

Regelung der Prostitution in Österreich

Empfehlungen der Arbeitsgruppe „Prostitution“

im Rahmen der Task Force Menschenhandel

Wien, April 2021

Inhaltsverzeichnis

Inhaltsverzeichnis

Einleitung	5
1 Positionenunterschiede	8
2 Arbeitsgruppe „Prostitution“	12
3 Bericht und Terminologie	14
Bericht.....	14
Terminologie.....	15
Empfehlungen	16
4 Rechtlicher Rahmen	17
Kompetenzverteilung	17
Problemlage	18
Empfehlungen	20
Gesetzeslage - Überblick	20
5 Der österreichische Markt	22
Daten- und Informationsquellen.....	22
Ein Überblick.....	25
6 Auswirkungen der Covid-19 Pandemie	32
Problemlage	32
Entwicklungen des österreichischen Marktes seit Ausbruch der Covid-Pandemie	34
Umsetzungsmaßnahmen	37
7 Bundeskompetenzen	38
Sittenwidrigkeit - Arbeitsrecht - Strafrecht	38
Problemlage	40
Empfehlungen	41
Besteuerung.....	43
Problemlage	43
Empfehlungen	44
Umsetzungsmaßnahmen	45

Inhaltsverzeichnis

Sozialversicherung	46
Problemlage	46
Empfehlungen	47
Umsetzungsmaßnahmen	47
 Pflichtuntersuchung	 48
Problemlage	48
Empfehlungen	52
Umsetzungsmaßnahmen	53
 8 Länderkompetenzen	 54
 Persönliche Voraussetzungen	 54
Schutzalter	54
Problemlage	55
Empfehlungen	57
Geschäftsfähigkeit	58
Problemlage	58
Empfehlungen	58
Meldepflicht	58
Problemlage	59
Empfehlungen	59
Schwangerschaft	60
Problemlage	60
Empfehlungen	61
 Bordellbetriebe	 62
Örtliche Einschränkungen	62
Problemlage	65
Empfehlungen	66
Genehmigungsverfahren	66
Problemlage	67
Empfehlungen	68
Genehmigungsvoraussetzungen	69
Problemlage	69
Empfehlungen	71
Kontrollen	73
Problemlage	74
Empfehlungen	75
Umsetzungsmaßnahmen	76
 Kooperationen	 77
Empfehlungen	77
 Sexualassistentz	 78
Problemlage	78
Empfehlungen	79
Umsetzungsmaßnahmen	79
 Escort Services	 80
Problemlage	81
Empfehlungen	82

Inhaltsverzeichnis

Straßenprostitution	83
Problemlage	83
Empfehlungen	85
Hausbesuche	86
Problemlage	86
Empfehlungen	87
Wohnungsprostitution.....	88
Problemlage	88
Empfehlungen	89
Werbung	90
Problemlage	91
Empfehlungen	91
Kundenverantwortung	92
Problemlage	92
Empfehlungen	93
Verwaltungsstrafen.....	94
Problemlage	94
Empfehlungen	95
Beratung und Information	96
Problemlage	97
Empfehlungen	98
Umsetzungsmaßnahmen	99
9 Überblick Empfehlungen.....	100
10 Anhänge	104
Anhang 1 – Genehmigungskriterien	104
Anhang 2 – Mitgliederliste	106
Anhang 3 – Empfehlungen „Runde Tische“ und Organigramm.....	108

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 Sexdienstleisterin, 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 von SexdienstleisterInnen, 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.

Zur Ahndung strafrechtlich relevanter Handlungen sieht insbesondere das Strafgesetzbuch unterschiedliche prostitutionsrelevante Straftatbestände vor. Unabhängig davon sollen, soweit kompetenzrechtlich möglich, bundesweit abgestimmte und am realen Markt orientierte Regelungen die legale Anbahnung und Ausübung von Sexdienstleistungen ermöglichen, wodurch die illegale Sexarbeit und die damit einhergehende größere Gefahr sexueller Ausbeutung und Gewalt reduziert werden sollen.

Ausgehend davon, dass der Sexmarkt kaum eingeschränkt und schon gar nicht vermieden werden kann, ist es daher der beste Weg, genügend legale Arbeitsmöglichkeiten zuzulassen

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

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

und diese so zu regulieren, dass neben anderen berechtigten Interessen (z. B. der AnrainerInnen) insbesondere die Arbeitsbedingungen von SexdienstleisterInnen im Fokus stehen.

Ein klares Konzept im Umgang mit legaler Sexarbeit 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 wesentlichen 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 seien.⁴

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.

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

⁴ Siehe dazu Punkt 2.3. des 1. *Nationalen Aktionsplans zur Bekämpfung des Menschenhandels* für die Jahre 2007-2008.

⁵ <https://www.bundeskanzleramt.gv.at/agenda/frauen-und-gleichstellung/prostitution.html>.

⁶ Siehe dazu Punkt I.4. des 2. *Nationalen Aktionsplans zur Bekämpfung des Menschenhandels* für die Jahre 2009-2011.

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

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. Seither wurde der Bericht alle drei Jahre aktualisiert.⁸

Der Bericht fasst die Rechtslage, Problemstellungen und in der Diskussion gewonnene Erkenntnisse zusammen. Wo Konsens erzielt werden konnte, enthält er konkrete Empfehlungen wo dies nicht der Fall war, zeigt er die unterschiedlichen Positionen und Überlegungen der Mitglieder auf. Empfehlungen, die seit der letzten Berichtslegung (teilweise) umgesetzt wurden, aber auch gegenläufige Entwicklungen werden - soweit bekannt - ebenfalls kurz dargestellt. Weiter zurückliegende Umsetzungsmaßnahmen sind bereits in die Darstellungen des Ist-Zustandes integriert.

Der 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 einige konkrete Empfehlungen 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.

⁸ 1. Bericht Mai 2012; 2. Bericht März 2015; 3. Bericht Mai 2018:
<https://www.bundeskanzleramt.gv.at/agenda/frauen-und-gleichstellung/prostitution.html>.

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.

Prostitution als (sexualisierte) Gewalt gegen Frauen

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 und es sind bereits mehrere europäische Länder Schwedens Beispiel gefolgt.⁹

Die behaupteten Erfolge werden aber zunehmend in Frage gestellt.¹⁰ Denn wissenschaftlich haltbar lässt sich weder eine abschreckende Wirkung auf Kunden, noch eine Verringerung des Angebotes nachweisen. Seit Einführung des Sexkaufverbots in Schweden haben Exekutive und Behörden - aber auch Beratungsstellen - viel weniger Einblicke in den Bereich der gewerbmäßigen Sexarbeit. Es können kaum konkrete bzw. nachweisbare Aussagen getroffen werden.

Vielmehr bestehen berechtigte Vermutungen, dass sich die Situation von SexdienstleisterInnen durch folgende Faktoren erheblich verschlechtert haben könnte: größere Abhängigkeit von Dritten (wie zum Beispiel Mittelpersonen und VermieterInnen); schlechtere Gesundheitsvorsorge; geringere Bereitschaft von Kunden, Beobachtungen von Gewalt zu melden; und insgesamt weniger Schutzmöglichkeiten bei Gewaltbetroffenheit.

Auch Nordirland führte 2015 die Kundenstrafbarkeit ein, mit der Verpflichtung innerhalb von drei Jahren eine Evaluierung durchzuführen. Die im September 2019 durch das Justizministe-

⁹ So zum Beispiel Norwegen, Island, Nordirland, Frankreich.

¹⁰ „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.

rium publizierte Evaluierung belegt, dass die Einführung der Kundenstrafbarkeit ihre Ziele nicht erreicht hat:

- Es kam zu keiner Reduktion von Angebot und Nachfrage sexueller Dienstleistungen;
- SexdienstleisterInnen berichteten, einem erhöhten Ausmaß an Stigmatisierung und Marginalisierung ausgesetzt zu sein sowie, dass der Umgang respektloser und zunehmend belästigend geworden ist;
- BeamtInnen in der Vollziehung gaben an, dass sie sich nach wie vor auf schwerwiegende Delikte fokussiert haben, die bereits zuvor strafbar gewesen sind;
- Eine Reduktion von Menschenhandel im Zusammenhang mit Prostitution war nicht feststellbar.¹¹

Prostitution als Arbeit wie jede andere

Die entgegengesetzte Position fordert nicht nur eine Entkriminalisierung und Regulierung der freiwilligen Erbringung von sexuellen Dienstleistungen, sondern auch deren Gleichstellung mit anderen Berufen. Die Sexarbeit wird als eine Möglichkeit der selbständigen Existenzsicherung betrachtet. 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 wohl nur Neuseeland diese Position vollinhaltlich. Dennoch sehen zahlreiche Staaten innerhalb und außerhalb Europas¹² in der Regulierung der Sexarbeit bessere Schutz- und Einflussmöglichkeiten, als durch deren Verbot.

Deutschland hat 2002 die generelle Sittenwidrigkeit von Verträgen über sexuelle Dienstleistungen aufgehoben¹³ und Arbeitsverträge rechtlich ermöglicht.^{14,15} Dass darüber hinaus keine weiteren steuernden Maßnahmen gesetzt wurden, um prekäre Arbeitsbedingungen auch praktisch zu verbessern, führte jedoch zu anhaltender Kritik.

¹¹ Department of Justice Northern Ireland, 'Assessment of impact criminalisation of purchasing sexual services' (17. September 2019), <https://www.justice-ni.gov.uk/news/report-published-impact-sex-purchase-offence>.

¹² Neuseeland hat im Jahr 2003 unter starker Beteiligung von SexarbeiterInnen ein sehr ausgeklügeltes Regelungskonzept erarbeitet und umgesetzt.

¹³ 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."

¹⁴ Die Pflichtuntersuchung für SexdienstleisterInnen wurde bereits 2001 zugunsten freiwillig wahrzunehmender Hilfsangebote der Gesundheitsämter abgeschafft.

¹⁵ Darüber hinaus haben die Kommunen und Bundesländer weitreichende Möglichkeiten gehabt, das Gesetz auf regionaler Ebene einzuschränken und nicht umzusetzen.

Nach jahrelanger fachlicher und politischer Diskussion trat schließlich am 1. Juli 2017 das Prostituiertenschutzgesetz¹⁶ 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 SexdienstleisterInnen¹⁷, einer Kondompflicht für SexdienstleisterInnen und Kunden sowie eines Werbeverbots für Unsafe-Sex-Praktiken. Ebenso vorgesehen ist eine Evaluierung bis 1. Juli 2025. Der Zwischenbericht über die Jahre 2017 und 2018 kam zu dem Ergebnis, dass der Verwaltungsaufbau noch nicht in allen Bundesländern abgeschlossen wurde und daher noch wenig aussagekräftige Schlüsse gezogen werden können.¹⁸ Es bleibt daher noch abzuwarten, welche praktische Auswirkungen dieses Gesetz auf die Arbeitsbedingungen der SexdienstleisterInnen haben wird.

Österreich hat, wie bereits in der Einleitung kurz ausgeführt, ebenfalls den Weg der Entkriminalisierung und Regulierung gewählt. Es gilt Regelungen zu implementieren, die bestehende rechtliche und faktische Diskriminierungen von SexdienstleisterInnen aufheben, die sexuelle Integrität und Selbstbestimmung der in der Sexarbeit Tätigen wahren und die Arbeitsbedingungen von SexdienstleisterInnen verbessern (siehe hierzu die Ausführungen in den Fachkapiteln). Bei der rechtlichen und fachlichen Auseinandersetzung ist zu berücksichtigen, dass im Zusammenhang mit der Sexarbeit verschiedene Formen der Ausbeutung auftreten (können) und Personen, die in der Sexarbeit tätig sind, oft gesellschaftlich stigmatisiert werden.

In Österreich sind sich die betroffenen (Berufs)gruppen¹⁹ darüber einig, dass es besser ist, rechtliche Rahmenbedingungen für die Sexarbeit zu schaffen, als sich der Illusion hinzugeben, die Situation der SexdienstleisterInnen durch ein Verbot (des Kaufs) ihrer Tätigkeit nachhaltig verbessern zu können.

Sowohl der ExpertInnenkreis Prostitution als auch die AG Prostitution erarbeiteten und erarbeiteten daher Empfehlungen für verschiedene, insbesondere rechtliche Maßnahmen, die vor allem die Arbeitsbedingungen der SexdienstleisterInnen verbessern und dadurch auch bestehenden Diskriminierungen und der Ausbeutung von SexdienstleisterInnen entgegenwirken sollen. Dies im Bewusstsein dessen, dass für effektive Veränderungen nicht nur gesetzliche Änderungen und weitreichende Begleitmaßnahmen notwendig sind, sondern auch ein gesellschaftlicher Wandel. Die vielerorts und auf verschiedene Weise in Erscheinung tretende Stigmatisierung von SexdienstleisterInnen trägt stark zu ihrer gesellschaftlichen und rechtlichen Schwächung bei.

Nach Einschätzung beider Arbeitskreise liegt die Ursache von Sexarbeit und damit verbundener Ausbeutung oft an einem Mangel an Zukunftsperspektiven und existenzsichernden Ein-

¹⁶ <https://www.prostituiertenschutzgesetz.info/>.

¹⁷ Sowohl die Registrierungspflicht für SexdienstleisterInnen als auch die verpflichtende Gesundheitsberatung stießen unter den Selbstorganisationen und Beratungsstellen auf heftige Kritik.

¹⁸ <https://www.bmfsfj.de/bmfsfj/service/publikationen/zwischenbericht-zum-prostituiertenschutzgesetz/157000>.

¹⁹ Exekutive (Polizei), Behörden, amtsärztliche Dienste, Beratungsstellen für SexdienstleisterInnen und die in Österreich tätigen Interessensvertretungen für SexdienstleisterInnen.

Positionsunterschiede

kommensalternativen. Diese (globalen) 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.

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.²⁰

Die AG Prostitution umfasst rund 30 ExpertInnen aus einem breiten Berufsspektrum und allen Bundesländern. Vorwiegend aus polizeilichen Fachstellen und spezialisierten Beratungsstellen, darüber hinaus aus relevanten Fachbereichen der Bundes- und Landesverwaltung. 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 SexdienstleisterInnen.²¹

Ziel der Arbeitsgruppe ist die Verbesserung der Lebens- und Arbeitsbedingungen von SexdienstleisterInnen. Jene Sexualdienstleistungen, die keinen direkten körperlichen Kontakt mit Kunden umfassen, wie zum Beispiel Telefonsex, Cybersex und Pornographie, wurden von der AG Prostitution bisher nicht behandelt. Sie unterliegen gänzlich anderen Rahmenbedingungen und bedürfen daher einer gesonderten Betrachtung.

Der Aufgabenbereich umfasst vor allem den regelmäßigen Fachaustausch auf ExpertInnenebene unter Einbeziehung neuer Entwicklung, die Erarbeitung von Empfehlungen, die Anregung von Kooperationen, die Unterstützung von Umsetzungsmaßnahmen, die Setzung eigener Maßnahmen, die Evaluierung gesetzter Maßnahmen und die Veröffentlichung wesentlicher Ergebnisse.²² Durch den bundesländerübergreifenden regelmäßigen Informationsaustausch kann auf szenespezifische Veränderungen reagiert werden.

Bisher fanden insgesamt 21. Sitzungen statt, die - zur Unterstützung der regionalen Vernetzung - in unterschiedlichen Bundesländern bzw. aufgrund der Covid-19 Pandemie 2020 online - abgehalten wurden.

²⁰ <https://www.bmeia.gv.at/europa-aussenpolitik/menschenrechte/schwerpunktthemen/kampf-gegen-den-menschenhandel/>.

²¹ In den vergangenen Jahren haben sich drei Interessensvertretungen für SexdienstleisterInnen in Österreich etabliert: sexworker.at; Red Edition und zuletzt im Jahr 2020 die Berufsvertretung Sexarbeit Österreich (BSÖ). Dies zeigt, dass sich nicht alle SexdienstleisterInnen von einer einzigen Vertretung repräsentiert fühlen. Um ein möglichst breites Erfahrungs- und Meinungsspektrum in der AG Prostitution zu ermöglichen, werden daher immer unterschiedliche SexdienstleisterInnen eingeladen.

²² 1. Bericht Mai 2012; 2. Bericht März 2015; 3. Bericht Mai 2018: <https://www.bundeskanzleramt.gv.at/agenda/frauen-und-gleichstellung/prostitution.html>.

Seit 2019 findet jährlich eine Sitzung der AG Prostitution statt.²³ Die Vorbereitung von Themen und Umsetzungsmaßnahmen für diese jährliche Sitzung wird seither stärker durch die Bildung von themenspezifischen Unterarbeitsgruppen unterstützt.

Darüber hinaus soll die Arbeit der AG Prostitution sehr wesentlich durch weitere Strukturen auf Ebene der Bundesländer ergänzt werden. Zu diesem Zweck wurden beginnend mit 2016 in einigen Bundesländern Runde Tische eingerichtet, siehe hierzu ausführlich das Kapitel „Kooperationen“.

²³ Bis 2018 fanden jährlich zwei Sitzungen statt; da die Arbeitsgruppe bereits einen Großteil der Themenfelder ausführlich behandelt hatte, wurde entschieden, einmal jährliche Sitzungen anzusetzen.

3 Bericht und Terminologie

Bericht

Mit dem vorliegenden Bericht wird der Bericht der AG Prostitution vom Mai 2018 ergänzt und aktualisiert.

Der Fokus der behandelten Themen liegt im Bereich der Länderkompetenzen. Da die praktischen Problemstellungen jedoch kompetenzübergreifend sind, bzw. zahlreiche bundesrechtliche Vorschriften aus verschiedenen Themenbereichen für die Ausübung von Sexualdienstleistungen relevant sind, werden in der Diskussion und Auseinandersetzung laufend Bundeskompetenzbereiche berührt und daher in diesem Bericht entsprechend berücksichtigt.

Die Darstellung der Gesetzesfelder erfolgt getrennt nach Bundes- und Länderkompetenzen und ist innerhalb dieser nach einzelnen Themenbereichen geordnet.²⁴

Unterschiedliche gesetzliche Regelungen in den Bundesländern und deren Auswirkungen werden ebenso aufgezeigt, wie unterschiedliche regionale 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 jene Umsetzungsmaßnahmen an, mit denen ausgesprochene Empfehlungen der AG Prostitution seit der letzten Aktualisierung des Berichts im Mai 2018 zumindest teilweise umgesetzt wurden. Schon länger zurückliegende Umsetzungsmaßnahmen werden in die Beschreibung der rechtlichen und faktischen Ist-Situation aufgenommen und sind nicht mehr gesondert angeführt.

Das vergangene Jahr und damit letzte Umsetzungsjahr des vorliegenden Berichts war durch die weltweite Covid-19 Pandemie geprägt. Diese hatte große Auswirkungen auf SexdienstleisterInnen. Um dies darzustellen, widmet der Bericht dem Thema ein eigenes Kapitel. Problemstellungen, die bereits in der langjährigen Arbeit der AG Prostitution identifiziert wurden und in Empfehlungen mündeten, wurden durch die Covid-19 Pandemie verschärft und ihre notwendige Umsetzung dadurch verstärkt sichtbar.

²⁴ Insbesondere im Hinblick auf Bundeskompetenzen wird auch auf die bereits im Bericht der ExpertInnengruppe „Prostitution“ erarbeiteten wesentlichen Grundlagen hingewiesen:
<https://www.bundeskanzleramt.gv.at/agenda/frauen-und-gleichstellung/prostitution.html>.

Terminologie

Prostitution²⁵/ Sexdienstleistung/ Sexualdienstleistung/ Sexarbeit: beschreiben alle gewerbsmäßig (wiederholt und gegen Entgelt) erbrachten sexuellen Handlungen mit Körperkontakt.

Allerdings wirken diese Begriffe unterschiedlich: Der Begriff Prostitution vermittelt Bilder, die das gesamte Spektrum umfassen, von der strafrechtlich relevanten (sexuellen) Ausbeutung unter Gewaltanwendung (Zwangsprostitution) bis hin zur selbstbestimmten Prostitutionsausübung. Die Begriffe **Sexdienstleistung/ Sexarbeit** hingegen bringen die verfolgte Absicht der Regulierung und damit auch der Professionalisierung der Sexarbeit besser zum Ausdruck (Regelungen zur Ausübung gewerbsmäßiger sexueller Handlungen unterliegen unabhängig von ihrer konkreten Bezeichnung auch dem Anwendungsbereich der Dienstleistungsrichtlinie 2006/123/EG) und werden daher bevorzugt verwendet. Entsprechendes gilt für die Begriffe **Prostituierte/ Prostituiertes und Sexdienstleisterin/ Sexdienstleister/ Sexarbeiterin/ Sexarbeiter.**

Mit dem Oö. Sexualdienstleistungsgesetz²⁶ wurde 2012 erstmals in Österreich diese alternative Begriff in einem Gesetzestext verwendet. Ein weiteres Beispiel ist die am 1. Jänner 2016 in Kraft getretene „Verordnung der Bundesministerin für Gesundheit über gesundheitliche Vorkehrungen für Personen, die sexuelle Dienstleistungen erbringen“,²⁷ mit der die zuvor schon bestehende Pflichtuntersuchung neu geregelt wurde.

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 klassische Bordelle, Laufhäuser, (Sauna-)Clubs, Studios, Massagesalons, Go-Go-Bars, Wohnungen, etc.

- **Klassisches Bordell:** im Allgemeinen wird darunter ein Bordellbetrieb mit Zimmervermietung und Barbetrieb verstanden. 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 wochen-

²⁵ Der Begriff Prostitution ist sowohl in Bundesgesetzen (§ 74 Abs 1 Z 9 StGB; § 11 Abs 2 Geschlechtskrankheitengesetz; § 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 inhaltlich 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“.

²⁶ Vgl. LGBl 80/2012 idF LGBl 27/2018.

²⁷ BGBl. II 198/2015.

weise 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, oft von wenigen SexdienstleisterInnen selbst geführte Betriebe;
- **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 wird ausschließlich die männliche Formulierung gewählt; es gibt zwar eine erhebliche Zahl an männlichen Sexdienstleistern, deren Dienste werden jedoch in der Regel ebenfalls von männlichen Kunden in Anspruch genommen.

Ausbeutung: Der Begriff der (sexuellen) Ausbeutung wird nicht im engen strafrechtlichen Sinne des § 104a StGB („Menschenhandel“) verwendet, sondern dem Arbeitsauftrag entsprechend insbesondere auch im Zusammenhang mit unzumutbaren Arbeitsbedingungen und Diskriminierungen, die zu finanzieller bzw. wirtschaftlicher Ausbeutung führen - wie zum Beispiel keine arbeitsfreien Tage oder weit überhöhte Zahlungen für Zimmermieten, Werbung und Reinigungsservice.²⁸

Empfehlungen

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

²⁸ Siehe dazu § 104a StGB „Menschenhandel“ aber auch § 217 StGB „grenzüberschreitender Prostitutionshandel“ und § 216 StGB „Zuhälterei“.

4 Rechtlicher Rahmen

Kompetenzverteilung

Viele 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 bei den Steuer- und Sozialversicherungspflichten.

Soweit es aber um den Schutz der (öffentlichen) Sittlichkeit geht, besteht eine Länderkompetenz in Gesetzgebung und Vollziehung - unter dem Kompetenztatbestand der Sittlichkeitspolizei iSd Art. 118 Abs. 3 Z 8 iVm Art. 15 Abs. 1 B-VG.²⁹

Auf dieser verfassungsrechtlichen Grundlage haben die Bundesländer prostitutionsspezifische Regelungen erlassen. Nicht alle haben dafür bereits ein eigenes Prostitutionsgesetz³⁰ geschaffen, sondern regeln Sexdienstleistungen teilweise noch im Rahmen der Landespolizeigesetze.³¹

Geregelt wird „Wo“, „Wann“ und „unter welchen Voraussetzungen“ sexuelle Dienstleistungen angeboten werden dürfen - zum Beispiel, ob die Anbahnung im Freien (Straßenprostitution) zulässig ist oder nur in genehmigten Bordellen; welche Voraussetzungen für die Genehmigung von Bordellbetrieben erfüllt sein müssen; 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.³²

²⁹ Siehe dazu beispielsweise VfSlg. 7960/1976.

³⁰ In Oberösterreich fortschrittlicher bereits Sexualdienstleistungsgesetz; in Kärnten, Niederösterreich, Steiermark und Wien jeweils Prostitutionsgesetz genannt.

³¹ Burgenländisches Landessicherheitsgesetz, Salzburger Landessicherheitsgesetz, Tiroler Landes-Polizeigesetz und Vorarlberger Sittenpolizeigesetz.

³² 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 Gemeinde,³³ für Anzeige- oder Genehmigungsverfahren sind daher die BürgermeisterInnen zuständig.

Gemäß Art. 118 Abs. 7 B-VG haben Gemeinden jedoch die Möglichkeit, die Besorgung einzelner Angelegenheiten des eigenen Wirkungsbereiches durch Verordnung der Landesregierung beziehungsweise durch Verordnung des Landeshauptmannes/ der Landeshauptfrau auf eine staatliche Behörde zu übertragen.³⁴ Gemeinden können - sofern keine landesgesetzliche Regelung besteht - auch ortspolizeiliche Verordnungen³⁵ oder Durchführungsverordnungen³⁶ 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 Versteinerungszeitpunkt³⁷ nicht von der Gewerbeordnung³⁸ umfasst waren. Zudem ist das „Prostitutionswesen“ der zentrale Inhalt bzw. der Hauptanwendungsfall des Kompetenztatbestands der „Sittlichkeitspolizei“ (Art. 118 Abs. 3 Z 8 B-VG).³⁹ Allerdings gibt es auch Rechtsmeinungen, die eine bestehende Bundeskompetenz zur gewerberechtl. Regelung von Sexdienstleistungen für argumentierbar erachten.⁴⁰

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 Kontrolldichte, sowie Veränderungen von Nachfrage und Angebot, siehe dazu auch das Kapitel „Der österreichische Markt“.

³³ Art. 118 Abs. 3 Z 8 B-VG.

³⁴ Vgl. dazu insbesondere § 3 Abs 3 Wiener Prostitutionsgesetz 2011, welcher eine Zuständigkeit der Landespolizeidirektion Wien für die Sittlichkeitspolizei vorsieht, und die Oö. SDLG-Übertragungsverordnung, im Rahmen derer bereits zahlreiche Gemeinden näher bezeichnete Angelegenheiten nach dem Oö. Sexualdienstleistungsgesetz auf die jeweils örtlich zuständige Bezirkshauptmannschaft übertragen haben.

³⁵ Im Rahmen der Angelegenheiten des eigenen Wirkungsbereichs nach Art. 118 Abs. 6 B-VG.

³⁶ Z.B. § 3 Abs. 4 Oö. SDLG.

³⁷ 1. Oktober 1925.

³⁸ GewO 1859.

³⁹ Das "Prostitutionswesen" wird nach Ansicht des Verfassungsgerichtshofs dem Tatbestand der "Sittlichkeitspolizei" gemäß Art. 118 Abs. 3 Z 8 B-VG zugerechnet (VfSlg. 7960/1976).

⁴⁰ 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 Expertenberichts „Prostitution in Österreich“, in Lienbacher/Wielinger, Jahrbuch Öffentliches Recht 2009, 35.

Die erheblichen Unterschiede in der Landesgesetzgebung und der uneinheitliche Vollzug bundes- und landesrechtlicher Vorgaben erschweren nicht nur die Lenkung und Kontrolle dieses Marktes, sondern auch das rechtskonforme Verhalten aller Beteiligten.

So bestehen auf landesgesetzlicher Ebene 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, auf Bundesebene ein uneinheitlicher Vollzug insbesondere in den Bereichen des Gesundheits- und Steuerrechts.

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 Antrag auf Eröffnung eines Bordells stattgegeben wurde,⁴¹ siehe hierzu auch das Kapitel „örtliche Einschränkungen“.

Der sachliche 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 mitunter die Erfahrung und das Wissen, welche spezifischen Auflagen und Bedingungen für den Bordellbetrieb sachlich geboten sind.

Die regional unterschiedliche Rechtslage und Vollzugspraxis führen dazu, dass BordellbetreiberInnen und SexdienstleisterInnen in jedem Bundesland andere Rahmen- und Wettbewerbsbedingungen vorfinden. SexdienstleisterInnen erschwert dies zusätzlich die Erlangung relevanter Informationen 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 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 der Exekutive die Kontrolle des Marktes erleichtern und eine einheitlichere Vollzugspraxis gewährleisten. Informationen und Daten könnten eben-

⁴¹ 2017 wurde ein langjähriges Bewilligungsverfahren für ein Bordell in Hohenems endgültig negativ beschieden.

falls leichter ausgetauscht und abgeglichen werden und damit einer Verwaltungsvereinfachung, höheren Transparenz und leichteren Erkennbarkeit von neuen Entwicklungen dienen.

Empfehlungen

Wie bereits vom ExpertInnenkreis Prostitution⁴² festgestellt, erschwert die Länderkompetenz samt der damit einhergehenden Rechtszersplitterung die Regulierung und Steuerung des Marktes. Weitere Schwierigkeiten ergeben sich aus dem zum Teil sehr unterschiedlichen Vollzug von - für die Sexarbeit relevanten - Bundesmaterien. Es wird daher die Übertragung der Länderkompetenz zur **Regelung von Sexdienstleistungen und Bordellbetrieben in die Bundeskompetenz** empfohlen.

Vordringlich wird jedoch eine **Harmonisierung der Rechtslage und Vollzugspraxis** durch eine Stärkung der **strukturierten Kooperation** der Länder untereinander sowie zwischen dem Bund und den Ländern empfohlen.

Zur Entlastung der Gemeinden und zur Schaffung von Synergieeffekten wird die Übertragung der Zuständigkeit **für Bordellgenehmigungen**⁴³ gemäß Art. 118 Abs 7 B-VG empfohlen, siehe dazu ausführlicher das Kapitel „Genehmigungsverfahren“.

Gesetzeslage - Überblick

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 OGH⁴⁴ als sittenwidrig. Dienstleistungsverträge zwischen SexdienstleisterInnen und Kunden sowie (freie) Dienstverhältnisse zwischen SexdienstleisterInnen und BordellbetreiberInnen waren damit ausgeschlossen.

In seiner Entscheidung vom 18. April 2012⁴⁵ 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, bleibt offen.

⁴² „Prostitution in Österreich - Rechtslage, Auswirkungen, Empfehlungen“, Wien, Juni 2008, <https://www.bundeskanzleramt.gv.at/agenda/frauen-und-gleichstellung/prostitution.html>.

⁴³ Oö. SDLG-Übertragungsverordnung, LGBl 65/2013 idF LGBl 60/2020.

⁴⁴ V.a. die Leitentscheidung des OGH vom 28. Juni 1989, 3Ob516/89.

⁴⁵ Leitentscheidung des OGH vom 18. April 2012, 3Ob45/12g.

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; sie gelten als „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-Infektionen⁴⁶). 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. SexdienstleisterInnen, deren Einkünfte oberhalb der Geringfügigkeitsgrenze liegen, sind nun sozialversicherungspflichtig.

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 von Straßenprostitution 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.

⁴⁶ 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 im Burgenland besteht für SexdienstleisterInnen⁴⁷ persönliche Meldepflicht⁴⁸, 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 Bundesländern⁴⁹ auch Angaben zur Aufenthaltsberechtigung. Die Erfassung der Meldedaten erfolgt also weder vereinheitlicht und zentral⁵⁰ noch durchgehend elektronisch. Eine Abfrage dieser (anonymisierten) Daten erfordert die Einbindung sämtlicher betroffenen Behörden und teilweise händische Auswertungen des Datenmaterials.

Entsprechend hängt die Aussagekraft von Abfragen nicht nur von den tatsächlich erfassten Daten, sondern auch von der Rückmeldebereitschaft 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 Pflichtuntersuchung⁵¹:* 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 zentrale⁵² 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

⁴⁷ In Wien bei der Landespolizeidirektion, im Burgenland bei der Gemeinde.

⁴⁸ Unabhängig davon, ob die Tätigkeit in einem Bordell ausgeübt wird oder im Rahmen von Hausbesuchen, etc.

⁴⁹ So zum Beispiel § 10 Abs. 2 Z 3 lit. a Steiermärkisches Prostitutionsgesetz.

⁵⁰ Ein Sonderfall ist Wien, mit einer zentral zuständigen Meldestelle für SexdienstleisterInnen und Genehmigungsbehörde für Bordellbetriebe bei der Landespolizeidirektion Wien.

⁵¹ Verordnung der Bundesministerin für Gesundheit über gesundheitliche Vorkehrungen für Personen, die sexuelle Dienstleistungen erbringen, BGBl II 198/2015.

⁵² Lediglich in Wien besteht mit dem „Sozialberatungsstelle für sexuelle Gesundheit – Beratung und Betreuung für Menschen in der Prostitution“ eine für ganz Wien zuständige Stelle.

Sexdienstleistung in Österreich arbeiten. Da davon auszugehen ist, dass sich SexdienstleisterInnen nur dann der Pflichtuntersuchung unterziehen, wenn sie auch tatsächlich planen, in den folgenden Wochen zu arbeiten (siehe dazu auch das Kapitel „Pflichtuntersuchungen“).

- *Anzahl der Laboruntersuchungen:* seit 2017 führt die Österreichische Agentur für Gesundheit und Ernährungssicherheit GmbH (AGES) im Auftrag des Gesundheitsministeriums die Laboruntersuchungen im Rahmen der Pflichtuntersuchung durch. Die Zahl der untersuchten Proben liegt für HIV, Tripper und Syphilis jeweils nach Bundesland und Monat vor. Aus diesen Daten kann grob die Anzahl der mit Gesundheitskarte arbeitenden SexdienstleisterInnen geschätzt werden.
- *Bordellgenehmigungen*⁵³: die grundsätzliche Zuständigkeit für Bordellgenehmigungen liegt bei den BürgermeisterInnen, es sei denn, diese wurde durch Verordnung der Landesregierung an die Bezirksverwaltungsbehörde⁵⁴/Landespolizeidirektion⁵⁵ übertragen oder es wurde landesgesetzlich eine andere Behörde für zuständig erklärt⁵⁶. Auch Bordellgenehmigungen werden nicht landesweit zentral erfasst. Allerdings werden Bordellbetriebe jährlich im Rahmen der Erstellung des Sicherheitsberichtes pro Bundesland gezählt. 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 Anzeigeerstattung im Verwaltungsstrafverfahren. Eine österreichweite Auswertung von Verwaltungsstrafverfahren ist nicht möglich.
- *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.
- *Kriminalstatistik:* Diese lässt Auswertungen hinsichtlich angezeigter und geklärter Fälle von relevanten Strafrechtsdelikten zu, siehe dazu das Kapitel „Sittenwidrigkeit-Arbeitsrecht-

⁵³ Im Burgenland sowie in Niederösterreich besteht lediglich eine Anzeigepflicht für Bordelle.

⁵⁴ Siehe zum Beispiel die Oö. SDLG-Übertragungsverordnung.

⁵⁵ Zum Beispiel in Wien an die Landespolizeidirektion Wien, vgl. § 3 Abs. 3 Wiener Prostitutionsgesetz 2011.

⁵⁶ Zum Beispiel in Vorarlberg der Gemeindevorstand.

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.

Strafrecht“. Während für alle relevanten Delikte Täterdaten ausgewiesen werden,⁵⁸ 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 StGB „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 sowie die Zahl durchgeführter Laboruntersuchungen der Österreichischen Agentur für Gesundheit und Ernährungssicherheit GmbH (AGES). 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.

Die Entwicklungen für das von der Covid-19 Pandemie geprägte Jahr 2020 wird in dem eigenen Kapitel „Auswirkungen der Covid-19 Pandemie“ dargestellt!

Bordellbetriebe

Die in der folgenden Grafik gegebene Übersicht basiert überwiegend auf Zahlen, die den jährlichen Sicherheitsberichten 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 Bundesländer⁶³ zum Teil auch illegale bordellähnliche Betriebe, wie vor allem Go-Go-Bars, enthalten – Betriebe also, von denen die Polizei vermutet, dass sie illegale Bordellbetriebe sind.

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 bis 2010 erstellten Lageberichte waren etwas ausführlicher, 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.

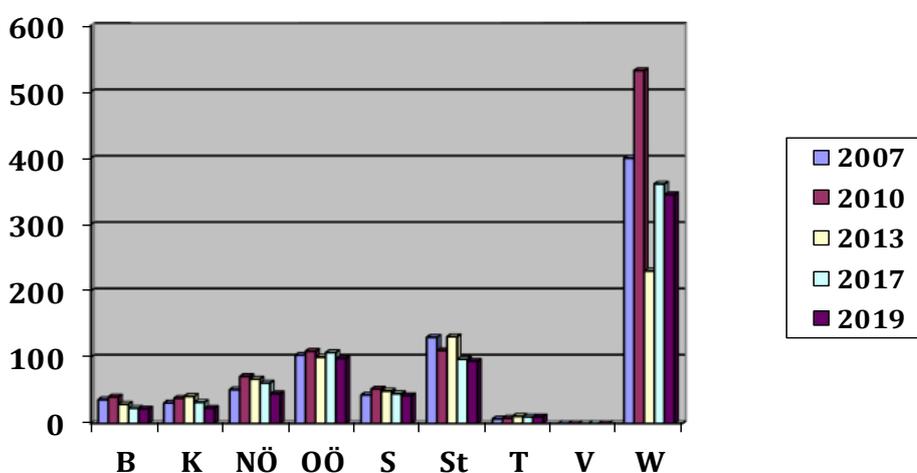
⁶² Dieser enthält einen Abschnitt zu Menschenhandel und Prostitution mit einigen Eckdaten, insbesondere zu legalen Betrieben und gemeldeten SexdienstleisterInnen.

⁶³ 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. 2019 ist die Anzahl für Tirol und Salzburg eine Summe an Bordellen und Table-Dance-Lokalen.

2019 wurden dem Bundeskriminalamt 718 Rotlichtlokale gemeldet, die hauptsächlich als Bordelle, Laufhäuser, Saunaclubs, Go-Go-Bars, Table-Dance-Lokale und Studios geführt werden (2018: 741).

In Wien wurden 2019 345 Rotlichtlokale⁶⁴ gezählt, in Oberösterreich 98 und der Steiermark 94. In Niederösterreich befinden sich 45 Betriebe, in Kärnten 23 und im Burgenland 22. In Vorarlberg besteht keine Bordellgenehmigung und bei den 13 gemeldeten Betrieben handelt es sich ausschließlich um Table-Dance-Lokale, die rotlichtnahe Betriebe sind. In Tirol sind 36⁶⁵ und in Salzburg 42 Etablissements (Bordelle und Table-Dance-Lokale) zu verzeichnen.⁶⁶

Tabelle 1: Anzahl Bordellbetriebe und (illegale) bordellähnliche Betriebe 2013-2019



Quelle: (ehem.) Lageberichte und Sicherheitsberichte des Innenressorts

Besondere Erläuterungen zu einzelnen Bundesländern

Kärnten: Durch eine Verschärfung der Schutzzonenregelung in Kärnten mit Ende 2012⁶⁷ 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.

⁶⁴ Die bereits vorliegende Zahl für das Jahr 2020 in Wien liegt bei 335 Bordellbetrieben.

⁶⁵ Für das Jahr 2019 ist bekannt, dass es 10 genehmigte Bordellbetriebe in Tirol gab, diese sind in der Grafik angeführt.

⁶⁶ BMI, Sicherheitsbericht 2019, Vorbeugung und Bekämpfung
https://www.bmi.gv.at/508/files/SIB_2019/1_SIB_2019_Hauptteil_V20200817_praes.pdf.

⁶⁷ Einführung einer 300 Meter Abstandsregelung mit LGBl. Nr. 105/2012 44.

Wien: Der Anstieg an Bordellbetrieben in Wien⁶⁸ zwischen den Jahren 2007 und 2010 korreliert mit einer erhöhten Anzahl an SexdienstleisterInnen aus den Mitgliedstaaten der EU-Osterweiterung - siehe dazu aber ausführlicher den folgenden Punkt „SexdienstleisterInnen“.

Nach Erlass des Wiener Prostitutionsgesetzes 2011 und Einführung eines Genehmigungsverfahrens für Bordellbetriebe wurden Kontrollen massiv erhöht und illegale Prostitutionslokale (Straßenlokale)⁶⁹ praktisch allesamt geschlossen. Auch zahlreiche vormals legal bestehende Betriebe konnten die erhöhten Anforderungen nicht mehr erfüllen und mussten schließen. Damit ist der deutliche Rückgang zwischen 2010 und 2013 zu erklären.⁷⁰

Zwischen 2013 und 2017 kam es schließlich wieder zu zahlreichen Neubewilligungen. 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. Der Rückgang an Bordellbetrieben (2017: 361 und 2019: 345) korreliert mit einem Rückgang an gemeldeten SexdienstleisterInnen (2017: 3.365 und 2019: 3.139).

In Wien gibt es aber auch weiterhin 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.⁷¹

Betriebsformen und Bordellgröße

Der Trend der letzten Jahre, der von der Eröffnung beziehungsweise Umwidmung von bestehenden Bordellbetrieben in Laufhäuser und Sauna-Clubs ohne Barbetrieb geprägt war, hält nach wie vor an.⁷²

Überdies lässt sich regional, wie in Kärnten, eine Tendenz zu Großbetrieben, mit finanzkräftigen InvestorInnen im Hintergrund, erkennen. Demgegenüber hatten ca. 80% der Betriebe in Wien im Jahr 2020 weniger als fünf Zimmer.⁷³

⁶⁸ 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.

⁶⁹ Gemeint sind illegale Bordellbetriebe, die von der Straße zugänglich sind; im Gegensatz zu Wohnungsbordellen.

⁷⁰ Überdies enthalten die für 2013 und 2017 angeführten Zahlen ausschließlich genehmigte Betriebe.

⁷¹ 2019 gab es 13 rotlichtnahe Betriebe in Vorarlberg und 36 Bordelle und Table-Dance-Lokale in Tirol.

⁷² Sicherheitsbericht 2019.

⁷³ Quelle: LPD Wien.

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.⁷⁴

Bemerkenswert ist in diesem Zusammenhang auch, dass ein relativ hoher Anteil der BetriebsinhaberInnen Frauen sind. Nicht immer sind die BetriebsinhaberInnen aber auch die „wahren wirtschaftlichen EigentümerInnen“, sondern fungieren als Stroh Männer bzw. Strohfrauen.

Straßenprostitution

Legale Straßenprostitution von erheblicher Größe gibt es derzeit nur in Wien. Bis zur örtlichen Einschränkung durch das Wr. Prostitutionsgesetz im November 2011 gab es Straßenprostitution - inklusive des illegalen Anteils - ungefähr in einer 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.⁷⁵ Straßenprostitution hat sich seit der Implementierung der Covid-19-Maßnahmen noch weiter deutlich reduziert.

Illegale Straßenprostitution, die es bis vor einigen Jahren in Wien, Salzburg und Innsbruck noch in erheblicher Größe gab, ist praktisch verschwunden und beschränkt sich mittlerweile auf wenige Einzelpersonen.⁷⁶

SexdienstleisterInnen

Zahlen zu in Österreich tätigen SexdienstleisterInnen bieten die Daten der behördlich gemeldeten SexdienstleisterInnen und die Anzahl der untersuchten Proben im Rahmen der Pflichtuntersuchung. Nicht für alle Bundesländer und Jahre stehen 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 Öster-

⁷⁴ Punktuell liegen der AG genauere Informationen vor: Im Burgenland wird beobachtet, dass es sich bei den BetreiberInnen vermehrt um ungarische StaatsbürgerInnen handelt, während die GeschäftsführerInnen österreichische StaatsbürgerInnen bleiben.

⁷⁵ Keine Zahlen vorhanden.

⁷⁶ Dies einerseits durch verstärkte Kontrollen, in Innsbruck auch verstärkt durch eine Gesetzesänderung 2017. Seither machen sich auch Kunden bei Nachfrage nach illegalen Sexdienstleistungen strafbar - wie zum Beispiel bei illegaler Straßenprostitution.

reichs 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 Pflichtuntersuchungen können daher ein realistischeres Bild vermitteln, wieviele der behördlich gemeldeten SexdienstleisterInnen in einem bestimmten Zeitraum auch tatsächlich in der Sexdienstleistung in Österreich (legal) gearbeitet haben.

Bundesweite Gesamtzahlen

Die Sicherheitsberichte von 2013 bis 2017 zeigen eine relativ konstante bundesweite Gesamtzahl von circa 7.000 registrierten SexdienstleisterInnen auf. 2018 wurde ein leichter und 2019 ein deutlicher Rückgang auf 6.432 Personen verzeichnet.

Daten über die Anzahl der durchgeführten Pflichtuntersuchung, die seit 2017 ausgewertet werden können, ergeben für die Jahre 2017-2019 hingegen gleichbleibend einen niedrigeren Wert. Jährlich haben sich danach durchschnittlich etwa 5.000-6.000 Einzelpersonen der Pflichtuntersuchung unterzogen.

Die genannten Daten sprechen grob betrachtet dafür, dass die Nachfrage in den letzten Jahren bis Ende 2019 relativ konstant geblieben ist.

Ungefähr 95% der SexdienstleisterInnen im legalen Bereich waren und sind MigrantInnen, davon die Mehrzahl aus den EU-Ländern Rumänien, Bulgarien, Ungarn und der Slowakei.

Bundeslandspezifische Zahlen

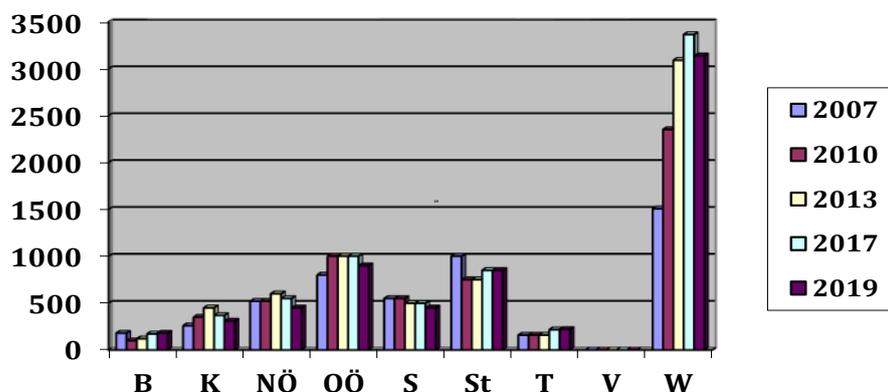
Die Grafik zur Anzahl der registrierten SexdienstleisterInnen pro Bundesland beruht auf Daten der Lageberichte des BMI von 2007-2010⁷⁷, einer bundesweiten Abfrage der AG Prostitution im Jahr 2013 und Daten des Bundeskriminalamtes für 2017-2019.

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.

⁷⁷ 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.

Tabelle 2: Anzahl SexdienstleisterInnen im legalen Bereich 2007-2019

Quelle: 2007-2010 Lageberichte des BMI, 2013 bundesweite Abfrage der AG Prostitution, 2017-2019 Daten des Bundeskriminalamtes

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 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. Zusätzlich ist dabei zu bedenken, dass eine erhebliche Anzahl von SexdienstleisterInnen, die sich in Wien der Pflichtuntersuchung unterziehen, tatsächlich aber im Burgenland oder in Niederösterreich arbeitet.

Auch für die Jahre 2018 und 2019 zeigen sich erhebliche Unterschiede in den Daten der polizeilich registrierten SexdienstleisterInnen im Vergleich zu den durchschnittlich auf das Jahr berechneten Pflichtuntersuchungen in Wien. Den Daten ist jedoch gemeinsam, dass ein leichter Rückgang zu verzeichnen ist. Auch die Anzahl an Bordellbetrieben ist in derselben Zeit gesunken (siehe den entsprechenden Abschnitt).

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, bei illegaler Straßenprostitution 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 besteht kein in sich geschlossener Markt. Insbesondere in Grenzregionen - vor allem zu Tschechien, Deutschland und der Schweiz - suchen österreichische Kunden auch Bordelle oder Straßenprostitution 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 verboten sind, siehe dazu auch das Kapitel „Hausbesuche“.

Auch Go-Go-Bars und Massagesalons sind oftmals verdeckte Bordellbetriebe.

Illegale Straßenprostitution gibt es derzeit auch in Wien, Salzburg und Innsbruck kaum mehr.

Eine seriöse Schätzung des illegalen Marktes (inkl. Straßenprostitution) 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.

Das *de facto* Arbeitsverbot für SexdienstleisterInnen während der Covid-19 Pandemie führte jedenfalls zu einer Veränderung und einer massiven Verlagerung in den illegalen Bereich. Insbesondere die Anbahnung über das Internet und die illegale Wohnungsprostitution sind stark gestiegen, siehe hierzu das folgende Kapitel „Auswirkungen der Covid-19 Pandemie“.

6 Auswirkungen der Covid-19 Pandemie

Seit März 2020 bis zum Zeitpunkt der Berichtslegung ist der Markt von Maßnahmen zur Eindämmung der Covid-19 Pandemie geprägt. Diese umfass(t)en Ausgangsbeschränkungen, Betretungsverbote für Bordellbetriebe, Abstandsregelungen und besondere Hygienemaßnahmen.

Viele - teils strukturelle - Problemstellungen, mit denen SexdienstleisterInnen konfrontiert sind, wirk(t)en sich in der Pandemie besonders nachteilig aus: unter anderem dass,

- österreichische Banken SexdienstleisterInnen oftmals kein Konto gewähren⁷⁸
- Finanzämter an SexdienstleisterInnen teilweise keine Steuernummer vergeben
- weiterhin von zahlreichen BetreiberInnen Pauschalsteuern eingehoben werden und SexdienstleisterInnen in Folge keinen Einkommensnachweis haben
- SexdienstleisterInnen generell erschwerten Zugang zu Information haben

Keine Möglichkeit legal zu arbeiten, und mangelnder Zugang zu Ersatz- oder Sozialleistungen hat SexdienstleisterInnen in großem Umfang in die Illegalität gedrängt – und auf Kundenseite bestand die Nachfrage nach sexuellen Dienstleistungen weiterhin. Gleichzeitig hat die Verschiebung in den illegalen Bereich den Zugang zu SexdienstleisterInnen für Beratungsstellen und Polizei erheblich erschwert.⁷⁹ Die Zeit der Covid-19 Pandemie zeigt daher deutlich auf, wie sich ein quasi Totalverbot der Sexarbeit in der Praxis auswirkt.

Problemlage

Einkommensverlust und Rechtsunsicherheit durch Covid-19- Regelungen

Im Zeitraum März 2020 bis April 2021 galten für Bordellbetriebe weitgehende Betretungsverbote für Kunden. Bordellbetriebe durften in diesem Zeitraum lediglich vier Monate von Juli bis November 2020 offenhalten und sind auch noch zum Zeitpunkt der Berichtslegung geschlossen. In den Covid-19-Verordnungen sind sie unter „Freizeiteinrichtungen“ subsumiert, für die es klare Regelungen gab und gibt. Alle SexdienstleisterInnen, die in Bordellbetrieben zuvor legal tätig waren, verloren damit ab März 2020 bis heute weitgehend ihre Einnahmen.

⁷⁸ Gleichbehandlungsanwaltschaft, Empfehlung für Bankinstitute für die diskriminierungsfreie Eröffnung eines Kontos für Einzelunternehmerinnen, die als Sexdienstleisterinnen tätig sind (Juli 2019).

⁷⁹ Die Bestandsaufnahme zu den Folgen der Covid-19-Pandemie durch den Bundesweiten Koordinierungskreis gegen Menschenhandel e.V. (KOK) zeigt auch für Deutschland auf, dass die Veränderungen durch die Covid-19-Pandemie dazu geführt haben, dass Behörden und Beratungsstellen weniger Zugang zu potentiell Betroffenen von Menschenhandel haben und dadurch weniger Opfer identifizieren können.

Für Hausbesuche bei Kunden, die in einigen Bundesländern landesgesetzlich unter normalen Umständen zulässig sind, und die Straßenprostitution, gab es in den Covid-19-Verordnungen jedoch keine zweifelsfreie Regelung.

Dienstleistungen, wie etwa von FriseurInnen, MasseurInnen aber auch TätowiererInnen, waren und sind in den Covid-19-Verordnungen hingegen als sog. körpernahe Dienstleistungen klassifiziert und unterliegen als solche eigenen und freizügigeren Regeln als Freizeitbetriebe.

Die Schließung der Bordellbetriebe und die Rechtsunsicherheit bezüglich Hausbesuche führte dazu, dass SexdienstleisterInnen seit März 2020 kaum Möglichkeiten hatten, ihrer Tätigkeit legal nachzugehen. Dies hatte existenzbedrohende Auswirkungen für SexdienstleisterInnen und deren Familien.

Auch auf Seite der BordellbetreiberInnen kam und kommt es nach wie vor zu starken Einbußen. Im Gegensatz zu anderen Freizeiteinrichtungen sind sie vom Lockdown-Umsatzersatz explizit ausgenommen.⁸⁰ Ob diese explizite Ausnahme sachlich gerechtfertigt ist, kann nur durch eine verfassungsrechtliche Prüfung endgültig geklärt werden.

Kaum Zugang zu Ausgleichszahlungen aus Härtefallfonds

Von staatlicher Seite wurden Corona-Härtefallfonds eingerichtet, um covidbedingte finanzielle Verluste von UnternehmerInnen bestmöglich auszugleichen. SexdienstleisterInnen hatten als Neue Selbständige ebenfalls die Möglichkeit Ausgleichszahlungen zu beantragen.

In der ersten Phase des Härtefallfonds bestanden folgende Voraussetzungen: ein österreichisches Bankkonto, die Kennzahl des Unternehmensregisters oder eine österreichische Steuernummer, die Unternehmensgründung bis zum 31. Dezember 2019, eine Pflichtversicherung in der Krankenversicherung nach GSVG, sowie Einkünfte aus selbständiger Arbeit von mindestens 5.527,92 €.

In der zweiten Phase wurden die Voraussetzungen etwas gelockert und war neben der österreichischen Steuernummer auch eine freiwillige Pflichtversicherung ausreichend, solange die Aufnahme der Tätigkeit bis 15. März 2020 erfolgt war.

Die bereits eingangs beschriebenen – oftmals strukturell bedingten – Problemlagen, wie fehlendes österreichisches Konto, fehlende Steuernummer, fehlender Einkommensnachweis wegen Pauschalbesteuerung, aber auch generell die oftmals geringen Einkünfte unter der Geringfügigkeitsgrenze, führten allerdings dazu, dass nur sehr wenige SexdienstleisterInnen die geforderten Voraussetzungen auch tatsächlich erfüllten bzw. überhaupt erfüllen konnten.

⁸⁰ Verordnung des Bundesministers für Finanzen gemäß § 3b Abs. 3 des ABBAG-Gesetzes betreffend Richtlinien über die Gewährung eines Lockdown-Umsatzersatzes durch die COVID-19 Finanzierungsagentur des Bundes GmbH (COFAG), BGBl. II Nr. 467/2020.

Kaum Zugang zu Sozialleistungen

SexdienstleisterInnen erfüllen großteils auch nicht die Voraussetzungen, um in Österreich Sozialleistungen zu empfangen.

Beratungsstellen bemüht(en) sich, über Spendenaufrufe in Not geratene SexdienstleisterInnen zumindest mit Lebensmitteln und den allernötigsten Dingen des täglichen Bedarfs zu unterstützen.

Erschwerter Zugang zu Information

SexdienstleisterInnen haben bereits unter normalen Umständen erschwerten Zugang zu relevanten Informationen, siehe dazu das Kapitel „Beratung und Information“.

Durch die coronabedingten Einschränkungen wurde der Informationszugang noch schwieriger. Beratungsstellen können bis heute nur eingeschränkt persönliche Beratungen anbieten. Aufsuchende Arbeit im klassischen Sinne ist seit dem ersten Lockdown gänzlich weggefallen.

Auch der phasenweise Wegfall der mit Beratungsleistungen verbundenen Pflichtuntersuchungen führt zu einem weiteren Informationsverlust.

Die bereits geschilderten Rechtsunsicherheiten bezüglich Hausbesuche und die sehr komplexen Antragsregelungen für Ersatz- bzw. Sozialleistungen sind jedoch ohne Hilfestellung kaum zu bewältigen.

Beratungsstellen versuch(t)en im Rahmen ihrer Möglichkeiten weiterhin Beratung und Unterstützung anzubieten. Die Onlineberatung hat dabei deutlich an Bedeutung zugenommen.

Zusammenfassung

Die coronabedingten Einschränkungen liefen für SexdienstleisterInnen auf ein *de facto* Arbeitsverbot hinaus, dem jedoch kaum Ansprüche auf Ersatz- und Sozialleistungen gegenüberstehen.

Auch alternative Einkommensmöglichkeiten standen kaum zur Verfügung.

Dies führte bei einem Großteil der SexdienstleisterInnen zu einer massiven Existenzbedrohung und dazu, dass vormals legal arbeitende SexdienstleisterInnen zum Teil nunmehr aus der illegalen Prostitution, Einkünfte beziehen.

Entwicklungen des österreichischen Marktes seit Ausbruch der Covid-Pandemie

Auf Basis von Rückmeldungen der Polizei und Beratungsstellen sowie Daten zur Pflichtuntersuchung können grobe Aussagen über coronabedingte Entwicklungen am Markt getroffen werden.

Starker Anstieg der illegalen Wohnungsprostitution

Beobachtungen von Polizei und Beratungsstellen zeigen, dass es seit dem ersten Lockdown zu einem starken Anstieg der illegalen Wohnungsprostitution gekommen ist.

Während die Bordellbetriebe geschlossen bleiben, werden stattdessen zum Beispiel Wohnungen - oftmals auch nur für kurze Zeiträume, unter anderem über AirBnB - angemietet, um dort sexuelle Dienstleistungen zu erbringen. In Bundesländern, in denen Hausbesuche beim Kunden nicht erlaubt sind, werden diese dennoch angeboten.

Je länger die Schließung der Bordellbetriebe dauerte, desto mehr SexdienstleisterInnen entschieden sich aus existenziellen Gründen, sexuelle Dienstleistungen im illegalen Bereich anzubieten.

Von polizeilicher Seite, ebenso wie von den Beratungsstellen, besteht die Befürchtung, dass es umso schwieriger wird, je länger das *de facto* Arbeitsverbot gilt, den damit geschaffenen illegalen Markt wieder zurück in die Legalität zu führen.⁸¹

Uneinschätzbar ist auch, wie viele Bordellbetriebe die covidbedingten Schließungen wirtschaftlich nicht überstehen und Insolvenz anmelden werden.

Bordellschließungen führen in der Praxis jedenfalls zu weniger legalen Arbeitsmöglichkeiten. Zu den daraus folgenden möglichen negativen Auswirkungen auf Lebens- und Arbeitsbedingungen für SexdienstleisterInnen siehe auch das Kapitel „Bordellbetriebe“.

In der Polizeiarbeit zeigt sich bereits jetzt, dass die Kontrolle durch sog. Beschützer im illegalen Bereich häufig und umfassend ist – stärker, als dies in genehmigten Bordellbetrieben möglich wäre, wo diesen kein Zutritt gewährt wird. Auch Kunden nutzen zum Teil aus, dass SexdienstleisterInnen illegal arbeiten, indem sie durch Drohung mit der Polizei besondere Leistungen oder niedrige Preise erpressen.

Kommt es zu einer polizeilichen Kontrolle, drohen empfindliche Strafen. Wird eine Sexdienstleisterin zum Beispiel in Wien der illegalen Wohnungsprostitution überführt und ist sie weder polizeilich gemeldet, noch hat sie ein Gesundheitsbuch, muss sie – neben dem drohenden Verlust der Wohnung - mit einer Verwaltungsstrafe von mindestens 900 Euro rechnen.

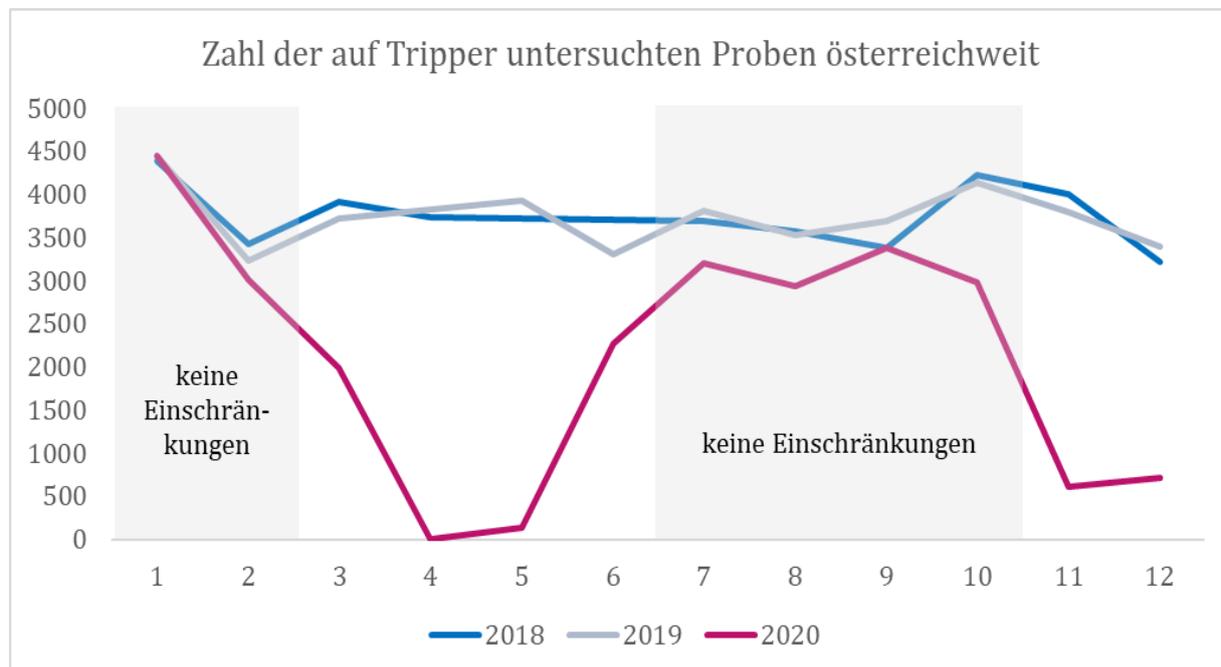
Der Polizei kommt im illegalen Bereich also vorwiegend eine repressive Rolle zu, anders als im legalen Bereich, wo auch vertrauensbildende Maßnahmen möglich sind. Damit gehen der Polizei auch wichtige Informations- und Unterstützungsmöglichkeiten verloren.

Entwicklung der Zahl untersuchter Proben im Rahmen der Pflichtuntersuchung

Der coronabedingte Rückgang an legal arbeitenden SexdienstleisterInnen lässt sich an der zahlenmäßigen Entwicklung untersuchter Proben im Rahmen der Pflichtuntersuchung ablesen.

⁸¹ In Wien werden im illegalen Bereich auch viele „neue“ Sexdienstleisterinnen wahrgenommen, die also vorher auch noch nicht im legalen Bereich tätig waren.

Die folgende Grafik stellt einen Drei-Jahres-Vergleich der Zahl der von der AGES auf Tripper (*Neisseria gonorrhoeae*) untersuchten Proben dar.⁸²



Quelle: AGES, eigene Darstellung

Betrachtet man die einzelnen Monate, zeigt sich, dass Jänner und Februar in den Jahren 2018-2020 relativ deckungsgleich sind. Der Einbruch der Zahl untersuchter Proben im März 2020 korreliert mit der Verhängung umfassender Ausgangsbeschränkungen und Schließung der Bordelle ab Mitte März.⁸³

Der deutliche Anstieg der Zahl untersuchter Proben von Juni bis Oktober 2020 korreliert mit der Öffnung der Bordellbetriebe.

In den Monaten Juli bis September 2020 ist die Schwankungsbreite zu den Vorjahren relativ gering. Der höchste Wert im September 2020 erreichte den Wert von 2018.

Die vergleichsweise niedrigen Probenzahlen in den Monaten März, April, Mai, Juni und ab November 2020 korrelieren wiederum mit jenen Zeiten, in denen die Ausübung sexueller Dienstleistungen gar nicht oder höchstens über Hausbesuche legal möglich war.

Ab Mitte März bis Ende Mai waren die Untersuchungsstellen in fast allen Bundesländern geschlossen. Im April 2020 wurden österreichweit überhaupt keine Pflichtuntersuchungen durch-

⁸² Gemäß der Verordnung der Bundesministerin für Gesundheit über gesundheitliche Vorkehrungen für Personen, die sexuelle Dienstleistungen erbringen ist die Kontrolluntersuchung im Abstand von sechs Wochen vorgesehen.

⁸³ Viele SexdienstleisterInnen sind knapp vor dem ersten Lockdown in ihr Heimatland zurückgereist – aber zahlreiche SexdienstleisterInnen konnten nicht mehr rechtzeitig ausreisen und mussten wegen Grenzschließungen und mangels öffentlicher Verbindungen ohne Einkommen in Österreich verharren.

geführt, womit der Wert 0 erklärt ist. Auch im Dezember 2020 wurden in einigen Bundesländern keine Untersuchungen durchgeführt.

Dass es im Juni bereits zu einem Anstieg der Probenzahlen kam, obwohl Betriebe erst mit Juli öffnen durften, ist damit erklärbar, dass Pflichtuntersuchungen auf Grund der Vorlaufzeiten bereits frühzeitig angeboten wurden, um zu ermöglichen, dass SexdienstleisterInnen mit der Öffnung im Juli auch tatsächlich zu arbeiten beginnen konnten.

Aus gesundheitspolitischen Überlegungen und um legal tätig sein zu können, scheint die durchgängige Verfügbarkeit der Untersuchungen als niederschwelliges Angebot für SexdienstleisterInnen jedenfalls dringend geboten. Aber auch im Sinne der Ausbeutungserkennung ist das Angebot der Pflichtuntersuchungen ein wichtiger Rahmen, um mit SexdienstleisterInnen in Kontakt zu kommen und in Austausch zu treten.

Die Frage, unter welchen Voraussetzungen Untersuchungen angeboten werden, hat jedenfalls mit der Verdrängung des Marktes in die Illegalität an Bedeutung gewonnen.

Umsetzungsmaßnahmen

- **Informationsmaterial:** Mehrsprachige Videos zur Unterstützung der Antragstellung beim Corona-Härtefallfonds von den Beratungsstellen LENA und maiz (in Kooperation mit der Johannes Kepler Universität Linz)⁸⁴; Vorlagen für das Verfassen diverser Anträge (Stundungsanträge, Ratenzahlungsvereinbarungen etc.); umfassende Informationen über staatliche Unterstützungsmöglichkeiten direkt auf den Websites der Beratungsstellen.

⁸⁴ <https://www.caritas-linz.at/hilfe-angebote/menschen-in-not/lena-beratungsstelle-fuer-menschen-die-in-der-prostitution-arbeiten-bzw-gearbeitet-haben/aktuelle-informationen-zu-corona/>.

7 Bundeskompetenzen

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

Bereits der in der Einleitung erwähnte *ExpertInnenkreis „Prostitution“* hat in seinem 2008 veröffentlichten Abschlussbericht⁸⁵ 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 ABGB⁸⁶ als nichtig. Dienstleistungsverträge zwischen SexdienstleisterInnen und Kunden sowie (freie) Dienstverhältnisse zwischen SexdienstleisterInnen und BordellbetreiberInnen waren damit ausgeschlossen.

In seiner Entscheidung vom 18. April 2012⁸⁷ 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; sie gelten als „Neue Selbständige“.

⁸⁵ „Prostitution in Österreich – Rechtslage, Auswirkungen, Empfehlungen“, Wien, Juni 2008, <https://www.bundeskanzleramt.gv.at/agenda/frauen-und-gleichstellung/prostitution.html>.

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

⁸⁷ Leitentscheidung des OGH vom 18. April 2012, 3Ob45/12g.

Die genannte OGH-Entscheidung bringt Klarheit zur Einklagbarkeit des Honorars von SexdienstleisterInnen⁸⁸ - 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 ist⁸⁹ bzw. klare gesetzliche Bestimmungen in diesem Zusammenhang fehlen, 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, 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/die BordellbetreiberIn 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/die BordellbetreiberIn 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 kann;⁹⁰ 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“.

⁸⁸ Siehe dazu ausführlich die Kapitel 4 und 5 des Arbeitsberichts des ExpertInnenkreises Prostitution.

⁸⁹ Vor allem wegen des im Arbeitsrecht geltenden Weisungsrechts.

⁹⁰ 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 profitieren⁹¹ sowie
- unabhängig vom Alter jemanden maßgeblich zu beeinflussen in der Prostitution tätig zu werden,⁹² sich aus der Prostitution anderer zu bereichern,⁹³ auch bereits in der Prostitution tätige Personen aus einem anderen Staat anzuwerben,⁹⁴ bestimmte Handlungen im Vorfeld der Ausbeutung von Personen zu setzen⁹⁵ und sexuelle Dienste von Personen in Anspruch zu nehmen nach vorangegangener Einschüchterung oder, wenn man weiß, dass sie diese auf Grund einer Zwangslage erbringen⁹⁶.

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 ArbeitnehmerInnenbeschäftigungen⁹⁷ zuständig ist, Arbeitsbedingungen in klassischen Bordellbetrieben oft als dienstnehmerInnenähnlich. Diese Einschätzung wird auch vom Verwaltungsgerichtshof geteilt.⁹⁸

Wie bereits ausgeführt ist derzeit unklar, ob Arbeitsverhältnisse im Bereich der Sexarbeit 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

⁹¹ § 207b StGB „Sexueller Missbrauch von Jugendlichen“ sowie § 215a StGB „Förderung der Prostitution und pornographischer Darbietungen Minderjähriger“.

⁹² § 215 StGB „Zuführung zur Prostitution“.

⁹³ § 216 StGB „Zuhälterei“. Anhebung des Strafrahmens 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 Telefonüberwachung - 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 Strafverfahren. 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.

⁹⁴ § 217 StGB „Grenzüberschreitender Prostitutionshandel“.

⁹⁵ § 104a StGB „Menschenhandel“.

⁹⁶ § 205a StGB „Verletzung der sexuellen Selbstbestimmung“. Einführung 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 der/die SexdienstleisterIn eingeschüchtert ist oder sich in einer Zwangslage befindet.

⁹⁷ Dies betrifft Drittstaatsangehörige.

⁹⁸ Zum Beispiel VwGH vom 20. Juni 2011, GZ 2009/09/0056 und vom 31. Juli 2009, GZ 2008/09/0086.

ArbeitnehmerInnenschutzbestimmungen anwendbar und die Arbeitsinspektorate zur Kontrolle befugt.⁹⁹

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 - bereits 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/die BordellbetreiberInn erstatten.¹⁰⁰

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 wurden,¹⁰¹ dass diese in der Praxis bisher nicht angenommen wurden. So haben BordellbetreiberInnen in der Regel kein Interesse daran, Arbeitsverträge abzuschließen, 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. Ebenso wegen der Sorge vor Stigmatisierung und Diskriminierung, die mit einer Offenlegung zu erwarten sind.

Empfehlungen

- Die durch die OGH-Judikatur 2012 erfolgte Abkehr von der früheren Rechtsprechung, der zufolge Verträge auch im Rahmen legaler (!) Prostitutionsausübung generell als sittenwidrig qualifiziert wurden, ist grundlegend und richtungsweisend. Diese höchstgerichtliche Auslegung entspricht der einhelligen Position der AG Prostitution, welche darin eine wesentliche Grundvoraussetzung sieht, um eine tatsächliche Stärkung der Rechtsposition von SexdienstleisterInnen zu ermöglichen und der Stigmatisierung dieser Berufsgruppe entgegen zu wirken. Darüber hinaus sind jedoch noch zentrale Fragen offen, insbesonde-

⁹⁹ Auf freie Dienstverhältnisse sind die Vorschriften des technischen und hygienischen ArbeitnehmerInnenschutzes anzuwenden, nicht jedoch die des Verwendungsschutzes.

¹⁰⁰ 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.

¹⁰¹ Gesetz zur Regelung der Rechtsverhältnisse der Prostituierten (Prostitutionsgesetz – ProstG) vom 20. Dezember 2001.

re im Zusammenhang mit rechtmäßigen Dienstverträgen zwischen SexdienstleisterInnen und BordellbetreiberInnen, und dem fehlenden, aber erforderlichen ArbeitnehmerInnen-schutz für SexarbeiterInnen. **Um die notwendige Rechtssicherheit zu erreichen, wird die gesetzliche Klarstellung der Rechtswirkungen von Verträgen im Sexdienstleistungsbereich empfohlen.**

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.

- Generell bedarf es **regelmäßiger Kontrollen** von Bordellbetrieben, um bessere Arbeitsbedingungen tatsächlich durchsetzen zu können, siehe hierzu das Kapitel „Kontrollen“. Diese Kontrollen müssen die Einhaltung von Auflagen und sonstiger Verpflichtungen umfassen, aber auch von Weisungsverboten, 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.

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 Einkommensteuerpflicht ab € 11.000 Jahreseinkommen.

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 Abgaben abzuführen. Im umgekehrten Fall hat die SexdienstleisterIn bei voraussichtlicher 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 Erlass¹⁰² klargestellt, dass diese Besteuerungspraxis unzulässig ist.

Von den Beratungsstellen LENA und SOPHIE wurde im Zuge der neuen Besteuerungspraxis ein mehrsprachiges Informationsblatt für SexdienstleisterInnen erstellt, das vom Bundesministerium für Finanzen auf seine Richtigkeit geprüft und zuletzt 2021 aktualisiert wurde.¹⁰³ 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“.

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. Auch führt es in der Praxis dazu, dass viele der Frauen, die Pauschalsteuer zahlen, sich nicht bei der Sozialversicherungsanstalt der Selbständigen (SVS) anmelden und somit nicht sozialversichert sind.

¹⁰² Erlass des BMF vom 18.06.2014, BMF-010203/0243-VI/B/2014, <https://findok.bmf.gv.at/findok?execution=e1s1>.

¹⁰³ <https://www.caritas-linz.at/hilfe-angebote/menschen-in-not/lena-beratungsstelle-fuer-menschen-die-in-der-prostitution-arbeiten-bzw-gearbeitet-haben/information-download/>.

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.

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 unzulässige Pauschalsteuer eingehoben oder von manchen Finanzämtern keine eigene Steuernummer für SexdienstleisterInnen vergeben. Keine österreichische Steuernummer zu besitzen, führte während der Covid-19 Pandemie zu einem Ausschluss von Hilfsleistungen, wie dem Härtefallfonds und zur existenziellen Bedrohung vieler SexdienstleisterInnen, siehe das Kapitel „Auswirkungen der Covid-19 Pandemie“.

Von der AG Prostitution wurden bereits im Vorfeld des erwähnten Erlasses umfassende Empfehlungen erarbeitet, die großteils 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 Finanzamt (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 SexdienstleisterInnen zwischen Pauschalsteuer und Steuererklärung, jeweils mit eigener Steuernummer¹⁰⁴ - 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. Tun sie dies, können sie damit rechnen, dass die Information an andere BetreiberInnen weitergegeben wird und sie auch bei diesen nicht mehr arbeiten können.

Umsetzungsmaßnahmen

- **Informationsmaterial:** Mehrsprachige Videos zu Steuer/Versicherung und Anmeldebestätigung der Beratungsstelle LENA¹⁰⁵

¹⁰⁴ Eine eigene Steuernummer ist wichtig, um einen Einkommensnachweis erlangen zu können, der wiederum Voraussetzung für Leistungsansprüche ist und auch für den Abschluss eines Mietvertrags häufig verlangt wird.

¹⁰⁵ <https://www.caritas-linz.at/hilfe-angebote/menschen-in-not/lena-beratungsstelle-fuer-menschen-die-in-der-prostitution-arbeiten-bzw-gearbeitet-haben/>.

Sozialversicherung

Aus sozialversicherungsrechtlicher Perspektive zählen SexdienstleisterInnen zu den Neuen Selbständigen.¹⁰⁶ Ab einem Jahreseinkommen von € 5.710,32 (Geringfügigkeitsgrenze 2021) unterliegen sie der Versicherungspflicht und müssen sich bei der zuständigen Sozialversicherungsanstalt der Selbständigen (SVS) anmelden. Die Pflichtversicherung der Neuen Selbständigen umfasst die Krankenversicherung, die Unfallversicherung und die Pensionsversicherung.

Wird die Geringfügigkeitsgrenze nicht erreicht, besteht keine Pflichtversicherung. In diesem Fall ist ein Opting-In möglich, wodurch man sämtliche Leistungen der Kranken- und Unfallversicherung, nicht aber der Pensionsversicherung beziehen kann. Der Beitrag hierfür beträgt etwa 45 € pro Monat.

Problemlage

In der Praxis zeigt sich, dass viele SexdienstleisterInnen nicht oder nicht ausreichend sozialversichert sind. Die Ursachen hierfür können vielfältig sein: Neben mangelndem Wissen über die Sozialversicherung bzw. mangelndem Verständnis über die Vorteile und den Nutzen einer Versicherung allgemein, wurden auch mangelndes Vertrauen in die Behörden, mangelnde Sprachkenntnisse, hohe Mobilität, aber auch mangelndes Interesse von ExpertInnen der Beratungsstellen genannt.

Zudem kann ein weiterer Grund darin liegen, dass aufgrund der nach wie vor bestehenden Stigmatisierung der Tätigkeit, Scham damit verbunden ist, sich bei der Anmeldung zur Sozialversicherung als SexdienstleisterIn zu outen. Auch die Sorge vor Weitergabe der Daten an ausländische Behörden und damit verbundenen Konsequenzen ist ein Hemmnis für die Anmeldung zur Sozialversicherung (z.B. besteht in Rumänien ein Verbot der Prostitution und droht Sexdienstleisterinnen eine Kindesabnahme). Wobei klarzustellen ist, dass Angaben zur Tätigkeit von der SVS nicht weitergegeben werden dürfen.¹⁰⁷

Die Versicherungsanmeldung ist ausschließlich persönlich bzw. für eine dritte Person nur mit ausdrücklicher Vollmacht möglich. Liegt keine Vollmacht der anzumeldenden Person vor, darf eine solche Anmeldung durch eine dritte Person vom Versicherungsträger nicht angenommen werden.

¹⁰⁶ In der Versicherungserklärung ist die Tätigkeit anzugeben. Seit Juli 2017 prüft der Sozialversicherungsträger, ob eine Zuordnung in das ASVG-System (als ArbeitnehmerIn) oder zur SVS (als Selbständige/r) erfolgt. Bei der Angabe der Tätigkeit als SexdienstleisterIn wird allerdings automatisch eine Zuordnung zur SVS vorgenommen.

¹⁰⁷ Die Tätigkeit scheint außerhalb des System nicht auf und wird weder anderen Behörden im In- oder Ausland weitergegeben, noch scheint diese auf Nachweisen über Sozialversicherungszeiten auf.

Die Anmeldung kann online, durch Übermittlung der ausgedruckten Versicherungsanmeldung oder in der zuständigen SVS-Landesstelle persönlich erfolgen. Die Anmeldeinformationen sind derzeit ausschließlich auf Deutsch abrufbar; auch eine persönliche Beratung in den Landesstellen ist nur auf Deutsch möglich. Das mehrsprachige Informationsblatt zu Steuern und Versicherungen der Beratungsstellen LENA und SOPHIE versucht hierfür Abhilfe zu schaffen.¹⁰⁸

Die Wissensvermittlung und Förderung der Eigenverantwortung betreffend die eigene sozialversicherungsrechtliche Absicherung - wie die notwendige Anmeldung und eigene Abführung der Beträge - ist essentiell, um einer unter Umständen auch unwissentlichen Nicht-Versicherungen vorzubeugen. Es sind Fälle bekannt, in denen SexdienstleisterInnen Beiträge an BordellbetreiberInnen leisteten – in der Annahme, dass diese die Beiträge für sie abführen würden – und erst im Krankheitsfall bemerkt wurde, dass sie über keine gültige Versicherung verfügten.

Für Neue Selbständige, worunter auch SexdienstleisterInnen zählen, gibt es seit Kurzem die gewerkschaftliche Initiative Vidaflex für Ein-Personen-Unternehmen. Da die Wirtschaftskammer ihr Angebot ausschließlich an selbstständig erwerbstätige UnternehmerInnen (mit Gewerbeschein) und die Arbeiterkammer ihr Angebot ausschließlich an Personen in einem Arbeitsverhältnis richtet, gibt es hiermit erstmal eine gewerkschaftliche Initiative für Neue Selbständige, die auch SexdienstleisterInnen umfasst.

Empfehlungen

- **Maßnahmen, um die sozialversicherungsrechtliche Absicherung von SexdienstleisterInnen zu gewährleisten;**
- **Zielgruppenorientierte Informationsfolder**

Umsetzungsmaßnahmen

- **Einrichtung der UAG Sozialversicherung als Unterarbeitsgruppe der AG Prostitution:** Die Aufgaben der UAG Sozialversicherung umfasste die Erhebung von sozialversicherungsrelevanten Problemstellungen und Handlungsbedarfe im Zusammenhang mit der sozialversicherungsrechtlichen Absicherung von SexdienstleisterInnen; darüber hinaus wurden Kooperationen durch den Erfahrungsaustausch mit relevanten Stellen aufgebaut.

¹⁰⁸ <https://www.caritas-linz.at/hilfe-angebote/menschen-in-not/lena-beratungsstelle-fuer-menschen-die-in-der-prostitution-arbeiten-bzw-gearbeitet-haben/information-download/>

Pflichtuntersuchung

SexdienstleisterInnen sind verpflichtet, sich vor Beginn der Tätigkeit (Eingangsuntersuchung) - sowie regelmäßig im Abstand von sechs Wochen¹⁰⁹ (Kontrolluntersuchung) - einer amtsärztlichen Untersuchung auf das Freisein von Geschlechtskrankheiten¹¹⁰ zu unterziehen.¹¹¹ 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.^{112, 113} Hierbei handelt es sich um bundesgesetzliche Regelungen.¹¹⁴

Überdies sehen fünf Bundesländer¹¹⁵ in ihrer jeweiligen Tuberkulose-Reihenuntersuchungsverordnung¹¹⁶ 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 (gesundheits-)relevante Problematiken:

Grundsätzliche Frage, ob es die Pflichtuntersuchung geben soll, Ausgestaltung und Vollzug der Pflichtuntersuchung, die massive Nachfrage nach ungeschütztem Geschlechtsverkehr und

¹⁰⁹ 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 sechswöchiges Intervall eingeführt.

¹¹⁰ Eine gynäkologische Untersuchung ist nicht mitumfasst, wie oftmals von SexdienstleisterInnen fälschlicherweise angenommen.

¹¹¹ Die Gesundheitskarte wird erst zum Zeitpunkt der tatsächlichen Ausübung benötigt, Werbemaßnahmen können bereits vorher gesetzt werden, wie zum Beispiel die Schaltung eines Inserates.

¹¹² Gem. § 2 der Verordnung der Bundesministerin für Gesundheit über gesundheitliche Vorkehrungen für Personen, die sexuelle Dienstleistungen erbringen, BGBl II 198/2015.

¹¹³ Siehe dazu auch ausführlich das Kapitel 10 des Arbeitsberichts des ExpertInnenkreises Prostitution.

¹¹⁴ Verordnung der Bundesministerin für Gesundheit über gesundheitliche Vorkehrungen für Personen, die sexuelle Dienstleistungen erbringen, BGBl II 198/2015 sowie AIDS-Gesetz 1993.

¹¹⁵ Burgenland, Niederösterreich, Oberösterreich, Kärnten und Salzburg.

¹¹⁶ Für Oberösterreich vgl. beispielsweise § 1 Abs. 1 Z 6 Oö. Tuberkulose-Reihenuntersuchungsverordnung iVm § 23 Tuberkulosegesetz.

anderen Unsafe-Sex-Praktiken und korrespondierend der Druck; entsprechende Praktiken anzubieten¹¹⁷, die häufige Unkenntnis über 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.¹¹⁸

Außerdem fehlt vielen 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 Vorgaben mancherorts auch durch niedergelassene ÄrztInnen durchgeführt wird.¹¹⁹

In der Vergangenheit bestand die Problematik, dass in Fällen, in denen die Pflichtuntersuchung auf niedergelassene ÄrztInnen ausgelagert wurde, den SexdienstleisterInnen hohe Kosten entstanden.¹²⁰ In einem Erlass des Gesundheitsministeriums wurde klargestellt, dass die

¹¹⁷ Bis hin zu Strafzahlungen, wenn solche nicht angeboten werden.

¹¹⁸ Zum Beispiel Werbung mit einem eigenen „Gütesiegel“ bezugnehmend auf die Pflichtuntersuchung, oder Werbung mit „gesunden Frauen“.

¹¹⁹ 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 und den hygienischen Anforderungen entsprechen, wie sie zum Beispiel in den Standards der Hygieneverordnung der Österreichischen Ärztekammer festgeschrieben sind.

¹²⁰ Bis zur Novellierung der Pflichtuntersuchung mit 1. Jänner 2016 wurde von monatlichen Kosten von bis zu 250 Euro berichtet.

Untersuchung kostenlos zu erfolgen hat.¹²¹ Es fallen ausschließlich Gebühren von 2,10 Euro an.¹²²

Es gibt aber einzelne Bordellbetriebe, die trotz Pflichtuntersuchung SexdienstleisterInnen dazu drängen, sich zusätzlich einmal wöchentlich von einem/einer Arzt/Ärztin 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 anzubieten.¹²³ 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 suchen.¹²⁴

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 der Einführung einer umfassenden amtsärztlichen Beratungsverpflichtung ist bereits ein wichtiger Schritt gesetzt. Vor dem Hintergrund allfälliger Sprachbarrieren erarbeitete die AG Prostitution eine mehrsprachige Informationsbroschüre zur Unterstützung dieser

¹²¹ Erlass des Bundesministeriums für Gesundheit vom 11. November 2015, Geschäftszahl BMG-92740/0008-II/A/4/2015.

¹²² Der VfGH hat in seiner Entscheidung vom 1. September 2017 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 ergibt: Nach Tarifpost A Z 3 der Bundesverwaltungsabgabenverordnung 1983 (BVwAbgV), BGBl 24/1983, zuletzt geändert durch BGBl I 5/2008.

¹²³ Die tatsächliche Wahrnehmung von Gewaltbetroffenheit im Zuge der Pflichtuntersuchung sowie die in solchen Fällen gesetzten Maßnahmen wurden bisher noch nicht erhoben.

¹²⁴ 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.

Beratung. Auf die Informationsbroschüre wird auch im Erlass des Gesundheitsministeriums explizit Bezug genommen.¹²⁵ 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 kontroversiell gesehen. Während sich das Forum sexworker.at¹²⁶ für die Abschaffung der Pflichtuntersuchung einsetzt, zeigte eine 2014 durchgeführte Interviewreihe mit in Österreich tätigen SexdienstleisterInnen¹²⁷ eine starke Befürwortung der Pflichtuntersuchung¹²⁸ 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.

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 Kunden.¹²⁹

Ein Verbot von Unsafe-Sex-Praktiken im Rahmen von sexuellen Dienstleistungen wurde von den ExpertInnen aber ebenfalls kontroversiell diskutiert. 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) SexdienstleisterInnen¹³⁰ - sowohl für BetreiberInnen als auch für SexdienstleisterInnen.

¹²⁵ Vgl. Punkt IV, Erlass des Bundesministeriums für Gesundheit vom 11. November 2015, Geschäftszahl BMG-92740/0008-II/A/4/2015.

¹²⁶ 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.

¹²⁷ 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.

¹²⁸ 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.

¹²⁹ 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.

¹³⁰ Diese Werbung ist nicht nur indirekte Werbung für Unsafe-Sex-Praktiken, sondern wird darüber hinaus als entwürdigend erachtet.

In Oberösterreich, Kärnten und Tirol wurde bereits ein Werbeverbot für Unsafe-Sex-Praktiken eingeführt.¹³¹ In Oberösterreich wurde außerdem eine Verpflichtung von BetreiberInnen eingeführt auf die Einhaltung von Safe-Sex-Praktiken in ihren Bordellen zu achten: So sieht das Oö. Sexualdienstleistungsgesetz eine Verpflichtung der BetreiberInnen vor, unentgeltlich Präventionsmaterial, insbesondere Kondome, zur Verhütung von sexuell übertragbaren Krankheiten zur Verfügung zu stellen,¹³² in allen Räumlichkeiten, in denen sexuelle Dienstleistungen angeboten werden, Safer-Sex-Broschüren aufzulegen und sichtbar Safer-Sex-Regeln auszuhängen.¹³³

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 Arbeitsortes**¹³⁴ als praxisfern und überschießend;
- **Werbeverbot für Unsafe-Sex-Praktiken und von Werbung mit „gesunden“ SexdienstleisterInnen** - sowohl für BetreiberInnen als auch SexdienstleisterInnen - in der zum Geschlechtskrankheitengesetz ergangenen Verordnung sowie in den Landesprostitutionsgesetzen;
- **Vernetzung und Kooperation der relevanten medizinischen und sozialen Einrichtungen**, vor allem Gesundheitsämter; Aidshilfen; Landessanitätsdirektionen; Beratungsstellen; etc.;
- **Verpflichtung von BetreiberInnen, auf die Einhaltung von Safe-Sex-Praktiken in ihren Bordellen zu achten**;

¹³¹ § 3 Abs 3 Z 4 Oö. Sexualdienstleistungsgesetz, LGBl 80/2012, § 3 Abs. 2 Z f Kärntner Prostitutionsgesetz, LGBl 105/2012 und § 14 Z e Tiroler Landes-Polizeigesetz, LGBl 56/2017.

¹³² § 8 Abs. 2 Z 8.

¹³³ § 6 Abs. 3, LGBl 46/2013.

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

- **Information und Beratung von SexdienstleisterInnen;**
- **Sensibilisierung und Information von Kunden;**

Umsetzungsmaßnahmen

- Gesundheitsfolgenabschätzung (GFA)¹³⁵: Die Gesundheit Österreich GmbH (GÖG) hat im Auftrag des Gesundheitsressorts eine GFA zur Verordnung zu gesundheitlichen Vorkehrungen für Personen, die sexuelle Dienstleistungen erbringen, durchgeführt. Ziel war es, die positiven und negativen Auswirkungen der Verordnung auf die Gesundheit der Bevölkerung - insbesondere SexdienstleisterInnen, Kunden und AmtsärztInnen - aufzuzeigen und Empfehlungen zu erarbeiten.
- Aktualisierung der Informationswebsite zum Thema Sexuelle Dienstleistungen - freiwillige Prostitution auf dem Gesundheitsportal www.gesundheit.gv.at.

¹³⁵

https://www.gesundheit.gv.at/leben/sexualitaet/sex/2019.02. Endbericht_Gesundheitsfolgenabschaetzung_Pflichtunt.pdf?qab8uf.

8 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 Ländergesetze hingegen enthalten Altersgrenzen betreffend die Prostitutionsausübung, die sich an die Schutzbefohlenen selbst sowie an die BordellbetreiberInnen richten. Entsprechend der Volljährigkeitsgrenze betragen 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 Bundesländern 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. 10.000 Euro im Burgenland¹³⁶. In Oberösterreich wurde - dem Schutzzweck der Norm entsprechend - von einer Strafbarkeit der minderjährigen Person abgesehen.¹³⁷

¹³⁶ Mit dem Burgenländisches Landessicherheitsgesetz erfolgte eine Erhöhung von 7.300 Euro auf 10.000 Euro.

¹³⁷ Vgl. dazu jedoch die Verbotsbestimmung in § 3 Abs. 1 Z 1 Oö. SDLG.

Das Wiener Prostitutionsgesetz sieht nicht nur den niedrigsten Strafrahmen 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 Seite¹³⁸ hinzu.

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

¹³⁸ Es kann grundsätzlich in zwei Gruppen unterschieden werden: In Österreich ansässige Jugendliche, oftmals sozial verwaist 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.

Strafen müssen bezahlt werden - was die Frage aufwirft, womit dieses Geld verdient werden soll.¹³⁹

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 entgegengehalten, 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.¹⁴⁰

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

¹³⁹ 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.

¹⁴⁰ 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 sind,¹⁴¹ 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.¹⁴² 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

¹⁴¹ 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.

¹⁴² Wiener Prostitutionsgesetz.

ist zu prüfen, wieweit das Strafrecht den in der Praxis vorkommenden Sachverhalten (z.B. Loverboy-Problematik¹⁴³) mit bereits bestehenden Straftatbeständen gerecht wird.

Geschäftsfähigkeit

Die meisten Landesgesetze schränken die Ausübung von Sexdienstleistungen auf Personen ein, gegen die keine pflegschaftsbehördlichen Bedenken vorliegen bzw. die keine Erwachsenenvertretung haben. 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, den Verwaltungs- bzw. Sicherheitsbehörden 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 bei der Gemeinde.

¹⁴³ 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. Es regelt explizit, dass während der Parteienverkehrszeiten die Anwesenheit einer Beraterin oder eines Beraters zuzulassen ist.¹⁴⁴

Problemlage

Aus polizeilicher Sicht dienen die Meldepflichten dem Schutz der SexdienstleisterInnen und der Möglichkeit Fluktuationen zu erkennen und Rückschlüsse auf dahinterliegende Strukturen zu ziehen.

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 im 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; Beratungsstellen stellen in Frage, wieweit sie grundsätzlich und insbesondere in der gegebenen Form tatsächlich dem Schutz der SexdienstleisterInnen dienen.

Die Meinungen zur Frage, inwieweit 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.

¹⁴⁴ 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 Informationssprache vor Ort angeboten.

Schwangerschaft

Salzburg hat mit Juni 2009 ein Verbot für „offenkundig schwangere Personen“ erlassen, sexuelle Dienstleistungen auszuüben.¹⁴⁵

Die fachlichen Meinungen dazu sind innerhalb der Verwaltung und Polizei sehr gespalten. Zusätzlich bestehen erhebliche 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 und vom Landesgesetzgeber geregelt werden kann.¹⁴⁶ Zum anderen, ob mit dem Begriff „offenkundig schwangere Person“ dem verfassungsrechtlichen Bestimmtheits- und Sachlichkeitsgebot genügend Rechnung getragen wird.

Neben der erwähnten gesetzlichen Regelung in Salzburg enthalten aber auch Hausverordnungen zum Teil ein Verbot, schwangere Sexdienstleisterinnen im Bordellbetrieb zu beschäftigen.¹⁴⁷

Erfahren schwangere Sexdienstleisterinnen eine Benachteiligung in der Ausübung sexueller Dienstleistungen gegenüber nicht-schwangere Personen - wie durch ein Arbeitsverbot in Hausordnungen - ist eine unmittelbare Diskriminierung aufgrund des Geschlechts zu vermuten.

Beratungserfahrungen in Salzburg¹⁴⁸ zeigen jedenfalls, dass dieses Arbeitsverbot die betroffenen Frauen in äußerst prekäre Situationen bringt. Insbesondere wenn kein Anspruch auf Sozialleistungen besteht - was häufig der Fall ist.

Problemlage

So irritierend die Tatsache auch sein mag, dass Schwangere - insbesondere auch aufgrund spezieller Nachfrage von Kundenseite¹⁴⁹ - sexuelle Dienstleistungen anbieten,¹⁵⁰ 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:

¹⁴⁵ Vgl. § 2 Abs 1 Z 5 Salzburger Landessicherheitsgesetz.

¹⁴⁶ Siehe z.B. § 2 Salzburger Landessicherheitsgesetz.

¹⁴⁷ In der Steiermark zum Beispiel auf § 7 Z 6 des Steiermärkischen Prostitutionsgesetzes basierende Musterhausverordnungen.

¹⁴⁸ In der Zeit von 2018 bis 2021 hat die Beratungsstelle Pia 30 schwangere Sexdienstleisterinnen beraten.

¹⁴⁹ Viele Kunden sind bereit in diesem Fall höhere Preise zu zahlen.

¹⁵⁰ Aus rein medizinischer Sicht bestehen keine Bedenken gegen Geschlechtsverkehr in der Schwangerschaft, sofern nicht das Kind gefährdende Praktiken angewandt werden.

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.

Aber auch bei umfassender Versicherung der Sexdienstleisterin¹⁵¹ besteht in der Regel kein Anspruch auf vorzeitigem Mutterschutz. Denn aus medizinischer Sicht stellt Geschlechtsverkehr in der Schwangerschaft grundsätzlich keine Gefahr für das Ungeborene dar.¹⁵²

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 finanzielle Rücklagen. Zusätzlich droht unmittelbare Obdachlosigkeit, wenn die Sexdienstleisterin in einem von dem/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 Perspektivenlosigkeit 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 die Kapitel „Sozialversicherung“ und „Pflichtuntersuchung“
- 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;

¹⁵¹ Besteht eine Versicherung bei der SVS, 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.

¹⁵² 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.

siehe dazu die Kapitel „Sittenwidrigkeit - Arbeitsrecht - Strafrecht“ sowie „Pflichtuntersuchung“

- zur Frage von Unsafe-Sex-Praktiken siehe das Kapitel „Pflichtuntersuchung“ sowie die Genehmigungskriterien in „Anhang 1“

Bordellbetriebe

Die Orte, an denen Sexdienstleistungen angeboten werden, sind vielfältig: klassische Bordelle, Laufhäuser, Saunacubs, Studios, Stundenhotels, Massagesalons, Bars, 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, Saunacubs,..), 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, die Straßenprostitution, 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 mitunter durch die jeweils geltenden Raumordnungsgesetze und dazu erlassenen Flächenwidmungspläne eingeschränkt.

Flächenwidmungspläne regeln den konkreten Verwendungszweck¹⁵³ 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.

So ist auf Grund einer Kombination von Raumordnung und Landesprostitutionsgesetz im Land Salzburg die Bewilligung neuer Bordelle weder im reinen Wohngebiet, erweiterten Wohngebiet, Dorfgebiet¹⁵⁴ noch im Gewerbegebiet¹⁵⁵ zulässig. Für mögliche Standorte bleiben daher nur mehr Kerngebiete (Altstadt und Randgebiete), wo die Mieten hoch sind.¹⁵⁶

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. Kärnten¹⁵⁷ und Salzburg etwa sehen einen Umkreis von jeweils 300 Metern vor, Burgenland von 200 Metern¹⁵⁸ und 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.

¹⁵³ Vor allem relevant sind die Zweckwidmungen Wohngebiet, gemischtes Wohngebiet sowie Gewerbe- und Industriegebiet.

¹⁵⁴ § 6 Salzburger Landessicherheitsgesetz.

¹⁵⁵ 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.

¹⁵⁶ Die tägliche Zimmermiete in Salzburger Laufhäuser beträgt zwischen 70 und 100 Euro.

¹⁵⁷ Kärnten hat seine 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“.

¹⁵⁸ Mit dem neuen Bgld. Landessicherheitsgesetz wurde die Schutzzonenregelung übernommen; zudem wurden Friedhöfe in die Liste der Schutzobjekte neu aufgenommen.

Seit der Novelle des Tiroler Landes-Polizeigesetzes 2017 wurde die ursprüngliche Bedarfsprüfung aufgehoben und Bordellbetriebe dürfen nur in ausschließlich dem Zweck der Prostitution gewidmeten Gebäuden und unter Abwägung öffentlicher Interessen, bewilligt werden.¹⁵⁹

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.

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.¹⁶⁰ Gedacht ist hier vor allem an Störungen durch illegalen Straßenprostitution 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 (zB. Studios).¹⁶¹ 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.¹⁶² Realistische Möglichkeiten, eine solche Zustim-

¹⁵⁹ 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.

¹⁶⁰ § 5 des Vorarlberger Sittenpolizeigesetzes.

¹⁶¹ Das Tiroler Landes-Prostitutionsgesetz sieht überhaupt nur erstere Möglichkeit vor.

¹⁶² 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.

mung zu erlangen, 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 gab es beispielsweise in Vorarlberg mit Stand 2019 13 Table Dance Lokale¹⁶³, aber kein einziges genehmigtes Bordell. Dass in diesen Lokalen höchstwahrscheinlich auch sexuelle Dienstleistungen angebahnt werden, kann aber meist nicht ausreichend bewiesen werden.

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

Die optische Wahrnehmbarkeit von Bordellbetrieben kann durch entsprechende Kennzeichnungsregelungen gut gesteuert werden. Häufig sind bestimmte Werbepлакate 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 Isolierung¹⁶⁴ 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 Verfügung,¹⁶⁵ im Bordellbetrieb selbst oder in unmittelbarer Nähe des Bordellbetriebes. Öffentlich schlecht erreichbare

¹⁶³ Die meisten dieser Lokale haben durchschnittlich zwischen fünf und acht Tänzerinnen beschäftigt.

¹⁶⁴ Häufig bestehende Sprachbarrieren und die generelle Stigmatisierung von SexdienstleisterInnen machen es bereits schwierig, am sozialen Leben teilzuhaben.

¹⁶⁵ Bei Laufhäusern ist das angemietete Zimmer/ Appartement häufig Arbeits- und Wohnplatz zugleich.

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

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

Es wird daher empfohlen, die **entsprechenden landesgesetzlichen Regelungen zu überarbeiten und flexibler zu gestalten 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 und Sexualität als solcher orientieren. Entsprechend bedarf es auch einer Überprüfung der aufgezählten Schutzobjekte.

Insbesondere soll in der Gesetzgebung und Verwaltungspraxis darauf geachtet werden, dass die **Eröffnung von kleinen Betrieben** durch SexdienstleisterInnen selbst ausreichend ermöglicht wird. Sind Bordellbetriebe nur mehr in Gegenden, die teuer zu mieten sind, oder in abgelegenen Lagen erlaubt bzw. erwünscht, so werden reale Möglichkeiten stark reduziert. Aber gerade kleine Betriebe könnten SexdienstleisterInnen die Möglichkeit eröffnen, tatsächlich selbstbestimmt zu arbeiten, siehe hierzu die Empfehlungen im Kapitel „Genehmigungsvoraussetzungen“.

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. hygienische 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. Auch im Burgenland wurde Anfang 2019 für Bor-

dellbetriebe eine Anzeigepflicht eingeführt, jedoch ohne Vorsehung von Auflagen, die zur Verbesserung der Arbeitsbedingungen von SexdienstleisterInnen beitragen würden.¹⁶⁶

Zuständig für Genehmigungsverfahren ist der/die BürgermeisterIn im eigenen Wirkungsbereich der Gemeinde, es sei denn, im Prostitutionsgesetz¹⁶⁷ oder mittels Übertragungsverordnung¹⁶⁸ wurde eine andere Behörde für zuständig erklärt¹⁶⁹.

In Oberösterreich wurde seit Erlassung des Oö. Sexualdienstleistungsgesetzes (2012) von etwa einem Fünftel¹⁷⁰ der Gemeinden die Zuständigkeit für Bordellgenehmigungen und andere Verfahren¹⁷¹ nach dem Oö. Sexualdienstleistungsgesetz auf die jeweilige Bezirksverwaltungsbehörde übertragen. Je nach geplanter Ausgestaltung des Betriebes sind zusätzlich folgende Behörden berührt: Baubehörde,¹⁷² das Gewerbeamt¹⁷³ (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 erfolgen¹⁷⁴ - 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 Personen¹⁷⁵ zudem oft einem stärkerem Druck durch die lokale Bevölkerung ausgesetzt, als dies bei Genehmigungsverfahren auf Bezirksebene der Fall wäre.

¹⁶⁶ § 12 Burgenländisches Landessicherheitsgesetz.

¹⁶⁷ Zum Beispiel in Vorarlberg der Gemeindevorstand.

¹⁶⁸ Zum Beispiel in Wien die Landespolizeidirektion Wien; oder die Bezirkshauptmannschaft gemäß der Oö. SDLG-Übertragungsverordnung.

¹⁶⁹ Durch die Verwaltungsgerichtsbarkeitnovelle 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.

¹⁷⁰ LGBl 65/2013 idF LGBl 60/2020.

¹⁷¹ Widerrufs-, Mängelbehebungs- und Schließungsverfahren, vgl. dazu § 2 Oö. SDLG-Übertragungsverordnung.

¹⁷² Baubehörde erster Instanz ist ebenfalls der Bürgermeister/die Bürgermeisterin.

¹⁷³ 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.

¹⁷⁴ In Graz etwa erfolgt bei Neubewilligungen und bei Übernahmen immer ein Ortsaugenschein unter Beiziehung der Sicherheitsbehörden und sonstiger Sachverständiger.

¹⁷⁵ 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 meistens¹⁷⁶ auch die zuständige Sicherheitsbehörde.

Die Zuständigkeit der Bezirksverwaltungsbehörde 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 und Oberösterreich für den Bereich des Baurechts.¹⁷⁷

Von manchen Mitgliedern wurde auch in einer Zuständigkeit der Polizei die Möglichkeit gesehen, Verfahren politikferner durchzuführen und das Wissen der Polizei über problematische Personen leichter zu nutzen. Von anderen Mitgliedern wurde aber befürchtet, dass in diesem Fall eine „kriminelle Optik“ entsteht und in der erweiterten Nutzung der Möglichkeit der Zuständigkeitsübertragung gemäß Art. 118 Abs. 7 B-VG ein Kompromiss gesehen.¹⁷⁸

Einig war man sich, dass mit allen relevanten Sachverständigen¹⁷⁹ 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.

¹⁷⁶ Anders verhält es sich vielfach bei den Statutarstädten, wo die Landespolizeidirektion zugleich Sicherheitsbehörde erster Instanz ist; vgl. dazu § 8 und § 9 Abs. 1 SPG.

¹⁷⁷ Sog. Bauübertragungsverordnungen.

¹⁷⁸ Wie bereits an anderer Stelle ausgeführt, kann dabei eine Zuständigkeitsübertragung von der Gemeinde auf die Landespolizeidirektion oder auf die Bezirksverwaltungsbehörde (die Bezirkshauptmannschaft) erfolgen.

¹⁷⁹ 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 vermehrte Übertragung der **Gemeinde-Zuständigkeit für Bordellgenehmigungen gemäß Art. 118 Abs. 7 B-VG** empfohlen (siehe dazu auch das Kapitel „Kompetenzverteilung“).

Überdies wird ein verpflichtender **Lokalausweis** für notwendig erachtet, unter **Einbindung aller relevanten 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 im Rahmen der Sittlichkeitspolizei Sache der Landesgesetzgebung, nähere Vorschriften über den Betrieb eines Bordells zu erlassen.

Allgemeine Regelungen werden in den jeweiligen Landesprostitutionsgesetzen getroffen sowie in weiter präzisierenden Landesregierungs- 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 Bestimmungen für Bordellbetriebe vor, so ist sie auch verpflichtet nähere Rege-

lungen etwa über die „Betriebsstätte“ und die persönlichen Voraussetzungen des Betreibers/der Betreiberin zu treffen.¹⁸⁰ Der Landesgesetzgebung steht es überdies frei, sexuelle Dienstleistungen auch unter dem Gesichtspunkt anderer Verwaltungsmaterien¹⁸¹ zu regeln.

Diese Kompetenzen umfassen auch die Möglichkeit, über Genehmigungskriterien für Bordellbetriebe und deren Kontrolle den Schutz von SexdienstleisterInnen zu stärken 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 Sicherheit¹⁸², 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 Ziel¹⁸³ genannt.¹⁸⁴

Landesgesetzliche Bestimmungen und die Vollzugspraxis weisen BetreiberInnen teilweise sogar eine arbeitgeberInnenähnliche Rolle zu. Zum Beispiel im Hinblick auf die Verpflichtung die Einhaltung der Pflichtuntersuchung zu prüfen, und die praktizierte Übernahme der Steuerabfuhr für SexdienstleisterInnen.

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.

Aber auch die Berücksichtigung von Interessen der BetreiberInnen ist für gute Arbeitsbedingungen von Bedeutung. Gute Arbeitsbedingungen setzen 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 verfügen¹⁸⁵ oder bereit sind, ein großes Risiko einzugehen.

¹⁸⁰ 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.

¹⁸¹ Siehe dazu das Erkenntnis VfSlg. 7960.

¹⁸² Zum Beispiel § 17 Abs. 9 des Tiroler Landes-Polizeigesetzes und § 7 Z 5 und 6 des Steiermärkischen Prostitutionsgesetzes.

¹⁸³ 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, siehe VO des Magistrats der Stadt Wien vom 10. November 2011, Abl 2011/45.

¹⁸⁴ 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.

¹⁸⁵ Bis hin zu jenen, die Geldwäsche betreiben.

Beispiele für 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 Länderkompetenz samt damit einhergehender Rechtszersplitterung erschwert die Regulierung und Steuerung des Marktes.

Es wird daher **die Übertragung der Länderkompetenz zur Regelung von Sexdienstleistungen und Bordellbetrieben in die Bundeskompetenz** empfohlen. Dies unter der Voraussetzung, dass sich eine eventuelle bundesgesetzliche Regelung an den liberaleren Ländergesetzen orientiert, wie etwa dem Wiener Prostitutionsgesetz.

Durch eine bundesgesetzliche Klarstellung betreffend Dienstverträge im Bereich der Sexarbeit könnte zudem die Kompetenz des Bundes zur Erlassung arbeitsrechtlicher Bestimmungen für die nicht selbständige Ausübung von Sexualdienstleistungen aktiviert werden.

Vordringlich wird jedoch eine **Harmonisierung der Rechtslage und Vollzugspraxis** durch eine Stärkung der **strukturierten Kooperation** der Länder untereinander sowie zwischen dem Bund und den Ländern empfohlen.

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

Das Oö. 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 vorzunehmen sind.¹⁸⁶ In Wien besteht diese Situation durch Identität von Land und Gemeinde.¹⁸⁷

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 allerdings die Regelung, dass Gemeinden per Verordnung weitergehende Aspekte regeln können, zum Beispiel Betriebszeiten, den Genuss von alkoholischen Geträn-

¹⁸⁶ Eine entsprechende Oö. Sexualdienstleistungsverordnung wurde 2013 erlassen.

¹⁸⁷ 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.

ken, das Verhalten von Bordellbesuchern im Bordell sowie betreffend die Einrichtung, Ausstattung und Reinhaltung der Räume¹⁸⁸.

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, begünstigt ebenfalls gute Arbeitsbedingungen und die Ausbeutungsgefahr vermindert. 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.

Vermeidung von Mietwucher: SexdienstleisterInnen sind regelmäßig stark überhöhten Zimmermieten ausgeliefert, insbesondere in sog. Laufhäusern.¹⁸⁹ Es wird daher empfohlen, BordellbetreiberInnen zu verpflichten, der Genehmigungsbehörde eine Liste über sämtliche von

¹⁸⁸ LGBl 2/2011; § 17 Abs. 9 des Tiroler Landes-Polizeigesetzes.

¹⁸⁹ Beratungsstellen berichten von Zimmerpreisen bis 1.000 Euro pro Woche, 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. Bekannt ist ein Fall eines ausgehobenen Wohnungsbordells in Salzburg, in dem zwar nur 15 Euro für Übernachtung, aber zusätzlich 50% aller Einnahmen an den Vermieter abgegeben werden mussten.

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

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 verfassungswidrig.¹⁹⁰

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.

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

Kontrollen

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.

¹⁹⁰ 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.

Problemlage

Nur über umfassendere Kontrollen wird es auch möglich sein, die Bemühungen um verbesserte Arbeitsbedingungen 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 neben der Gemeinde 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 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 gesetzliche¹⁹¹ oder interne Vorgaben hinsichtlich der einzuhaltenden Intervalle.

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

¹⁹¹ § 15 Abs. 2 Oö. Sexualdienstleistungsgesetz sieht für die Gemeinde Mindestkontrollintervalle von zwei Jahren vor.

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 teilweise 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 gemäß Art. 118 Abs. 7 B-VG auf die Bezirksverwaltungsbehörde - die ja meistens auch Sicherheitsbehörde ist - bzw. 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.

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.

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 den Vertrauensaufbau zu SexdienstleisterInnen, siehe dazu auch die Empfehlungen des Kapitels „Genehmigungsverfahren“.
- **Beziehung unterschiedlicher Sachverständiger abhängig von der Betriebsform**, jedenfalls aber der zuständigen Polizeibehörde 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.

Umsetzungsmaßnahmen

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

Kooperationen

Um die Rechtslage, Strukturen und Praxis tatsächlich nachhaltig im Sinne von besseren Arbeitsbedingungen von SexdienstleisterInnen zu verändern, bedarf es auch engerer Kooperationsstrukturen auf Landesebene – unter Einbeziehung relevanter Behörden und Einrichtungen inklusive Beratungsstellen.

Beginnend mit 2016 wurden sukzessive in der Mehrzahl der Bundesländer Runde Tische unter der Leitung der Landeskriminalämter eingerichtet, um hier einen Anfang zu setzen. Ihre Zielsetzung ist sowohl die Prävention und Bekämpfung von allen Formen des Menschenhandels, als auch speziell von Ausbeutung in der Prostitution durch verbesserte Arbeitsbedingungen für SexdienstleisterInnen - im Sinne der Ziele der AG Prostitution.

Bisher wurden in folgenden Bundesländern Runde Tische eingerichtet: Burgenland, Kärnten, Niederösterreich, Oberösterreich, Salzburg, Steiermark und Wien.

Die AG Prostitution hat für die bundesländerübergreifend harmonisierte Vorgehensweise der Runden Tische Empfehlungen erarbeitet (siehe dazu Anhang 3).

Empfehlungen

- **Schaffung von strukturierten Kooperationen auf Landesebene zur Umsetzung der Empfehlungen der AG Prostitution**, siehe dazu auch die Kapitel „Kompetenzverteilung“ und „Genehmigungsvoraussetzungen“

Sexualassistenz

Unter dem Begriff Sexualassistenz oder Sexualbegleitung werden sexuelle Dienstleistungen für Menschen mit Beeinträchtigungen und auch ältere Menschen verstanden.

Der Unterschied zu anderen Sexdienstleistungen besteht daher insbesondere im adressierten KundInnenkreis.

Ebenso wie für andere Bereiche der Sexdienstleistungen finden sämtliche prostitutionsrelevante Regelungen Anwendung. Relevant sind vor allem die Regelungen betreffend den Ort der Ausübung, konkret die landesgesetzlichen Regelungen zu Hausbesuchen und Schutzobjekten.

Derzeit sind Hausbesuche nur im Burgenland¹⁹², in Oberösterreich, Niederösterreich, Wien und in der Steiermark zulässig. Nur wo Hausbesuche zulässig sind, ist Sexualassistenz in der eigenen Wohnung des Kunden oder in einer Einrichtung grundsätzlich legal möglich.

Landesgesetzliche Regelungen betreffend Schutzobjekte erschweren das Angebot von Sexualassistenz aber in manchen Bundesländern noch weiter – da Einrichtungen wie Alten- und Pflegeheime z.T. als Schutzobjekte definiert sind und dort damit die Ausübung sexueller Dienstleistungen zumindest nach dem Wortlaut¹⁹³ untersagt ist.

Anders als in anderen Bereichen der Sexdienstleistungen existieren für den Bereich der Sexualassistenz aber bereits sehr komplexe Qualitätsstandards im Sinne von Ausbildungs- und Ausübungsstandards, die auch die notwendige Zusammenarbeit mit Betreuungspersonen mitumfassen.

Ein wichtiger Fokus der Sexualassistenz ist die Begleitung im Umgang mit der eigenen Sexualität und der respektvolle Umgang mit anderen. Fälle von unangemessenen sexuellen Annäherungsversuchen von beeinträchtigten Personen gegenüber pflegenden Personen (Familienangehörige und Pflegepersonal) sind keine Ausnahme. Mit Sexualassistenz kann hier meist nachhaltig Abhilfe geschaffen werden. Besuche im Bordell stellen nicht in jedem Fall eine geeignete Alternative dar.

Problemlage

In der Praxis besteht große Nachfrage nach Sexualassistenz, aber es gibt nur wenige ausgebildete SexualassistentInnen. Die Beratungsstelle SOPHIE bietet seit Herbst 2020 einen Lehr-

¹⁹² Im Burgenland werden legale Hausbesuchen allerdings durch strenge Meldebestimmungen erschwert.

¹⁹³ Eine an Sinn und Zweck der Schutznorm orientierte Auslegung könnte allerdings auch zu einem anderen Ergebnis führen, wenn man davon ausgehen kann, dass von Seiten des Gesetzgebers wohl die Anbahnung (Straßenprostitution) bzw. die Errichtung eines Bordellbetriebes in der Nähe des Schutzobjektes unterbunden werden sollten, aber nicht unbedingt Kundenbesuche in der Einrichtung selbst.

gang an.¹⁹⁴ Zusätzlich werden auch Workshops für die Trägerorganisationen von Einrichtungen zur Sensibilisierung angeboten.

Zur Frage, ob für den Bereich der Sexualassistenten rechtliche Erleichterungen geschaffen werden sollten, bestand in der AG Prostitution keine Einigkeit. Der Großteil der Mitglieder hält dies nicht für sachlich vertretbar. Einige Mitglieder erachteten hingegen Sonderregelungen unter dem Anknüpfungspunkt Gesundheitsschutz für denkbar. 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 Leistungsverordnung Pflegeeinrichtungen zu einem sexualpädagogischen 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.

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.
- **Überprüfung der bestehenden örtlichen Einschränkungen**, siehe hierzu den Abschnitt „Örtliche Einschränkungen“

Umsetzungsmaßnahmen

Ausbildungs-Lehrgang zum/zur SexualbegleiterIn der Beratungsstelle SOPHIE: 2020 wurden der 1. Lehrgang abgehalten und bereits 11 SexualbegleiterInnen ausgebildet. Aufgrund der großen Nachfrage wird im Frühjahr 2021 ein 2. Lehrgang gestartet.

¹⁹⁴ <http://www.sophie.or.at/2020/10/21/lehrgang-sexualbegleitung-sexualassistenten/>.

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 erlebt.

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 Selbständigen 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. In der Schweiz wird angenommen, dass Escort-Agenturen in jenen Kantonen ihren Sitz anmelden, in denen keine Bewilligung notwendig ist. In den Niederlanden liegt es daran, dass sich keine der grundsätzlich zur Genehmigung zuständigen Gemeinden

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

Problemlage

Wie groß der Marktanteil von Escort Agenturen tatsächlich ist, ist schwer abzuschätzen. Da sie an keine fixen 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 fließend.

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.

In der Vergangenheit war der Anteil an ÖsterreicherInnen im Escort Service regional zum Teil relativ hoch, so in Kärnten und Tirol. In der Zwischenzeit lassen sich dazu aber kaum mehr klare Aussagen treffen, da der Einblick durch die Covid-Pandemie noch weiter erschwert wurde.

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/n SexdienstleisterIn, kontaktiert das Telefonservice der Agentur und gibt Ort und Zeit des Treffens bekannt. Die Agentur entsendet eine/n ChauffeurIn zum/zur SexdienstleisterIn und führt diese/n zum Kunden. Nach erfolgtem Auftrag wird der/die SexdienstleisterIn zum nächsten Kunden oder einen anderen Ort seiner/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/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 zu dem/der VermittlerIn
- oftmals wird ohne Gesundheitskarte gearbeitet, auch um den Anschein der bloßen Begleitung zu wahren

- Fotos der SexdienstleisterIn werden nicht von der Webseite gelöscht, auch wenn die SexdienstleisterIn für diese nicht mehr tätig ist
- mangelnde Medienkompetenz auf Seite der SexdienstleisterInnen und fehlendes Wissen, um ihre (Datenschutz)Rechte
- Vereinbarung von Pönalzahlungen für die SexdienstleisterInnen für den Fall, dass sexuelle Dienstleistungen angeboten werden, um den Anschein der Rechtmäßigkeit 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. Überdies darf nicht damit gerechnet werden, dass bei einer landesgesetzlichen Zulassung von Seiten der Escort Services großes Interesse daran bestehen wird, eine Genehmigung einzuholen oder die Tätigkeit anzuzeigen.

Empfehlungen

Escort Services umfassen - wie die obigen Ausführungen zeigen - eine große Bandbreite an Geschäftsmodellen, die rechtlich schwer zu erfassen ist. Ein Blick auf Länder, die bereits Regelungen für Escort Agenturen eingeführt haben¹⁹⁵ zeigt, dass diese in der Praxis nur wenig bewirken 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 Ländergesetzen.

Wieweit dieser Bereich durch coronabedingte (langfristige) Veränderungen des Marktes weiter an Bedeutung zunimmt und ein neuerlicher Anlauf genommen werden sollte, um diesen eingehender zu regulieren, wird sich erst weisen.

¹⁹⁵ 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 der Steiermark, in Tirol¹⁹⁶ Niederösterreich und Wien¹⁹⁷ zulässig. Legale Straßenprostitution gibt es derzeit nur in Wien.

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

Die legale Straßenprostitution in Wien hat sich auf Grund der gesetzlichen Einschränkungen im Jahr 2011 zahlenmäßig stark verringert, zeigt aber nach wie vor große - zum Teil durch die Neuregelung auch veränderte - Probleme. Dort, wo die Anbahnung¹⁹⁸ legal möglich ist, fehlt es an der notwendigen Infrastruktur zur legalen Ausübung, wie vor allem an Stundenhotels oder sonstigen geeigneten Räumlichkeiten. Die Ausübung erfolgt daher oft im Gebüsch oder Fahrzeug, ohne jegliche hygienischen Mindeststandards, und bringt völlige Schutzlosigkeit bei allfälliger Gewaltausübung mit sich.

Seit Beginn der Covid-19 Pandemie im Frühjahr 2020 ist die legale Straßenprostitution in Wien weiter stark zurückgegangen. Die Anbahnung hat sich vor allem ins Internet¹⁹⁹ verlagert.

Illegale Straßenprostitution in größerem Ausmaß gab es früher in Wien, Salzburg und Innsbruck²⁰⁰, beschränkt sich mittlerweile aber auf wenige Einzelpersonen.

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

¹⁹⁶ Seit einer Novelle des Tiroler Landes-Polizeigesetzes im Mai 2017 ist die Zulassung von Straßenprostitution grundsätzlich möglich. Hierfür bedarf es jedoch einer entsprechenden Gemeindeverordnung (§ 18 a).

¹⁹⁷ Eine Novelle des Wiener Prostitutionsgesetzes im November 2011 hat die legal zulässigen Anbahnungsorte allerdings erheblich eingeschränkt.

¹⁹⁸ 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.

¹⁹⁹ Wie zum Beispiel Datingplattformen, Locanto, etc.

²⁰⁰ Dies durch verstärkte Kontrollen, in Tirol und Wien auch unterstützt durch gesetzliche Regelungen, nach denen sich auch Kunden strafbar machen, wenn sie illegal angebotene sexuelle Dienstleistungen (wie etwa verbotene Straßenprostitution) nachfragen.

Von Seiten der Beratungsstellen wurde die Meinung vertreten, dass Straßenprostitution bei entsprechenden Rahmenbedingungen einen zusätzlichen Arbeitsort bieten würde, der mehr Selbstbestimmtheit, freiere Zeiteinteilung²⁰¹ und geringere finanzielle Belastungen als ein Bordellbetrieb bieten könnte.

Umgekehrt wurde vor allem aus polizeilicher Sicht Straßenprostitution besonderem Sicherheitsrisiko und leichterem Ausbeutungsgefahr durch Zuhälter gesehen.

Allerdings bestand Einigkeit, dass **dort, wo sich Straßenprostitution 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 betreuter Straßenprostitution 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 aus Berlin zurückgegriffen werden;
- Mindestkriterien sollten per Gesetz oder Verordnung vorgeschrieben werden; diese dürfen aber nicht so rigide sein, dass sie Straßenprostitution *de facto* verhindern;
- Uneinigkeit bestand in der Frage, ob die Größe über ein Registrierungssystem reguliert werden sollte;
- 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;
- bei begrenztem Areal: Orientierung anhand konkreter ausländischer Regelungen und 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;

²⁰¹ Vor allem auch für SexdienstleisterInnen, die nur nebenberuflich in der Sexdienstleistung tätig sind.

- Möglichkeit der zeitlichen Beschränkung entsprechend den lokalen Umständen;
- 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 Straßenprostitution (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. Landessicherheitsgesetz enthält zwar kein Verbot, sieht aber in § 11 Abs. 1 Z 4 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 2017²⁰² 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 ausgeben, 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 bei Straßenprostitution, wo der Kunde sehr anonym bleibt;
- in der Praxis kommt es auch öfter vor, dass jemand eine SexdienstleisterIn an eine Adresse bestellt, ohne Absicht ihre Dienste in Anspruch zu nehmen und aus der Distanz 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

²⁰² 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, siehe das Kapitel „Escort Agenturen“;

Empfehlungen

Zulassung von Hausbesuchen und deren einheitliche Definition und Regelung in den Ländergesetzen.

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.²⁰³ 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“.²⁰⁴

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 würden zwar mehr SexdienstleisterInnen die Chance bieten, selbst einen Betrieb zu eröffnen und selbstbestimmter zu arbeiten, dafür aber 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. Dies untermauert, dass die Ausbeutungsgefahr im illegalen Bereich grundsätzlich höher ist, als im legalen Bereich. Hier bedürfte es also jedenfalls auch entsprechender Kontrollmaßnahmen.

Vonseiten der Exekutive sowie der Beratungsstellen wurde berichtet, dass die illegale Wohnungsprostitution während der Covid-19 Pandemie massiv gestiegen ist, siehe Kapitel „Auswirkungen der Covid-19 Pandemie“.

²⁰³ Erfahrungen der Beratungsstellen zeigen, dass sich eher ältere, in Österreich ansässige Frauen mit längerer Erfahrung als Sexdienstleisterin wünschen, in einer Wohnung zu arbeiten.

²⁰⁴ 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 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 Weise²⁰⁵, in das sittliche Empfinden störender Weise²⁰⁶ oder Werbung, die eine krasse/unzumutbare Belästigung für die Allgemeinheit darstellt²⁰⁷ oder den Jugendschutz verletzt²⁰⁸.

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 Bordellen²⁰⁹, jegliche Art der Werbung für Bordelle und bordellähnliche Einrichtungen auf Plakatflächen, in Radio und Fernsehen sowie im Rahmen der öffentlichen Veranstaltung von Lichtspielen²¹⁰, ein generelles Werbeverbot außerhalb bewilligter Bordelle²¹¹ sowie von Ankündigungen und Werbeanlagen jeder Art²¹².

In einer Entscheidung vom 23. September 2010 hat der Verfassungsgerichtshof anlässlich einer Prüfung des Tiroler Landes-Polizeigesetzes das dort normierte generelle Werbeverbot für Bordelle als einen Verstoß gegen das Recht auf Freiheit der Meinungsäußerung iSd Art. 10 EMRK erachtet.²¹³ 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 „Pflichtuntersuchung“). Oberösterreich zudem ein Werbeverbot für Sexualdienstleistungen, die durch minderjährige Personen ausgeübt werden sollen.

²⁰⁵ Burgenland, Kärnten.

²⁰⁶ Kärnten, Tirol.

²⁰⁷ Steiermark, Wien.

²⁰⁸ Wien.

²⁰⁹ Salzburg.

²¹⁰ Steiermark.

²¹¹ Tirol.

²¹² Vorarlberg.

²¹³ VfSlg. 19159/2010.

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

Problemlage

Die bestehenden Werbeverbote in den Prostitutionsgesetzen haben mit wenigen Ausnahmen überwiegend 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 „Pflichtuntersuchung“.

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, inwieweit 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 Willen 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 „Pflichtuntersuchung“.
- **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 der/die SexdienstleisterIn kein Opfer von Zwang oder strafrechtsrelevanter Ausbeutung ist, wird einhellig abgelehnt. Diese Forderung wird immer wieder im internationalen Kontext aufgebracht. 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 von einer Zwangslage oder schüchtert er die Frau ein, macht er sich nach § 205a StGB „Verletzung der sexuellen Selbstbestimmung“ strafbar. Dieses mit 1. Jänner 2016 in Kraft getretene Delikt stellt Beischlaf oder diesem gleichzusetzende sexuelle Handlungen (Oral- und Analverkehr) gegen den Willen einer Person unter Strafe.

Divers diskutiert wurde Kundenverantwortung in folgenden Zusammenhängen:

- Viele Kunden fragen Unsafe-Sex-Praktiken nach.²¹⁴ 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 Sig-

²¹⁴ So tauschen sich Kunden in sog. "Freierforen" – z. B. www.erotikforum.at – darüber aus, wie man entsprechenden Druck auf SexdienstleisterInnen ausüben kann.

nal, 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.

- Keine Einigkeit bestand jedoch in der Frage, ob sich auch SexdienstleisterInnen strafbar machen sollen, wenn sie Unsafe-Sex-Praktiken anbieten, siehe dazu das Kapitel „Pflichtuntersuchung“.
- Weiters kommt dem Kunden auch Verantwortung dafür zu, dass sexuelle Dienstleistungen nur an legalen Orten in Anspruch genommen werden bzw. dass sich bei Hausbesuchen²¹⁵ keine Minderjährigen in den Wohnungen (Zimmern) aufhalten.

Nach dem Wiener Prostitutionsgesetz und Tiroler Landes-Polizeigesetz machen sich Kunden strafbar²¹⁶, wenn ihnen bewusst ist, dass es sich um einen illegalen Ort handelt, wie etwa ein Wohnungsbordell oder um illegale Straßenprostitution.

Beratungsstellen befürchten, dass dadurch die Bereitschaft von Kunden abnehmen könnte, Behörden über Missstände zu informieren.²¹⁷ 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. Unsafe-Sex-Praktiken) - als klares Signal, auch bei eingeschränkten Vollzugsmöglichkeiten.

²¹⁵ Vgl. dazu § 13 iVm § 17 Abs. 1 Z 9 Oö. SDLG.

²¹⁶ § 16 Wiener Prostitutionsgesetz, § 14 Tiroler Landes-Polizeigesetz; unabhängig von einer expliziten Regelung besteht die Möglichkeit, Kunden wegen Beihilfe zu einer Verwaltungsübertretung zur Verantwortung zu ziehen, § 7 Verwaltungsstrafgesetz 1991.

²¹⁷ 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.

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 gelten, 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 zu erlangen. Viele Verwaltungsstrafen werden überhaupt nicht erfasst, zum Beispiel Organmandate. Bei anderen ist eine "Milieuzuordnung" nicht möglich, zum Beispiel bei Strafbescheiden nach der Straßenverkehrsordnung oder eine zentrale Auswertung ist 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 in Zusammenhang mit illegaler Straßenprostitution und treten dort gehäuft auf. Bundesländer ohne rechtswidrige Straßenprostitution 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.²¹⁸ Können Verwaltungsstrafen nicht abbezahlt wer-

²¹⁸ 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 für Übertretungen der Prostitutionsgesetze gerade dann als wirkungslos zeigen, wenn die Betroffenen unter dem Druck von Zuhältern oder Menschenhändlern stehen. Dies ist vor allem bei illegaler Straßenprostitution zu beobachten. Ohne entsprechende Aussagen der Betroffenen selbst kann die Exekutive jedoch kaum unterstützend tätig werden.

Nach dem sog. Non-Punishment-Prinzip²¹⁹ dürfen Verwaltungsübertretungen von Menschenhandelsopfern nicht gestraft werden, wenn sie unter Druck standen, sich rechtswidrig zu verhalten - also zum Beispiel illegale Straßenprostitution zu verrichten. Die Praxis hierzu ist jedoch nicht hinlänglich bekannt.

Die Problematik der sehr unterschiedlich hohen Strafraumen in den Ländergesetzen und mögliche Doppelbestrafungen, vor allem betreffend die Pflichtuntersuchung, 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.

²¹⁹ 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 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. 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.

Im Zuge der Neuregelung der Pflichtuntersuchung wurden mit 1. Jänner 2016 die Beratungspflichten im Rahmen der amtsärztlichen Untersuchung ausgedehnt. Die Informationspflicht während 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. Es wird explizit festgelegt, dass diese Beratung in verständlicher Form zu erfolgen hat. 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.

Als bundesweit einsetzbare Informationsbroschüre und zur Unterstützung der Beratungen im Rahmen der Kontrolluntersuchungen hat die AG Prostitution 2016 in Kooperation mit den zuständigen Fachministerien eine bundesweite und umfassende Informationsbroschüre für SexdienstleisterInnen (SexWork-Info) erstellt und bereits mehrmals aktualisiert. Der Erlass des Bundesministeriums für Gesundheit nimmt explizit Bezug auf die Broschüre.²²⁰ Sie steht in

²²⁰ Erlass, Untersuchungen nach der Verordnung über gesundheitliche Vorkehrungen für Personen, die sexuelle Dienstleistungen erbringen (BMG-92740/0008-II/A/4/2015) 11.11.2015.

folgenden Sprachen zur Verfügung: Deutsch, Englisch, Rumänisch, Bulgarisch, Ungarisch, Tschechisch, Italienisch, Spanisch und Chinesisch.

Eine Unterarbeitsgruppe der AG Prostitution hat 2017 in Kooperation mit dem Gesundheitsressort²²¹ ein Piktogramm zum Thema Schwangerschaftsverhütung und Infektionsschutz erstellt. Dieses steht in den Sprachen Deutsch, Englisch, Rumänisch, Bulgarisch, Ungarisch, Tschechisch, Spanisch und Chinesisch zur Verfügung und wird ebenfalls in der Beratungsarbeit, vor allem jener der Gesundheitsämter, eingesetzt.

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

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 im Burgenland²²², Steiermark²²³, in Kärnten²²⁴, Niederösterreich²²⁵, Oberösterreich²²⁶, Salzburg²²⁷, Tirol²²⁸ und Wien²²⁹. 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.²³⁰ Zum Teil wurden bestehende Beratungsangebote auch wieder gekürzt²³¹ 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 Sexdienst-

²²¹ Und in Zusammenarbeit mit der Landessanitätsdirektion Oberösterreich.

²²² Die Mobile Beratung durch SOPHIE - Beratungszentrum für Sexarbeiterinnen Angebot wurde im Jahr 2018 eingerichtet.

²²³ SXA-Info, Verein Frauenservice Graz.

²²⁴ Mobile Beratung an den Gesundheitsämtern, Aids Hilfe Klagenfurt.

²²⁵ Mobile Beratung durch SOPHIE - Beratungszentrum für Sexarbeiterinnen.

²²⁶ Beratungsstelle LENA (Caritas für Menschen in Not) sowie MAIZ - Autonomes Zentrum von & für Migrantinnen.

²²⁷ Projekt PIA, Verein FRAU & ARBEIT.

²²⁸ IBUS: Innsbrucker Beratung und Unterstützung für Sexarbeiterinnen.

²²⁹ SOPHIE - Beratungszentrum für Sexarbeiterinnen; LEFÖ – Beratung, Bildung und Begleitung für Migrantinnen.

²³⁰ Dies trifft zum Beispiel für die Beratungsstelle IBUS: Innsbrucker Beratung und Unterstützung für Sexarbeiterinnen zu.

²³¹ Dies betrifft derzeit konkret die Beratungsstelle MAIZ - Autonomes Zentrum von & für Migrantinnen (Oberösterreich).

leisterInnen über ihre Rechte wirkt präventiv gegen Ausbeutung und Gewalt. Darüber hinaus können Beratungsstellen auf Grund ihres parteilichen 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 bzw. verwaltungsbehördlichen 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** werden²³², insbesondere in jenen Bundesländern, die nur sehr geringe oder gar keine Beratungskapazitäten haben.

- 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 leicht zugänglich und aktualisierbar zur Verfügung zu stellen.

²³² Und vor allem auch langfristig gefördert werden, um nachhaltige Arbeit zu gewährleisten.

Umsetzungsmaßnahmen

- Schaffung eines mobilen Beratungsangebots auch im Burgenland - über Mitbetreuung durch die Wiener Beratungsstelle SOPHIE seit 2018²³³. Damit bestehen mit Ausnahme von Vorarlberg mittlerweile in allen Bundesländern zumindest gewisse spezifische Beratungsangebote. Gleichzeitig erlitten bestehende Beratungsangebote teilweise Kürzungen²³⁴.
- Informationswebsite zum Thema Sexuelle Dienstleistungen - freiwillige Prostitution des Gesundheitsportals www.gesundheit.gv.at.
- Aktualisierung der Sex-Work-Info Broschüre auf den Stand 2020, Übersetzung auf Italienisch

²³³ Die Entscheidung über eine Weiterförderung für das 2021 war zum Zeitpunkt der Berichterstellung noch offen.

²³⁴ Konkret wurden die Förderungen für die Beratungsstelle MAIZ im Jahr 2018 erheblich gekürzt und seither auch nicht wieder aufgestockt.

9 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 Sexdienstleistungsreich
- Schaffung einer Bundeskompetenz auch zur Regelung von Sexualdienstleistungen und Bordellbetrieben
- 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 auf 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
- Kooperationen mit und unter den relevanten medizinischen und sozialen Einrichtungen (z.B. mit der Aidshilfen,...)
- 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
- 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

Länderkompetenzen:

- Harmonisierung der landesgesetzlichen Regelungen und der Vollzugspraxis
- Zuständigkeitsübertragung für Bordellgenehmigungen auf die jeweilige Bezirksverwaltungsbehörde bzw 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/ Vorschreibung verbesserter Arbeitsbedingungen über Gesetz/Verordnung/Auflagen
- Maßnahmen zur Vermeidung von Mietwucher
- Rechtssicherheit: Schließungsgründe müssen sachlich sein

Überblick Empfehlungen

- 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 Straßenprostitution (unvermeidbar) ist, Schaffung der notwendigen Infrastruktur unter Einbindung der Betroffenen (AnrainerInnen, SexdienstleisterInnen)
- gute Erreichbarkeit mit öffentlichen Verkehrsmitteln
- Gewährleistung sanitärer Anlagen, soweit möglich unter Nutzung gewachsener Strukturen (Bars, Stundenhotels)
- Gewährleistung von sozialer und gesundheitlicher Beratung und Betreuung, auch vor Ort
- Öffentlichkeitsarbeit: auch mit AnrainerInnen
- Einrichtung von lokalen Kooperationsstrukturen unter Einbindung der Beratungsstellen
- SexdienstleisterInnen
- bundesweit einheitliches Schutzalter und Schutzmaßnahmen für Minderjährige sowie einheitliche Regelungen bei pflegschaftsbehördlichen Bedenken
- persönliche Meldepflicht der SexdienstleisterInnen 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
- kein Arbeitsverbot sondern unterstützende Maßnahmen für schwangere SexdienstleisterInnen

Überblick Empfehlungen

- Kunden
 - Sichtbarmachung ihrer Verantwortung für Arbeitsbedingungen
 - Sensibilisierung und Information
 - Strafbarkeit, in jenen 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
 - Regelung von angemessenen und wirksamen Geldstrafen - auch für das Medium, das eine rechtswidrige Werbung veröffentlicht

10 Anhänge

Anhang 1 – Genehmigungskriterien

Die Ausstattung betreffende Regelungen:

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

Sonstige Regelungen:

- Informationspflicht 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 Klärung der Rechtslage und Verbesserungsmöglichkeiten)
- Ausweispflicht für alle anwesenden Personen

Anhang 2 – Mitgliederliste

Leitung:

- Marie-Theres Prantner (BKA-Frauensektion)

Leitungsassistentz:

- Julia Ambros (BKA-Frauensektion)

Mitglieder:

- Letícia Carneiro (Oberösterreich, Beratungsstelle MAIZ - Autonomes Zentrum von & für Migrantinnen)
- Claudia Dannhauser (Landeskriminalamt Wien, Ermittlungsdienst)
- Michaela Engelmaier (SXA-Info, Verein Frauenservice Graz, Beratungsstelle)
- Angela Fischer (Land Burgenland, Referat Frauenangelegenheiten)
- Thomas Fröhlich (Magistrat Wien, Abteilung Gesundheitsdienst, Sozialberatungsstelle für sexuelle Gesundheit - Beratung und Betreuung für Menschen in der Prostitution)
- Martina Gabriel (Land Kärnten, Referat für Frauen und Gleichbehandlung)
- Isabella Hafele (Tirol, Beratungsstelle IBUS: Innsbrucker Beratung und Unterstützung für Sexarbeiterinnen)
- Harald Hanik (Land Steiermark, Abteilung Innere Angelegenheiten, Staatsbürgerschaft und Aufenthaltswesen)
- Annemarie Herzl (Landeskriminalamt Kärnten, Ermittlungsdienst)
- Maria Hörtnner (Wien, Beratungsstelle LEFÖ - Beratung, Bildung und Begleitung für Migrantinnen)
- Irene Kaszoni-Rückerl (Bundesministerium für Soziales, Gesundheit, Pflege und Konsumentenschutz)
- Wolfgang Kirchner (Landeskriminalamt Niederösterreich, Ermittlungsdienst)
- 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)
- Sieglinde Regittnig (Aids Hilfe Kärnten)
- Adolf Reiter (Landespolizeikommando Salzburg, Ermittlungsdienst)
- Christian Ruzicka (Magistrat Wien, Abteilung Wahlen und verschiedene Rechtsangelegenheiten)
- Wolfgang Patscheider (Landeskriminalamt Kärnten, Ermittlungsdienst)
- Horst Schiller (Bundeskriminalamt, Zentralstelle Schlepperkriminalität/Menschenhandel)
- Andreas Saurugger (Landeskriminalamt Burgenland, Ermittlungsdienst)
- Harald Stöckl (Bundesministerium für Inneres)
- 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)
- Georg Zwerenz (Bundesministerium für Arbeit)

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 Bundesländer
- 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 SVS

Anhänge

- 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

