegen - wie zum Beispiel über sanitäre Anlagen oder Aufenthaltsräume - unter den Kompetenztatbestand der Sittlichkeitspolizei fällt.

Zwar enthalten einige Prostitutionsgesetze bereits Bestimmungen betreffend Hygiene und Sicherheit¹⁵⁸, die implizit auch den Schutz von SexdienstleisterInnen umfassen, aber erst mit der Novelle des Wiener Prostitutionsgesetzes 2011 wird der „Schutz der Prostituierten“ in einem Landesgesetz auch als explizites Ziel¹⁵⁹ genannt.¹⁶⁰

Von der AG-Prostitution wurde geprüft, worauf bei der Regelung von Betriebsstätten und entsprechenden Auflagen im Hinblick auf den Schutz von SexdienstleisterInnen zu achten ist. Dazu wurden nachfolgende Empfehlungen erarbeitet.

Noch keine vertiefte Auseinandersetzung erfolgte mit der Bedeutung von persönlichen Voraussetzungen für BetreiberInnen und diesen zugewiesene weitere Verpflichtungen im Hinblick auf Arbeitsbedingungen von SexdienstleisterInnen.

So weisen landesgesetzliche Bestimmungen und Vollzugspraxis BetreiberInnen teilweise eine arbeitgeberInnenähnliche Rolle zu. Zum Beispiel bei der Erfüllung von Steuer- und Meldepflichten und der Verpflichtung zur Einhaltung der Pflichtuntersuchung.

Dennoch konnten bereits einige unter diesen Aspekt fallende Empfehlungen erarbeitet werden. Diese sind unter dem Punkt „Berücksichtigung von Arbeitsbedingungen über Ge-

¹⁵⁶ 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.

¹⁵⁷ Siehe dazu das Erkenntnis VfSlg. 7960.

¹⁵⁸ Zum Beispiel § 17 Abs 9 des Tiroler Landes-Polizeigesetzes und § 7 Z 5 und 6 des Steiermärkischen Prostitutionsgesetzes.

¹⁵⁹ Die vom Bordellbetrieb geschaffenen 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. November 2011, Abl 2011/45).

¹⁶⁰ 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.

setz/Verordnung/Auflagen“ angeführt und auch in den Genehmigungskriterien unter „Anhang 1“ aufgelistet.

Aber auch der Interessenschutz von BetreiberInnen ist für Arbeitsbedingungen von Bedeutung. Denn gute Arbeitsbedingungen setzen auch einen stabilen Betrieb voraus, der in Hygiene, Sicherheit und Annehmlichkeiten für dort Tätige investiert. Sowohl überschießende Auflagen als auch Rechtsunsicherheit bergen die Gefahr, eine gewisse Auswahl an BetreiberInnen zu begünstigen - nämlich solche, die über sehr großes Kapital verfügen¹⁶¹ oder bereits sind, großes Risiko einzugehen.

Beispiele für solch überschießende Regelungen finden sich etwa im Salzburger Landessicherheitsgesetz, wonach der Wechsel einer verantwortlichen Person eine neuerliche Bordellbewilligung erfordert - die mit Aufwand und Kosten verbunden ist. Ebenso, wie die Regelung, dass bereits einmalige geringfügige Verstöße zu einer Bordellschließung führen können - wie zum Beispiel das Nichtvorliegen eines Gesundheitsbuches.

Empfehlungen

Die Landeskompetenz und damit einhergehende Rechtszersplitterung erschwert 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 von sexuellen Dienstleistungen in Bundeskompetenz zu übertragen**. Dies unter der Voraussetzung, dass sich eine eventuelle bundesgesetzliche Regelung an den liberaleren Landesgesetzen orientiert, wie etwa dem Wiener Prostitutionsgesetz.

Durch die Aufhebung der Sittenwidrigkeit von Verträgen über sexuelle Dienstleistungen könnte zudem 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 größtenteils vor, dass nähere Bestimmungen über den Betrieb von Bordellen durch Gemeindeverordnung getroffen werden können. Diese Ermächtigung ignoriert, dass auf

¹⁶¹ Bis hin zu jenen, die Geldwäsche betreiben.

Gemeindeebene regelmäßig das notwendige spezifische Wissen fehlt. Dies führt überdies zu einer weiteren Intransparenz und Zersplitterung der Rechtslage.

Das Öö. Sexualdienstleistungsgesetz sieht bereits vor, dass die Gemeinden zwar zeitliche und örtliche Einschränkungen treffen können, aber sonstige nähere Vorschriften über den Betrieb von Bordellen - zum Beispiel betreffend Einrichtung, Ausstattung und Reinhaltung der Räume - durch Verordnung der Landesregierung zu treffen sind.¹⁶² In Wien besteht diese Situation durch Identität von Land und Gemeinde.¹⁶³

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 verringern die Gefahr von Monopolstellungen einzelner BetreiberInnen.

Eine Situation, in der SexdienstleisterInnen leicht den Betrieb wechseln oder unkompliziert einen eigenen kleinen Betrieb gründen können, könnte ebenfalls gute Arbeitsbedingungen begünstigen und die Ausbeutungsgefahr vermindern. Dadurch würde „gesunde“ Konkurrenz zwischen den Betrieben auch im Hinblick auf Arbeitsbedingungen gefördert. Monopolstellungen müssen daher vermieden werden und Genehmigungsvoraussetzungen so ausgestaltet sein, dass auch die Eröffnung von kleinen Betrieben möglich ist. Voraussetzung dafür ist unter anderem eine Differenzierung der Auflagen nach Betriebsgröße. Aber auch zeitgemäße Regelungen betreffend örtlicher und räumlicher Einschränkungen sind hierfür entscheidend, siehe dazu die Kapitel „Örtliche Einschränkungen“ und „Wohnungsprostitution“.

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 den Genehmigungskriterien in „Anhang 1“ dargestellt und dienen als Anregung für entsprechende landesrechtliche Regelungen und Genehmigungsbehörden.

¹⁶² Eine entsprechende Öö. Sexualdienstleistungsverordnung wurde 2013 erlassen.

¹⁶³ Auch das Wiener Prostitutionsgesetz sieht die Erlassung näherer Bestimmungen durch Verordnung vor (§ 6 Abs 3). Entsprechende Verordnungen betreffend Kennzeichnung von Bordellen sowie Einrichtungen und Sicherheitsvorkehrungen in Bordellbetrieben zum Schutz der SexdienstleisterInnen wurden bereits erlassen.

Vermeidung von Mietwucher: SexdienstleisterInnen sind regelmäßig stark überhöhten Zimmermieten ausgeliefert, insbesondere in sog. Laufhäusern¹⁶⁴. Es wird daher empfohlen, BordellbetreiberInnen zu verpflichten, der Genehmigungsbehörde eine Liste über sämtliche von den SexdienstleisterInnen zu erbringenden Zahlungen vorzulegen - Miete, Werbungs- und Reinigungskosten, etc.

Auch sind mögliche Maßnahmen des Bundes abzuklären, wie den (weit) überhöhten Mieten und sonstigen Zahlungen für Werbung, Reinigungsservice, etc. begegnet werden kann - inklusive gesetzlicher Verbesserungsmöglichkeiten.

Rechtssicherheit und keine überzogenen Auflagen: 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 von BordellbetreiberInnen liegen, wie etwa die nachträgliche Errichtung von Schutzobjekten in unmittelbarer Nähe des Betriebes, sind bereits verfassungswidrig.¹⁶⁵

Aber auch überschießende Auflagen - wie zum Beispiel das Erfordernis einer neuerlichen Bordellbewilligung beim Wechsel einer verantwortlichen Person - oder die Regelung, dass bereits einmalige geringfügige Verstöße zu einer Bordellschließung führen können - wie zum Beispiel das Nichtvorliegen eines Gesundheitsbuches - erschweren unternehmerische Kalkulation.

Rechtsunsicherheit und überschießende Auflagen und Regelungen überlassen den Markt aber vor allem solchen UnternehmerInnen, die entweder bereit sind, ein hohes Risiko einzugehen und daher versuchen müssen, möglichst rasch profitabel zu sein - oder aber für die es keine Rolle spielt, ob das Unternehmen profitabel ist (Stichwort Geldwäsche).

Beides erscheint kontraproduktiv für das Ziel durch einen diversifizierten Markt mit beständigen Betrieben Arbeitsbedingungen zu verbessern und Markt- und Machtkonzentrationen zu vermeiden.

¹⁶⁴ Beratungsstellen berichten von Zimmerpreisen bis 1.000 Euro, unter anderem in Oberösterreich. Für diese Beträge werden in der Regel keine entsprechenden Belege ausgestellt. Die Problematik ist zwar auch behördlich bekannt, aber die betroffenen SexdienstleisterInnen erstatten aus Sorge vor nachteiligen Folgen keine Anzeige und ohne Beweise können die Behörden nicht dagegen vorgehen.

Der Wucher in illegalen Wohnungsbordellen ist aber im Vergleich oftmals noch deutlich höher als in genehmigten Bordellbetrieben. So mussten Sexdienstleisterinnen in einem kürzlich in Salzburg ausgehobenen Wohnungsbordell zwar nur 15 Euro für Übernachtung, aber zusätzlich 50% aller Einnahmen an den Vermieter abgeben.

Beratungsstellen berichten überdies von BetreiberInnen, die für die Registrierung Gebühren verrechnen und verpflichtende Beiträge für „soziale Einrichtungen“ einheben.

¹⁶⁵ 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.

Umsetzungsmaßnahmen

- **Regelung auf Landesebene, keine Gemeindeverordnungen sowie Berücksichtigung von Arbeitsbedingungen über Gesetz/Verordnung/Auflagen:** Tirol hat in einer Novelle des Landes-Polizeigesetzes 2017 vorgesehen, dass (auch) die Landesregierung nähere Bestimmungen betreffend Hygiene in einer Verordnung regeln kann. Weiterhin besteht die Regelung, dass Gemeinden per Verordnung weitergehende Aspekte regeln können, zum Beispiel Betriebszeiten, den Genuss von alkoholischen Getränken, das Verhalten von Bordellbesuchern im Bordell sowie betreffend die Einrichtung, Ausstattung und Reinhaltung der Räume¹⁶⁶. Diese Neuregelung entspricht daher nur im Ansatz den dazu erarbeiteten Empfehlungen.

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. Dabei muss berücksichtigt werden, dass auch in legalen Bordellbetrieben Ausbeutung und Gewalt nicht ausgeschlossen werden können und dieser Markt besonderen Risiken unterliegt.

Problemlage

Nur über umfassendere Kontrollen wird es auch möglich sein, die Bemühungen um verbesserte Arbeitsbedingung auch tatsächlich umzusetzen. Der Polizei kommt hier eine besondere Rolle zu. Anders als in anderen gewerblichen Bereichen ist sie in das Betriebsgenehmigungsverfahren eingebunden und kontrolliert auch die Einhaltung der erteilten Auflagen.

Bedeutend ist in diesem Zusammenhang auch der unterschiedliche Kontrollauftrag von Sicherheits- und Kriminalpolizei. Während die Sicherheitspolizei die Einhaltung von Verwaltungsvorschriften kontrolliert, ist es Aufgabe der Kriminalpolizei Straftaten aufzudecken bzw. wenn möglich abzuwenden. Diese unterschiedlichen Zielsetzungen haben auch praktische Konsequenzen für den Umgang mit SexdienstleisterInnen.

Die Aufgabe der Verwaltungspolizei bringt mit sich, dass sie SexdienstleisterInnen gegenüber als kontrollierende Behörde auftritt und allenfalls auch Verwaltungsstrafen verhängt, etwa wenn das Gesundheitsbuch nicht aktuell ist.

Die Kriminalpolizei hingegen versucht Strafdelikte - insbesondere auch gegen SexdienstleisterInnen - aufzudecken und als wichtige Voraussetzung dafür Vertrauen zu SexdienstleisterInnen aufzubauen. Denn die Erfahrungen in der Strafverfolgung zeigen ganz deutlich, dass Opfer nur dann aussagebereit sind, wenn sie in die Polizeibehörde Vertrauen haben. Und gerade bei

¹⁶⁶ LGBl 2/2011; § 17 Abs 9 des Tiroler Landes-Polizeigesetzes.

Gewalt- und Ausbeutungsdelikten ist die Aussagebereitschaft von Opfern essentiell für die notwendige Beweisführung und wirksame Strafverfolgung.

Wird die Polizei von SexdienstleisterInnen aber primär als kontrollierende und strafende Behörde wahrgenommen, erschwert dies den Zugang der Kriminalpolizei zu potentiellen Opfern.

Um mögliche Ausbeutung und Gewalt aufzudecken, ist es daher essentiell, dass die unterschiedlichen kontrollierenden Behörden miteinander im Austausch stehen und sich koordinieren. Kriminal- und Sicherheitspolizei sind hier von besonderer Bedeutung, aber auch andere Kontrollbehörden spielen hier eine wichtige Rolle, wie etwa die Finanzpolizei oder Fremdenpolizei.

Die AG-Prostitution hat bisher noch keinen umfassenden Einblick in die Kontrollpraxis gewonnen, deutlich ist jedoch, dass diese regional sehr unterschiedlich ist. Teilweise gibt es Kooperationen im Vorfeld, Vorgaben in Form von Checklisten und auch gesetzliche¹⁶⁷ oder interne Vorgaben hinsichtlich der einzuhaltenden Intervalle.

Auch tatsächliche Personalressourcen spielen für die tatsächlichen Kontrollmöglichkeiten eine entscheidende Rolle.¹⁶⁸

Die AG-Mitglieder sind sich einig, dass die Genehmigungsbehörde auch die zuständige Kontrollbehörde sein sollte - wie dies bei anderen Gewerbebetrieben der Fall ist. Derzeit klaffen die Zuständigkeiten auseinander. Die Genehmigungsbehörde wird über Kontrollergebnisse anderer Behörden oftmals nicht informiert, der notwendige Informationsfluss ist auf diese Weise kaum zu gewährleisten.

Darin liegt auch ein weiteres Argument für die Übertragung des Genehmigungsverfahrens auf die Bezirksverwaltungsbehörde - die ja meistens auch Sicherheitsbehörde ist - bzw. bei Städten mit eigenem Statut auf die Landespolizeidirektion, siehe dazu das Kapitel „Genehmigungsverfahren“. Auch die dort bereits diskutierten Beiräte könnten eine wichtige Unterstützungsfunktion in der Kontrollarbeit einnehmen.

Auch die landesgesetzliche Festlegung von Mindestkontrollintervallen würde Vorteile bieten. Da diese zwingend einzuhalten wären, müssten auch die entsprechenden personellen Ressourcen zur Verfügung gestellt werden.

Jedenfalls bedarf es regelmäßiger und unter den verschiedenen zuständigen Behörden koordinierter Kontrollen. Bei Verdacht auf Missstände natürlich auch zusätzliche anlassbezogene und unangemeldete Kontrollen.

Die Entwicklung von Prüfkatalogen könnte dabei eine wichtige Hilfestellung für das Kontrollpersonal leisten.

¹⁶⁷ § 15 Abs 2 Oö. Sexualdienstleistungsgesetz sieht Mindestkontrollintervalle von zwei Jahren vor.

¹⁶⁸ So werden etwa in Wien die polizeilichen Kontrollen von speziell ausgebildeten BeamtInnen (derzeit 160) durchgeführt.

Darüber hinaus wurde die Einrichtung einer unabhängigen und bundesweit zuständigen Ombudsstelle diskutiert. Bei dieser könnten Missstände - auch anonym - gemeldet werden, insbesondere auch von SexdienstleisterInnen selbst. Auf diese Weise könnten bestehende Probleme niedrigschwellig sichtbar gemacht und Kontrollen erleichtert werden.

Über die Kontrollen hinaus bedarf es aber einer generellen Kooperation der relevanten Berufsgruppen auf Landesebene, um sich strukturiert und laufend mit aktuellen Problemen auseinander zu setzen und den weiteren Handlungsbedarf aufzuzeigen, um Arbeitsbedingungen von SexdienstleisterInnen auch tatsächlich zu verbessern.

Empfehlungen

- **Primäre Zuständigkeit der Genehmigungsbehörde für Kontrollmaßnahmen**, siehe dazu die Empfehlungen bezüglich Genehmigungsbehörde im Kapitel „Genehmigungsverfahren“.
- **Koordinierung der Kontrollen** zwischen den unterschiedlichen zuständigen Behörden und deren **Schulung**, speziell im Hinblick auf Vertrauensaufbau zu SexdienstleisterInnen, siehe dazu auch die Empfehlungen des Kapitels „Genehmigungsverfahren“.
- **Beiziehung unterschiedlicher Sachverständiger abhängig von der Betriebsform**, jedenfalls aber der zuständigen Polizeibehörde¹⁶⁹ und des Arbeitsinspektorats, unabhängig von der formalen Beurteilung der Arbeitsbedingungen als selbständig oder unselbständig.
- Gesetzliche **Festlegung von Mindestkontrollintervallen** sowie ad hoc Kontrollen bei Verdacht auf Missstände.
- Einrichtung einer **unabhängigen und bundesweit zuständigen Ombudsstelle** für SexdienstleisterInnen, bei der niedrigschwellig und auch anonym Meldungen von Missständen eingebracht werden können.
- **Schaffung von strukturierten Kooperationen auf Landesebene**, siehe dazu auch die Kapitel „Kompetenzverteilung“ und „Genehmigungsvoraussetzungen“

Umsetzungsmaßnahmen

- **Schaffung von strukturierten Kooperationen auf Landesebene**: Beginnend mit 2016 wurden auf Bundesländerebene sukzessive Runde Tische unter der Leitung der Landeskriminalämter eingerichtet. Ihre Zielsetzung ist die Prävention und Bekämpfung generell von allen Formen von Menschenhandel als auch speziell von Ausbeutung und Gewalt in

¹⁶⁹ So werden zum Beispiel in Salzburg die Betriebe in der Regel 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.

der Prostitution durch verbesserte Arbeitsbedingungen für SexdienstleisterInnen im Sinne der Ziele der AG-Prostitution.

Bisher wurden in folgenden Bundesländern Runde Tische eingerichtet: Burgenland, Niederösterreich, Oberösterreich, Salzburg, Steiermark und Wien. Die übergeordnete Koordination der Runden Tische erfolgt durch das Bundeskriminalamt. Hinsichtlich der Zielsetzung Menschenhandel zu bekämpfen besteht ein fachlicher Austausch mit der Task Force Menschenhandel, hinsichtlich der Zielsetzung sichere Arbeitsbedingungen für SexdienstleisterInnen zu schaffen mit der AG-Prostitution. Die AG-Prostitution hat für die bundesländerübergreifend harmonisierte Vorgehensweise der Runden Tische Empfehlungen erarbeitet (siehe dazu Anhang 3).

- **Schulungs- und Kooperationsbedarf:** Alle Exekutivbedienstete, die derartige Kontrollen durchführen, werden laufend geschult.

Sexualassistenz

Unter dem Begriff Sexualassistenz oder Sexualbegleitung werden im Allgemeinen sexuelle Dienstleistungen für KundInnen mit körperlichen und/oder geistigen Einschränkungen verstanden.

Der Unterschied zu anderen Sexdienstleistungen besteht daher lediglich im KundInnenkreis. Ebenso wie für andere Bereiche der Sexdienstleistungen finden sämtliche prostitutionsrelevante Regelungen Anwendung.

Anders als in anderen Bereichen der Sexdienstleistungen existieren für den Bereich der Sexualassistenz bereits sehr komplexe Qualitätsstandards im Sinne von Ausbildungs- und Ausübungsstandards, die auch die notwendige Zusammenarbeit mit Betreuungspersonen mitumfassen. Solche Standards wurden etwa auch von der steirischen Fachberatungsstelle.hautnah erarbeitet.¹⁷⁰

Ein wichtiger Fokus der Sexualassistenz ist das „Erlernen“ von Sexualität und der - die Grenzen des anderen respektierende - Umgang mit der eigenen Sexualität. Fälle von unangemessenen sexuellen Annäherungsversuchen beeinträchtigter Personen gegenüber pflegenden Personen (Familienangehörige und Pflegepersonal) sind keine Ausnahme. Mit Sexualassistenz kann hier meist nachhaltig Abhilfe geschaffen werden. Klassische sexuelle Dienstleistungen „überfordern“ diese Klientel aber in der Regel - zumindest in einem ersten Schritt. Besuche im Bordell sind daher oftmals keine Alternative.

Problemlage

In der Praxis besteht große Nachfrage nach Sexualassistenz, aber es gibt nur wenige ausgebildete SexualassistentInnen. Die Fachstelle.hautnah sieht hier nicht mangelndes Interesse an der Tätigkeit als größtes Hindernis, sondern die Stigmatisierung von Sexdienstleistungen und Notwendigkeit von Pflichtuntersuchungen.¹⁷¹

Zu der Frage, ob für den Bereich der Sexualassistenz Erleichterungen geschaffen werden sollten, bestand in der AG Prostitution keine Einigkeit. Der Großteil der Mitglieder hält dies nicht für vertretbar. Einige Mitglieder erachteten hingegen Sonderregelungen unter dem Anknüpfungspunkt Gesundheitsschutz für vertretbar. Zum Beispiel als Form der praktisch angewandten Sexualtherapie, die eine spezielle Ausbildung braucht und unter Anleitung von SexualtherapeutInnen steht. So verpflichtet zum Beispiel die steiermärkische Leistungsver-

¹⁷⁰ <https://www.liebenslust.at/sexualassistenz-sexualbegleitung/> sowie http://www.alphanova.at/fachstelle_hautnah.html. Die vom Verein Alpha Nova bzw. der Fachstelle hautnah erarbeitete und angebotene Ausbildung zur LIBIDA-SexualbegleiterIn wurde jedoch vorläufig eingestellt.

¹⁷¹ http://www.alphanova.at/tl_files/alphanova/media/Positionierung_Fachstelle_hautnah.pdf

ordnung Pflegeeinrichtungen zu einem sexual-pädagogischen Konzept, das eben auch die Ermöglichung von Sexualassistenten umfassen könnte.

Der Blick auf andere europäische Länder zeigt sehr unterschiedliche Zugänge zu dieser Thematik. Während zum Beispiel Dänemark einen offenen Umgang mit Sexualität in Pflegeeinrichtungen pflegt, besteht in Schweden dazu eine sehr abwehrende Haltung. In der Schweiz gibt es Ausbildungsangebote zur Sexualassistenten und in manchen Kantonen auch eine Andersbehandlung gegenüber anderen Bereichen der Sexualdienstleistungen. In Deutschland und den Niederlanden gibt es Ausbildungsangebote und in den Niederlanden bereits auch die Möglichkeit der Kostenübernahme. In Deutschland wird eine solche diskutiert.¹⁷²

Empfehlungen

Sexualassistenten, als eine Erscheinungsform von sexuellen Dienstleistungen, soll nicht durch ein Verbot von Hausbesuchen zusätzlich erschwert werden. Die generell bestehende Empfehlung für eine **Zulassung von Hausbesuchen**, siehe dazu das Kapitel „Hausbesuche“ wird dadurch weiter bestärkt.

¹⁷² Zusammenfassung von Recherchen der Beratungsstelle SOHPIE im Oktober 2017.

Escort Services

Die Möglichkeit der Bewerbung von sexuellen Dienstleistungen durch das Internet hat 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 zu verstehen, die in der Regel entweder über VermittlerInnen - einen Bordellbetrieb oder eine eigene Escort Agentur - oder direkt von SexdienstleisterInnen beworben werden. Die sexuelle Dienstleistung erfolgt zumeist im Bordell, in der Wohnung des Kunden (Hausbesuch) oder in einem Hotel.

Escort Agenturen, über die keine sexuellen Dienstleistungen angeboten werden, gelten als freies Gewerbe unter dem Titel „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 wie für alle „Neue Selbständige“ keinen. Tatsächlich bieten solche Agenturen zwar regelmäßig sexuelle Dienstleistungen an, der Nachweis ist in der Praxis aber nur selten möglich.

Escort Agenturen, die offen sexuelle Dienstleistungen vermitteln, fallen 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.

Anders liegt es mit genehmigten Bordellbetrieben, die auch sexuelle Dienstleistungen vermitteln - sofern diese in weiterer Folge im Bordell selbst erbracht werden, oder bei Zulässigkeit von Hausbesuchen auch in der Wohnung des Kunden. Zum Teil umfassen Escort Services einen erheblichen Teil der Umsätze von Bordellbetrieben.

Strafrechtlich sind Escort Agenturen grundsätzlich zulässig. 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 einziger 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 geltendes 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 tatsäch-

lich auch örtlich zuständig fühlt, da Escorts über das ganze Land verteilt durchgeführt werden können.

Problemlage

Wie groß der Marktanteil von Escort Agenturen tatsächlich ist, ist schwer zu schätzen. Da sie an keine Räumlichkeiten gebunden sind, können sie sehr flexibel agieren. Auch ist es keine unübliche Praxis von Escort Agenturen, sich über mehrere unterschiedliche Namen - aber mit denselben SexdienstleisterInnen - zu bewerben. Zusätzlich ist die Grenze zwischen reinem Escort Service und Bordellbetrieb mit Hausbesuchen in der Praxis verschwimmend.

Entsprechend lässt sich auch die tatsächliche Zahl der im Escort tätigen SexdienstleisterInnen schwer schätzen. Manche SexdienstleisterInnen sind in mehreren Agenturen registriert, manche werden von der Agentur noch geführt, obwohl sie bereits ausgeschieden sind.

Der vermutete Anteil der im Escort tätigen ÖsterreicherInnen ist je nach Region sehr verschieden. Während es in Tirol und Kärnten einige Escorts gibt, für die vor allem ÖsterreicherInnen zu arbeiten scheinen, ist dies in Wien umgekehrt.

Escort Agenturen 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. Anders ist dies bei Escort Services, die von Bordellbetrieben angeboten werden, siehe oben.

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 der Agentur und gibt Ort und Zeit des Treffens bekannt. Die Agentur entsendet einen Chauffeur/eine Chauffeurin zur SexdienstleisterIn und führt diese zum Kunden. Nach erfolgtem Auftrag wird die SexdienstleisterIn zum nächsten Kunden oder einen anderen Ort ihrer Wahl gebracht.

Die im Escort tatsächlich bestehenden Arbeitsbedingungen sind schwer fassbar. Der Einblick ist sowohl von behördlicher Seite als auch von Beratungsseite gering.

Bekannt sind unter anderem folgende Escort-spezifischen 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/der Vermittlerin
- oftmals wird ohne Gesundheitskarte gearbeitet, auch um den Anschein der bloßen Begleitung zu wahren

- Photos der SexdienstleisterIn werden nicht von den 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;
- geringere Anzeigebereitschaft bei tatsächlicher Gewalterfahrung, da die SexdienstleisterIn illegal arbeitet;

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 einer landesgesetzlichen Zulassung von Seiten der Escort Services großes Interesse daran bestehen wird, sich registrieren zu lassen.

Empfehlungen

Escort Services umfassen - wie die obigen Ausführungen zeigen - eine große Bandbreite an Geschäftsmodellen, die juristisch schwer zu erfassen ist. Ein Blick auf Länder, die bereits Regelungen für Escort Agenturen eingeführt haben¹⁷³ zeigt, dass diese in der Praxis nur wenig ausrichten konnten. Sie scheinen zu keiner Offenlegung des „wahren“ Geschäfts und Registrierung von Begleitagenturen geführt zu haben.

Da viele Mitglieder der AG-Prostitution einen Regelungsversuch für Escort Agenturen - der in der Praxis aber keinen Mehrwert im Hinblick auf Verbesserung von Arbeitsbedingungen verspricht - als (kompetenz)rechtlich schwierig erachten, kam es zu keiner gemeinsamen Empfehlung für eine Regelung von Escort Agenturen in den Landesgesetzen.

¹⁷³ Niederlande und Schweiz.

Straßenprostitution

Unter Straßenprostitution ist die Anbahnung von sexuellen Dienstleistungen - also die Anwerbung von Kunden - auf der Straße zu verstehen. Straßenprostitution ist auf Grund der jeweiligen Prostitutionsgesetze unter bestimmten engen Voraussetzungen derzeit im Burgenland, in Niederösterreich, der Steiermark, Tirol¹⁷⁴ und Wien¹⁷⁵ zulässig. Einen größtmäßig relevanten legalen Straßenstrich gibt es derzeit nur in Wien¹⁷⁶.

Auch dort, wo die Anwerbung auf der Straße legal zulässig ist, muss die tatsächliche Erbringung der sexuellen Dienstleistung in einem zugelassenen Bordellbetrieb oder in der Wohnung des Kunden erfolgen, sofern das Bundesland Hausbesuche überhaupt zulässt. Wird die sexuelle Dienstleistung auf der Straße oder sonst wo im öffentlichen Raum erbracht, stellt dies - je nach Sachlage - entweder eine Anstandsverletzung und damit Verwaltungsübertretung dar, oder aber sogar eine nach § 218 Abs 2 StGB „Sexuelle Belästigung und öffentliche geschlechtliche Handlung“ gerichtlich strafbare Handlung.

Problemlage

Der legale Straßenstrich in Wien hat sich auf Grund der gesetzlichen Einschränkungen im Jahr 2011 zahlenmäßig stark verkleinert, zeigt aber nach wie vor große - zum Teil durch die Neuregelung auch veränderte - Probleme. Dort, wo die Anbahnung¹⁷⁷ legal möglich ist, fehlt es an der notwendigen Infrastruktur zur legalen Ausübung, wie vor allem Stundenhotels. 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 und hat sich in den letzten Jahren auf Grund umfassender Kontroll- und Strafmaßnahmen jeweils stark reduziert und auf wenige Einzelpersonen beschränkt.

Die Diskussion, ob Straßenprostitution in einem gewissen Rahmen legal möglich sein soll, führte zu keiner gemeinsamen eindeutigen Empfehlung.

Von Seiten der Beratungsstellen wurde die Meinung vertreten, dass Straßenprostitution bei entsprechenden Rahmenbedingungen einen zusätzlichen Arbeitsort bieten würde, der mehr

¹⁷⁴ Seit einer Novelle des Tiroler Landes-Polizeigesetzes im Mai 2017 ist die Zulassung eines Straßenstrichs grundsätzlich möglich. Hierfür bedarf es einer entsprechenden Gemeindeverordnung (§ 18 a).

¹⁷⁵ Eine Novelle des Wiener Prostitutionsgesetzes im November 2011 hat die legal zulässigen Anbahnungsorte allerdings erheblich eingeschränkt.

¹⁷⁶ Rund 20-30 SexdienstleisterInnen.

¹⁷⁷ 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.

Selbstbestimmtheit, freiere Zeiteinteilung¹⁷⁸ und geringere finanzielle Belastungen als ein Bordellbetrieb bieten könnte.

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

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

Für ein allfälliges reguliertes System wurden folgende Empfehlungen erarbeitet - unter anderem auf Basis von Erfahrungen mit betreutem Straßenstrich in Zürich, Dortmund und Köln:

- muss nicht unbedingt ein abgegrenztes Areal mit Verrichtungsboxen sein, sondern könnte auch offener zugelassen werden; zum Beispiel durch Zulassung der Anbahnung auf der Straße bei Bestehen von Stundenhotels in erreichbarer Nähe; hier könnte auf Erfahrungen mit dem Berliner Straßenstrich zurückgegriffen werden;
- Mindestkriterien sollten per Gesetz oder Verordnung vorgeschrieben werden; diese dürfen aber nicht so rigide sein, dass sie den Straßenstrich de facto verhindern;
- Uneinigkeit bestand in der Frage, ob die Größe über ein Registrierungssystem reguliert werden sollte; in diesem Fall müssten auch die Vorgaben der EU Dienstleistungs-Richtlinie geprüft werden;
- Einbindung von Beratungsstellen, aber auch SexdienstleisterInnen in die Planung;
- Rücksichtnahme auf die unterschiedlichen Interessensgruppen: AnrainerInnen, SexdienstleisterInnen, BetreiberInnen und Vollzugsbehörden;
- Orientierung an internationalen Beispielen, Rad nicht neu erfinden;
- gute Erreichbarkeit mit öffentlichen Verkehrsmitteln;
- wenn ein begrenztes Areal: Orientierung in der konkreten Regelung an ausländischen Beispielen, wie Zürich, inklusive der Frage, ob SexdienstleisterInnen einen Beitrag zur Finanzierung leisten sollen;
- bei einem offeneren System: Nutzung gewachsener Strukturen wie Bars und Stundenhotels;
- bei einem offeneren System: Gewährleistung sanitärer Anlagen wie durch Bars und Stundenhotels;
- Möglichkeit der zeitlichen Beschränkung entsprechend den lokalen Umständen;

¹⁷⁸ Vor allem auch für SexdienstleisterInnen, die nur nebenberuflich in der Sexdienstleistung tätig sind.

- Gewährleistung von sozialer und gesundheitlicher Beratung und Betreuung – speziell auch vor Ort;
- geschulte BeamtInnen und Polizeistelle in der Nähe;
- Schulungen und Sensibilisierung von Behörden, Gerichten, Kunden;
- Öffentlichkeitsarbeit, vor allem 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 den Bundesländern Niederösterreich, Oberösterreich, Steiermark und Wien erlaubt. Das Bgld. Landes-Polizeistrafgesetzes enthält zwar kein Verbot, sieht aber in § 5 Abs 1 vor, dass der Behörde der genaue Ort der Ausübung bekannt zu geben ist. Für Hausbesuche ist das in der Praxis nicht umsetzbar, weshalb diese Regelung auf ein Verbot von Hausbesuchen hinausläuft.

Ein von der AG Prostitution initiiertes Gutachten des Verfassungsdienstes des Bundeskanzleramtes vom 22. November 2017¹⁷⁹ kommt zu dem Schluss, dass ein Verbot von Hausbesuchen das Recht auf Erwerbsfreiheit und das Recht auf Achtung des Privatlebens verletzt und nicht durch bestehende öffentliche Interessen gerechtfertigt ist.

Problemlage

Hausbesuche werden über verschiedene Wege angeboten. Über Escort Services, die sich nach außen aber meist als reines Begleitservice geben, oder über Bordellbetriebe oder direkt durch SexdienstleisterInnen selbst.

Hausbesuche - auf welchem Wege sie auch zustande kommen mögen - sind von der Exekutive praktisch nicht kontrollierbar. Für AnrainerInnen sind sie von einem privaten Besuch in der Regel nicht zu unterscheiden, weshalb für diese Interessensgruppe auch kein Schutzbedarf gesehen werden kann.

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. Das Gefahrenpotential ist größer als in einem Bordell, kann aber über Sicherheitsvorkehrungen stark reduziert werden, wie zum Beispiel die Absprache mit einer dritten Person. In diesem Fall ist die Gefahr deutlich geringer als am Straßenstrich, wo der Kunde sehr anonym bleibt;
- in der Praxis kommt es auch öfter vor, dass sich jemand einen gemeinen Spaß erlaubt und eine SexdienstleisterIn an eine Adresse bestellt, ohne Absicht ihre Dienste in Anspruch zu nehmen und von irgendwo wohl beobachtet, wie sie vor verschlossenen Türen steht. Damit entsteht der SexdienstleisterIn ein Verlust (Taxi, entgangenes Geschäft), abgesehen von der Demütigung;
- Hausbesuche bieten SexdienstleisterInnen aber grundsätzlich die Möglichkeit, außerhalb eines Bordells zu arbeiten. Besteht kein zuhälterischer Hintergrund, birgt dies die Chance

¹⁷⁹ GZ BKA-600.619/0032-V/2/2017

auf selbständigeres Arbeiten, als es in klassischen Bordellbetrieben möglich ist und geringere Nebenkosten, wie sie zum Beispiel in einem Laufhaus bestehen;

- zu den Problemen, die bei Vermittlung durch Escort Agenturen oder Bordellbetriebe auftreten können, sie das Kapitel „Escort Agenturen“;

Empfehlungen

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

Wohnungsprostitution

Eine Legaldefinition von Wohnungsprostitution gibt es nicht. Gemeint ist die Eröffnung eines kleinen Bordellbetriebes in wohnungsähnlichen Räumlichkeiten in Wohn- oder Geschäftshäusern.

Derzeit bestehen durch den Landesgesetzgeber umfangreiche örtliche Einschränkungen für die Eröffnung solcher Betriebe - durch Raumordnungsgesetze und Flächenwidmungspläne, Schutzzonenregelungen und das Erfordernis eines von der Straße zugänglichen eigenen Eingangs. Hinzu kommen zivilrechtliche Einschränkungen durch das Wohnungseigentumsgesetz. Siehe dazu sehr ausführlich das Kapitel „Örtliche Einschränkungen“.

Problemlage

In selbst angemieteten Räumlichkeiten zu arbeiten birgt für SexdienstleisterInnen die Chance, tatsächlich selbstbestimmt zu arbeiten.¹⁸⁰ Für Kunden attraktive Lagen und geringe Kosten sind hierfür bestimmende Faktoren.

Derzeit haben SexdienstleisterInnen aber wenig realistische Möglichkeiten, tatsächlich selbst einen kleinen Betrieb legal zu führen. Bereits die landesgesetzlichen Einschränkungen führen zu einer Verdrängung in unattraktive oder teure Lagen, siehe hierzu das Kapitel „örtliche Einschränkungen“.¹⁸¹

Umgangen werden diese engen rechtlichen Möglichkeiten manchmal durch Anmeldung eines freien Gewerbes - wie zum Beispiel „Hilfestellung zur körperlichen Ausgeglichenheit durch Biofeedback“, „energetische Massagen“ und „Tantra“ - hinter dem sich tatsächlich sexuelle Dienstleistungen im Sinne der Prostitutionsgesetze verbergen.

Rechtliche Erleichterungen zur Eröffnung von kleinen Betrieben würde zwar mehr SexdienstleisterInnen die Chance bieten, selbst einen Betrieb zu eröffnen und selbstbestimmt zu arbeiten, aber dafür noch keine Garantie bieten. Von polizeilicher Seite wurde berichtet, dass hinter aufgedeckten illegalen Wohnungsbordellen häufig zuhälterische Hintermänner standen, die die dort tätigen SexdienstleisterInnen ausgebeutet haben. Hier bedürfte es also jedenfalls auch entsprechender Kontrollmaßnahmen und untermauert, dass die Ausbeutungsgefahr im illegalen Bereich grundsätzlich höher ist, als im legalen Bereich.

¹⁸⁰ Erfahrungen der Beratungsstellen zeigen, dass sich eher ältere, in Österreich ansässige Frauen mit längerer Erfahrung als Sexdienstleisterin wünschen, in einer Wohnung zu arbeiten.

¹⁸¹ Auch die restriktiven Möglichkeiten selbst sind ein preistreibender Faktor.

Empfehlungen

- **Erleichterung der Eröffnung von kleinen Bordellbetrieben (Studios) durch SexdienstleisterInnen.** Jedenfalls möglich sein soll, dass kleine Bordellbetriebe in Gebäuden zulässig sind, die ausschließlich gewerblich genutzt werden - auch dann, wenn sich im Gebäude andere Betriebe befinden und kein separater von der Straße zugänglicher Eingang zum (kleinen) Bordellbetrieb besteht. Soweit notwendig müssen auch entsprechende Anpassungen im jeweiligen Raumordnungsgesetz erfolgen.
- Überprüfung der bestehenden örtlichen Einschränkungen, siehe hierzu den Abschnitt „Örtliche Einschränkungen“

Werbung

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

Die getroffenen Regelungen differenzieren zwischen Schaltungen in klassischen Medien, der Kennzeichnung von Gebäuden und der physischen Anbahnung durch die SexdienstleisterInnen selbst. Werbung im Internet wird in den Landesgesetzen nicht explizit aufgegriffen und hat bisher auch noch wenig öffentliche Wahrnehmung gefunden.

Zum Teil handelt es sich in den Landesgesetzen um allgemeine Bestimmungen, wie zum Beispiel Werbung in aufdringlicher Weise¹⁸², in das sittliche Empfinden störender Weise¹⁸³ oder Werbung, die eine krasse/unzumutbare Belästigung für die Allgemeinheit darstellt¹⁸⁴ oder den Jugendschutz verletzt¹⁸⁵.

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 Kinderspielplätze), die auffällige Kennzeichnung oder Beleuchtung von Bordellen sowie die Anbringung von Werbeanlagen jeder Art zur Ankündigung von Bordellen¹⁸⁶, jegliche Art der Werbung für Bordelle und bordellähnliche Einrichtungen auf Plakatflächen, in Radio und Fernsehen sowie im Rahmen der öffentlichen Veranstaltung von Lichtspielen¹⁸⁷, ein generelles Werbeverbot außerhalb bewilligter Bordelle¹⁸⁸ sowie von Ankündigungen und Werbeanlagen jeder Art¹⁸⁹.

In seiner Entscheidung vom 23. September 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, haben ein spezifisches Werbeverbot für Unsafe-Sex-Praktiken (siehe dazu das Kapitel „Gesundheit“). Oberösterreich zudem ein Werbeverbot für Sexualdienstleistungen, die durch minderjährige Personen ausgeübt werden sollen.

¹⁸² Burgenland, Kärnten

¹⁸³ Kärnten, Tirol

¹⁸⁴ Steiermark, Wien

¹⁸⁵ Wien

¹⁸⁶ Salzburg

¹⁸⁷ Steiermark

¹⁸⁸ Tirol

¹⁸⁹ Vorarlberg

Auch die bei Verletzung von Werbeverböten vorgesehenen Verwaltungsstrafen unterscheiden sich in ihrer Höhe zum Teil sehr erheblich.

Problemlage

Die bestehenden Werbeverböte 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 oder umgekehrt für „gesunde“ SexdienstleisterInnen
- entwürdigende bzw. sexistische Werbungen (z. B. Printmedien, Internet,...)
- Verletzung von Bildrechten

Zur Werbung für Unsafe Sex Praktiken siehe das Kapitel „Gesundheit“.

Unter sexistischer Werbung wird die Darstellung von geschlechterbezogenen Vorurteilen und Verhaltensweisen, die eine Personengruppe (z.B. Frauen, Männer, Transgender-Personen, Homosexuelle) gegenüber einer anderen sozial abwertet, verstanden. 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**, oder „**gesunden SexdienstleisterInnen**“, siehe dazu das Kapitel „Gesundheit“.
- **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.

Kundenverantwortung

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.

Problemlage

Klare Einigkeit besteht in der Ablehnung einer generellen Kundenstrafbarkeit nach schwedischem Modell. Siehe hierzu auch das Kapitel „Regulierung von sexuellen Dienstleistungen - Positionsunterschiede“.

Auch eine Pflicht des Kunden, sich zu vergewissern, dass die Sexdienstleisterin bzw. der Sexdienstleister kein Opfer von Zwang oder massiver strafrechtsrelevanter Ausbeutung ist, wird einhellig abgelehnt. Diese Forderung wird immer wieder im internationalen Kontext eingebracht. Nachforschungen anzustellen würde aber bedeuten, dem Kunden polizeiliche Aufgaben zu übertragen, ohne die entsprechenden hoheitlichen Rechte. Überdies ist es selbst für Beratungsstellen und Polizei oftmals schwer, Opfer als solche zu erkennen und noch schwerer, 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 und Pflege) und wäre rechtspolitisch und sachlich nicht zu rechtfertigen. Weiß der Kunde hingegen von der Zwangslage, dann macht er sich nach § 205a StGB „Verletzung der sexuellen Selbstbestimmung“ strafbar.

Divers diskutiert wurde Kundenverantwortung in folgenden Zusammenhängen.

- Viele Kunden fragen Unsafe-Sex-Praktiken nach.¹⁹⁰ 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. Infektionen und ungewollte Schwangerschaften haben entsprechend zugenommen. Kunden sollen daher verantwortlich gemacht werden, wenn sie Unsafe-Sex-Praktiken nachfragen. Unabhängig davon, wie gut eine entsprechende Verpflichtung durchzusetzen ist, ist sie ein klares Signal, dass der Kunde für sein Verhalten Verantwortung trägt. Dabei ist auch mit zu bedenken, dass viele Kunden private SexualpartnerInnen haben, die durch dieses Risikoverhalten ebenfalls gefährdet werden.

¹⁹⁰ So tauschen sich Kunden in sog. "Freierforen" – z. B. www.erotikforum.at – darüber aus, wie man entsprechenden Druck auf SexdienstleisterInnen ausüben kann.

- Keine Einigkeit bestand jedoch in der Frage, ob sich auch SexdienstleisterInnen strafbar machen sollen, wenn sie Unsafe-Sex-Praktiken anbieten, siehe dazu das Kapitel „Gesundheit“.
- Weiters kommt dem Kunden auch Verantwortung dafür zu, dass sexuelle Dienstleistungen nur an legalen Orten in Anspruch genommen werden bzw. dass sich bei Hausbesuchen¹⁹¹ keine Minderjährigen in den Wohnungen (Zimmern) aufhalten.

Nach dem Wiener Prostitutionsgesetz und Tiroler Landes-Polizeigesetz machen sich Kunden strafbar¹⁹², wenn ihnen bewusst ist, dass es sich um einen illegalen Ort handelt, wie etwa ein Wohnungsbordell oder den illegalen Straßenstrich;

Beratungsstellen befürchten, dass dadurch die Bereitschaft von Kunden abnehmen könnte, Behörden über Missstände zu informieren¹⁹³. Jedenfalls muss für den Kunden aber gut erkennbar oder herauszufinden sein, welche Orte legal bzw. illegal sind.

- 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. 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“.

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) - als klares Signal, auch bei eingeschränkten Vollzugsmöglichkeiten.

Umsetzungsmaßnahmen

Siehe dazu auch das Kapitel „Sittenwidrigkeit - Arbeitsrecht - Strafrecht“ und „Gesundheit“.

- **Prüfung von Möglichkeiten, Kunden auch rechtlich zur Verantwortung zu ziehen:** Das Wiener Prostitutionsgesetz 2011 (§ 16) und das Tiroler Landes-Polizeigesetz (§ 14, in Kraft seit 05. Juli 2017) sehen Verwaltungsstrafen für Kunden vor, die in illegalen Bordell-

¹⁹¹ Vgl. dazu § 13 iVm § 187 Abs 1 Z 9 Oö. SDLG.

¹⁹² Unabhängig von einer expliziten Regelung besteht die Möglichkeit, Kunden wegen Beihilfe zu einer Verwaltungsübertretung zur Verantwortung zu ziehen, § 7 Verwaltungsstrafgesetz 1991.

¹⁹³ Die Erfahrung der Exekutive zeigt jedoch, dass Kunden nur sehr selten Missstände im Hinblick auf Arbeitsbedingungen für SexdienstleisterInnen melden und gerade Kunden, die den illegalen Bereich aufsuchen, nicht zu diesem Kreis gehören.

betrieben oder auf dem illegalen Straßenstrich Kontakt mit SexdienstleisterInnen aufnehmen.

- Mit 1. Jänner 2016 trat § 205a StGB, „Verletzung der sexuellen Selbstbestimmung“ in Kraft. Dieses neu geschaffene Officialdelikt stellt Beischlaf oder diesem gleichzusetzende sexuelle Handlungen (Oral- und Analverkehr) gegen den Willen einer Person unter Strafe. Damit sind auch Fälle umfasst, in denen das Einverständnis der Frau durch Einschüchterung oder Ausnutzen einer Zwangslage erlangt wurde.

Verwaltungsstrafen

Relevante Verwaltungsstrafen ergeben sich nicht nur aus den landesgesetzlichen Prostitutionsbestimmungen, sondern auch aus anderen Materiengesetzen - unter anderem folgenden bundesgesetzlichen Regelungen: der Verordnung zur Regelung der Pflichtuntersuchung; der Straßenverkehrsordnung, relevant vor allem für den Bereich der Straßenprostitution; und dem Ausländerbeschäftigungsgesetz, relevant vor allem für Bordellbetriebe, siehe dazu auch die Ausführungen im Kapitel „Sittenwidrigkeit - Arbeitsrecht - Strafrecht“.

Problemlage

Während die bundesgesetzlich vorgesehenen Verwaltungsstrafen bundesweit einheitlich geregelt sind, sehen die Landesprostitutionsgesetze für teils gleiche oder sehr ähnliche Tatbestände oftmals sehr unterschiedlich hohe Verwaltungsstrafen vor. Darüber hinaus ist auch die Vollzugspraxis im Hinblick auf Häufigkeit und Höhe der tatsächlich verhängten Strafen regional unterschiedlich.

Ein klares Bild über die Anzahl und Höhe der tatsächlich verhängten Verwaltungsstrafen ist aber nicht möglich. Viele Verwaltungsstrafen werden überhaupt nicht erfasst, zum Beispiel Organmandate. Bei anderen ist eine "Milieuzuordnung" nicht möglich ist, zum Beispiel bei Strafbescheiden nach der Straßenverkehrsordnung oder eine zentrale Auswertung aus datenschutzrechtlichen Gründen nicht erlaubt.

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.

Verwaltungsstrafen im Bereich von Bordellbetrieben erfolgen häufig wegen mangelhafter oder fehlender Gesundheitsbücher. In diesen Fällen machen sich auch die BetreiberInnen strafbar. Dort, wo eine Meldepflicht für SexdienstleisterInnen besteht, gibt es auch eine Häufung von Verwaltungsstrafen wegen nicht erfolgter Meldung. Schließlich werden Verwaltungsstrafen wegen illegalen Bordellbetriebs verhängt. Die diesbezüglich zu führenden Verwaltungsstrafverfahren sind mitunter sehr aufwändig.

Generell kann festgestellt werden, dass SexdienstleisterInnen stärker von Verwaltungsstrafen betroffen sind als BordellbetreiberInnen.¹⁹⁴ Können Verwaltungsstrafen nicht abbezahlt wer-

¹⁹⁴ Das liegt auch daran, dass es mehr Verwaltungsstraftatbestände gibt, gegen die SexdienstleisterInnen verstoßen können, als BetreiberInnen. Allerdings drohen BetreiberInnen höhere Strafen, bis hin zur Bordellschließung.

den, drohen Ersatzfreiheitsstrafen. Viele SexdienstleisterInnen entziehen sich diesen letztlich durch ein „Weiterziehen“.

Die Praxis zeigt, dass sich Strafen gerade dann als wirkungslos zeigen, wenn die Betroffenen unter dem Druck von Zuhältern oder Menschenhändlern stehen. Dies ist vor allem am illegalen Straßenstrich zu beobachten. Ohne entsprechende Aussagen der Betroffenen selbst kann die Exekutive jedoch kaum unterstützend tätig werden.

Nach dem sog. Non-Punishment-Prinzip¹⁹⁵ dürfen Verwaltungsübertretungen von Menschenhandelsopfern nicht bestraft werden, wenn sie unter Druck standen, sich regelwidrig zu verhalten - also zum Beispiel am illegalen Straßenstrich sexuelle Dienstleistungen anzubieten. Die Praxis hierzu ist jedoch nicht hinlänglich bekannt.

Die Problematik der sehr unterschiedlich hohen Strafraumen in den Landesgesetzen und mögliche Doppelbestrafungen, vor allem betreffend die Pflichtuntersuchung¹⁹⁶, wird von der AG noch weiter beleuchtet werden.

Empfehlungen

Die **Aussage des Opfers und eine entsprechende Einschätzung durch die ErmittlungsbeamtInnen** sollten als hinlänglicher Nachweis für die Anwendung des Non-Punishment Prinzips im Verwaltungsstrafrecht gelten.

¹⁹⁵ Österreich ist zur Umsetzung des Non-Punishment Prinzips nach Art. 26 des Übereinkommens des Europarats zur Bekämpfung des Menschenhandels, BGBl III 10/2008 und Art. 8 der EU-Richtlinie 2011/36/EU zur Verhütung und Bekämpfung des Menschenhandels und zum Schutz seiner Opfer verpflichtet. Im Jahr 2017 hat die Task Force Menschenhandel das BMJ um Prüfung seiner Umsetzung im österreichischen Strafrecht sowie und den BKA-Verfassungsdienst um Prüfung seiner Umsetzung im Verwaltungsstrafrecht ersucht. Das BMJ hat seine rechtliche Einschätzung in einem Erlass vom 17. Februar 2017, BMJ-S130.007/0007-IV1/2017 festgehalten, der BKA-Verfassungsdienst in einem Schreiben vom 19. April 2017, BKA-601.468/0004-V/1/2017.

Beratung und Information

Viele SexdienstleisterInnen sind sowohl über ihre Rechte und Pflichten als auch über Möglichkeiten der Infektionsvermeidung und Schwangerschaftsverhütung zu wenig informiert. Dies kann schwerwiegende Folgen für die Betroffenen haben. Steuerschulden, unzureichende Versicherung, Infektionen, ungeplante Schwangerschaften, etc. Und SexdienstleisterInnen, die ihre Rechte nicht kennen und nicht wissen, wo sie im Bedarfsfall Unterstützung finden, werden leichter Opfer von Ausbeutung.

Persönliche Beratung bietet die nachhaltigste und umfassendste Möglichkeit der Information und Unterstützung. Oft ist zuerst Vertrauensaufbau im Rahmen der aufsuchenden Beratungsarbeit in Bordellen und auf der Straße notwendig, bevor SexdienstleisterInnen schließlich auch umfassendere Beratungsangebote in Anspruch nehmen.

Schriftliche Informationen können die persönliche Beratungsarbeit sehr wirksam unterstützen, aber nicht ersetzen. Auch niedrigschwelligere Formen der Informationsvermittlung, wie Piktogramme, Audioinformationen (z.B. mp3) und Videoclips, könnten in der Beratungsarbeit sehr gut eingesetzt werden.

Wichtig ist, dass Beratung und Informationsmaterialien in den relevanten Sprachen angeboten werden und leicht zugänglich sind.

BetreiberInnen sollen zwar auch verpflichtet werden, SexdienstleisterInnen über wesentliche Rechte und Pflichten zu informieren, doch sind auf Grund der Interessenskonflikte auch unabhängige Informationen notwendig - zeigt doch die Erfahrung, dass BetreiberInnen manchmal bewusst Falschinformationen geben oder Informationen verschweigen. Außerdem sind die insgesamt benötigten Informationen sehr komplex und übersteigen die Möglichkeiten von BordellbetreiberInnen.

Problemlage

Das bestehende spezifische Beratungsangebot ist österreichweit unterschiedlich dicht. Spezifische Beratungsangebote gibt es derzeit in Kärnten¹⁹⁷, Niederösterreich¹⁹⁸, Oberösterreich¹⁹⁹, Salzburg²⁰⁰, Steiermark²⁰¹, Tirol²⁰² und Wien²⁰³. Im Burgenland wird im Lauf des Jahres 2018

¹⁹⁷ Mobile Beratung an den Gesundheitsämtern, Frauenberatung Villach;

¹⁹⁸ Mobile Beratung durch SOPHIE - Beratungszentrum für Sexarbeiterinnen

¹⁹⁹ Beratungsstelle LENA (Caritas für Menschen in Not) sowie MAIZ - Autonomes Zentrum von & für Migrantinnen

²⁰⁰ Projekt PIA, Verein FRAU & ARBEIT

²⁰¹ SXA-Info, Verein Frauenservice Graz

²⁰² IBUS: Innsbrucker Beratung und Unterstützung für Sexarbeiterinnen

²⁰³ SOPHIE - Beratungszentrum für Sexarbeiterinnen; LEFÖ – Beratung, Bildung und Begleitung für Migrantinnen; Herzwirk - diakonische Initiative für Menschen in der Prostitution - diakonische Initiative für Menschen in der Prostitution

erstmalig ein mobiles Beratungsangebot eingerichtet werden²⁰⁴. Die zur Verfügung stehenden Beratungsressourcen sind teilweise jedoch sehr gering. So gering, dass zum Beispiel eine Teilnahme an der AG Prostitution auf Grund von zeitlichen Ressourcen nicht regelmäßig möglich ist.²⁰⁵ Zum Teil wurden bestehende Beratungsangebote auch wieder gekürzt²⁰⁶ und musste die Beratungsarbeit entsprechend eingeschränkt werden. Weitere Beratungsstellen fürchten um Förderungen.

Beratungsarbeit ist aber nicht nur eine wesentliche Voraussetzung, um SexdienstleisterInnen über ihre Rechte und Pflichten zu informieren. Bereits das verbesserte Wissen von SexdienstleisterInnen über ihre Rechte wirkt präventiv gegen Ausbeutung und Gewalt. Darüber hinaus können Beratungsstellen auf Grund ihres parteiischen Auftrags deutlich leichter ein Vertrauensverhältnis zu SexdienstleisterInnen aufbauen, als dies der Kriminalpolizei möglich ist. Die Arbeit der Beratungsstellen ist daher auch ein notwendiges Mittel für wirksame Kriminalitätsprävention in diesem Bereich.

Empfehlungen

- Die **umfassende Beratung von SexdienstleisterInnen vor Aufnahme ihrer Tätigkeit** wird als besonders wichtige Maßnahme erachtet, um Ausbeutung und Gesundheitsgefahren entgegen zu wirken. Dabei sind bestehende Sprachbarrieren zu berücksichtigen und soweit möglich auch fremdsprachige Angebote zu setzen.

Wenn BetreiberInnen wissen, dass SexdienstleisterInnen umfassend über ihre Rechte und Pflichten informiert sind, könnte dies schon so manchen Ausbeutungsversuch vereiteln.

Eine umfassende Erstberatung würde auch einen gewissen Vertrauensaufbau ermöglichen, womit es der SexdienstleisterInnen leichter fallen wird, sich bei Problemen wieder an die beratende Stelle zu wenden.

Unter dem Aspekt der breiten Erreichbarkeit wäre die Anfangsberatung **im Rahmen der ersten amtsärztlichen Registrierung oder polizeilichen Meldung** sinnvoll. Wichtig ist, dass hier **mit den spezifischen Beratungsstellen kooperiert** wird (wie z.B. in Wien und Graz). Auch die Entwicklung von Beratungsstandards wird für sinnvoll erachtet.

Das bereits **bestehende Beratungsangebot** müsste daher **ausgebaut** werden²⁰⁷, insbesondere in jenen Bundesländern, die nur sehr geringe oder gar keine Beratungskapazitäten haben.

²⁰⁴ SOPHIE - Beratungszentrum für Sexarbeiterinnen

²⁰⁵ Dies trifft zum Beispiel für die Beratungsstelle IBUS: Innsbrucker Beratung und Unterstützung für Sexarbeiterinnen zu.

²⁰⁶ Dies betrifft derzeit konkret die Beratungsstelle MAIZ - Autonomes Zentrum von & für Migrantinnen (Oberösterreich).

²⁰⁷ Und vor allem auch langfristig gefördert werden, um nachhaltige Arbeit zu gewährleisten.

- Empfohlen wird auch die **Erstellung von bundesweit einsetzbaren Informationsmaterialien zu Themen, die für SexdienstleisterInnen allgemein relevant sind**, um den Gesamtaufwand möglichst gering zu halten. Auch hier ist auf die notwendige Sprachenvielfalt zu achten. Ebenso ist darauf zu achten, dass die **wesentlichsten Informationen auch sehr niedrigschwellig verfügbar** sind, etwa in Form von Piktogrammen, Audiodateien oder als Videoclip.
- Weiters wird die **Einrichtung einer bundesweiten Informationswebseite** empfohlen, um diese Informationen bundesweit leicht zugänglich und aktualisierbar zur Verfügung zu stellen.

Umsetzungsmaßnahmen

- **bestehendes Beratungsangebot ausbauen:** einerseits konnte seit Beginn der Arbeit der AG-Prostitution das bestehende Beratungsangebot ausgebaut werden. So wurde in Salzburg (PiA), Tirol (IBUS) und Kärnten (mobile Beratung im Rahmen der Pflichtuntersuchung) jeweils eine eigene Beratungsstelle eingerichtet, in Niederösterreich ein mobiles Beratungsangebot über Mitbetreuung durch die Wiener Beratungsstelle SOPHIE geschaffen und ein ebensolches ist für das Burgenland noch für 2018 in Vorbereitung. Die bestehenden Beratungsangebote leiden allerdings teilweise unter sehr knappen Personalressourcen und regional auch wieder unter drohenden oder bereits ausgesprochenen Kürzungen²⁰⁸.
- **umfassende Beratung von SexdienstleisterInnen vor Aufnahme ihrer Tätigkeit:** im Zuge der Neuregelung der Pflichtuntersuchung wurden mit 1. Jänner 2016 die Beratungspflichten im Rahmen der amtsärztlichen Untersuchung ausgedehnt. Diese Informationspflicht im Rahmen der Erstuntersuchung umfasst die Information über Infektionsmöglichkeiten mit Geschlechtskrankheiten und deren Vermeidung, Möglichkeiten zur Schwangerschaftsverhütung, Sinnhaftigkeit von gynäkologischen Vorsorgeuntersuchungen sowie Schutzimpfungen, die Sinnhaftigkeit der frühzeitigen Inanspruchnahme medizinischer Hilfe bei Symptomen oder Erkrankungen sowie über einschlägige Einrichtungen zur Beratung und Unterstützung. Und es wird explizit festgelegt, dass diese in verständlicher Form zu erfolgen hat.²⁰⁹ Weiters ist im Rahmen der Kontrolluntersuchung über bestehende einschlägige Einrichtungen zur Beratung und Unterstützung und auf Ersuchen auch im Hinblick auf mögliche Ausstiegsszenarien zu informieren.

In Wien wird darüber hinaus auch im Rahmen der persönlichen Meldung Beratung angeboten, siehe hierzu das Kapitel „Meldepflicht“.

- **Erstellung einer bundesweit einsetzbaren Informationsbroschüre:** die AG-Prostitution hat 2016 in Kooperation mit den zuständigen Fachministerien eine bundesweite und um-

²⁰⁸ Konkret wurden die Förderungen für die Beratungsstelle MAIZ für das Jahr 2018 erheblich gekürzt.

²⁰⁹ § 1 Abs 3 und 4 der Verordnung der Bundesministerin für Gesundheit über gesundheitliche Vorkehrungen für Personen, die sexuelle Dienstleistungen erbringen

fassende Informationsbroschüre für SexdienstleisterInnen (SexWork-Info) erstellt, die 2017 aktualisiert wurde und mittlerweile in folgenden Sprachen zur Verfügung steht: Deutsch, Englisch, Rumänisch, Bulgarisch, Ungarisch, Tschechisch, Spanisch und Chinesisch. Die Broschüre wurde den Beratungsstellen und Gesundheitsämtern in allen Sprachen auch in gedruckter Form zur Verfügung gestellt und wird im Rahmen der Beratungsarbeit eingesetzt. Ebenso steht sie als handytaugliches Download zur Verfügung - kann daher von SexdienstleisterInnen auch problemlos in der benötigten Sprache auf ein Smartphone geladen werden.

- **Piktogramm zum Thema Schwangerschaftsverhütung und Infektionsschutz:** Eine Unterarbeitsgruppe der AG Prostitution hat 2017 in Kooperation mit dem Gesundheitsressort ein Piktogramm zum Thema Schwangerschaftsverhütung und Infektionsschutz erstellt. Dieses steht wie die SexWork-Info ebenfalls in den Sprachen Deutsch, Englisch, Rumänisch, Bulgarisch, Ungarisch, Tschechisch, Spanisch und Chinesisch zur Verfügung und wird im Rahmen der Beratungsarbeit, vor allem der Gesundheitsämter, eingesetzt.

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)
- Gesundheit
 - über die Notwendigkeit und Sinnhaftigkeit 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)

Überblick Empfehlungen

- 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
 - direkte Meldepflicht der SexdienstleisterInnen in Kombination mit (freiwilliger) Beratung
 - 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

Überblick Empfehlungen

- 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. abschließbarer Spind)
- jedenfalls Kühl- und Wärmemöglichkeit für Speisen

Sonstige Regelungen:

- Informationspflicht der BetreiberInnen 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

Anhänge

- 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 (BKA-Frauensektion)

Mitglieder:

- Helga Amesberger (Institut für Konfliktforschung - IKF)
- Martina Brix (Bundesministerium für Arbeit, Soziales, Gesundheit und Konsumentenschutz)
- Gabriele Dan (Landeskriminalamt Niederösterreich, Ermittlungsdienst)
- Claudia Dannhauser (Landeskriminalamt Wien, Ermittlungsdienst)
- Michaela Engelmaier (SXA-Info, Verein Frauenservice Graz, Beratungsstelle)
- Thomas Fröhlich (Magistrat Wien, Abteilung Gesundheitsdienst, Sozialberatungsstelle für sexuelle Gesundheit - Beratung und Betreuung für Menschen in der Prostitution)
- Isabella Hafele (Tirol, Beratungsstelle IBUS: Innsbrucker Beratung und Unterstützung für Sexarbeiterinnen)
- Melanie Hamen, (Oberösterreich, Beratungsstelle MAIZ - Autonomes Zentrum von & für Migrantinnen)
- Harald Hanik (Land Steiermark, Abteilung Innere Angelegenheiten, Staatsbürgerschaft und Aufenthaltswesen)
- Katrin Hasler (Land Burgenland, Referat Frauenangelegenheiten)
- Annemarie Herzl (Landeskriminalamt Kärnten, Ermittlungsdienst)
- Maria Hörtnner (Wien, Beratungsstelle LEFÖ - Beratung, Bildung und Begleitung für Migrantinnen)
- Irene Kaszoni-Rückerl (Bundesministerium für Arbeit, Soziales, Gesundheit und Konsumentenschutz)
- Albert Lager (Landeskriminalamt Wien, Ermittlungsdienst)
- Tanja Marktler (Land Oberösterreich, Direktion Verfassungsdienst)
- Christine Nagl (Salzburg, Beratungsstelle Verein FRAU & ARBEIT)

Anhänge

- Eva van Rahden (Volkshilfe Wien, Beratungsstelle SOPHIE-Beratungszentrum für Sexarbeiterinnen)
- Adolf Reiter (Landespolizeikommando Salzburg, Ermittlungsdienst)
- Cornelia Robin (Kärnten, Mobile Beratung für Sexdienstleisterinnen der Frauenberatung Villach)
- Christian Ruzicka (Magistrat Wien, Abteilung Wahlen und verschiedene Rechtsangelegenheiten)
- Wolfgang Patscheider (Landeskriminalamt Kärnten, Ermittlungsdienst)
- Eva Plank-Sandhofer (Bundeskriminalamt, Zentralstelle Schlepperkriminalität/Menschenhandel)
- Andreas Saurugger (Landeskriminalamt Burgenland, Ermittlungsdienst)
- Michaela Slamanig (Land Kärnten, Referat für Frauen und Gleichbehandlung)
- Harald Stöckl (Bundesministerium für Inneres, Exekutivdienst)
- Gerald Tatzgern (Bundeskriminalamt, Zentralstelle Schlepperkriminalität/Menschenhandel)
- Andrea Tischberger (Magistrat Salzburg, Amt für öffentliche Ordnung)
- Isolde Wabitsch-Peraus (Land Oberösterreich, Direktion Inneres und Kommunales,)
- Helmut Wechner (Landeskriminalamt Vorarlberg, Ermittlungsdienst)
- Elke Welser (Oberösterreich, Caritas für Menschen in Not, Beratungsstelle LENA)
- Alina Zachar (Magistrat Wien, Frauenabteilung)
- Georg Zwerenz (Bundesministerium für Arbeit, Soziales, Gesundheit und Konsumentenschutz)

Anhang 3 – Empfehlungen „Runde Tische“ und Organigramm

Zielsetzung

- Prävention und Bekämpfung von allen Formen des **Menschenhandels** entsprechend den Zielen der Task Force Menschenhandel
- Prävention und Bekämpfung von Ausbeutung und Gewalt in der **Prostitution** - insbesondere auch durch Verbesserung der Lebens- und Arbeitsbedingungen von SexdienstleisterInnen entsprechend den Empfehlungen der AG Prostitution
- Koordination und Vernetzung der relevanten Berufsgruppen

Aufgaben betreffend Prostitution

- Fokus: Landesgesetze, Vollzug von Landes- und Bundesgesetzen auf Landesebene und begleitende Maßnahmen (z.B. Beratung)
- Klare (Vorab-)Vermittlung der Ziele und Aufgaben an alle Mitglieder;
- Aufbau auf den von der AG Prostitution bereits behandelten und in ihrem Bericht dargestellten Problemfeldern;
- Diskussion und Analyse neuer Trends und Entwicklungen aus den verschiedenen beruflichen Perspektiven;
- Unterstützung der Umsetzung von bereits ausgesprochenen Empfehlungen der AG Prostitution auf Landesebene
- Klärung der Zuständigkeiten für die Umsetzung der einzelnen Empfehlungen auf Landesebene und der notwendigen Abläufe;
- Priorisierung der Unterstützung der Umsetzung von Empfehlungen entsprechend Dringlichkeit und vermuteter Umsetzbarkeit;
- Fachlicher Austausch mit den Runden Tischen der anderen Bundesländern
- Nachverfolgung bereits behandelter Themen;
- **NICHT:** Besprechung von Einzelfällen;

Zusammensetzung

- koordinierende Leitung durch das jeweilige LKA und wo möglich, enge Kooperation mit dem Frauenreferat als Schnittstelle zur Landesverwaltung - eventuell Ko-Leitung;
- **NICHT:** parteipolitische Besetzung;
- Kernteam: Polizei EB 10, spezifische Beratungsstellen, für das Landesprostitutionsgesetz zuständige Fachabteilung, Frauenreferat, eventuell auch Landessanitätsdirektion/Gesundheitsamt, FA und SVA/GKK;

- weitere Berufsgruppen: soweit themenspezifisch notwendig;
- SexdienstleisterInnen: themenspezifisch - und um ein möglichst breites Meinungsspektrum abzudecken, Einladung von unterschiedlichen SexdienstleisterInnen;

Organisatorisches

- Sitzungsfrequenz große Runde: mindestens 1-2 x jährlich - Sitzungsdauer nach Bedarf
- Bildung themenspezifischer Unterarbeitsgruppen: zur effizienten Weiterverfolgung spezifischer Fragestellungen und Umsetzungsmaßnahmen zwischen den großen Sitzungen;
- Trennung der Tagesordnung nach Themen, die dem Menschenhandel zuzuordnen sind und Themen, die der Umsetzung der Empfehlungen der AG Prostitution zuzuordnen sind – und entsprechende Vorabinformation der Mitglieder;
- laufende Information der Mitglieder über wesentliche Ergebnisse der Task Force Menschenhandel und AG Prostitution (u.a. NAP-Menschenhandel und jährliche Umsetzungsberichte der Task Force Menschenhandel; Umsetzungsbericht der AG Prostitution, etc.)

Koordination mit Task Force Menschenhandel und AG Prostitution

- Übermittlung der Protokolle an die Leitung der Task Force Menschenhandel und der AG Prostitution

