

Regelungen sexueller Dienstleistungen in Österreich

**Empfehlungen der Arbeitsgruppe „Sexuelle Dienstleistungen –
Verbesserung der Rahmenbedingungen zur Prävention von
Ausbeutung“**

im Rahmen der Task Force Menschenhandel



Wien, Jänner 2024

Impressum

Medieninhaber, Verleger und Herausgeber:

Bundeskanzleramt, Sektion III Frauenangelegenheiten und Gleichstellung

Minoritenplatz 3, 1010 Wien

Text und Gesamtumsetzung: AG Sexuelle Dienstleistungen – Verbesserung der
Rahmenbedingungen zur Prävention von Ausbeutung

Wien, Jänner 2024

Copyright und Haftung:

Auszugsweiser Abdruck ist nur mit Quellenangabe gestattet, alle sonstigen Rechte sind ohne schriftliche Zustimmung des Medieninhabers unzulässig. Es wird darauf verwiesen, dass alle Angaben in dieser Publikation trotz sorgfältiger Bearbeitung ohne Gewähr erfolgen und eine Haftung des Bundeskanzleramtes ausgeschlossen ist.

Inhalt

Einleitung	6
Terminologie.....	10
Empfehlungen	12
Schwerpunkte im Berichtszeitraum 2021-2023	13
Vorstöße auf EU-Ebene zur Einführung einer Kundenstrafbarkeit.....	13
Auswirkungen der Covid-19-Pandemie.....	14
Sexualassistenz.....	15
Förderung der regionalen Vernetzung.....	16
„AG Verpflichtende Untersuchungen von Sexdienstleister:innen“	16
1 Positionsunterschiede	18
Prostitution als (sexualisierte) Gewalt gegen Frauen	18
Sexarbeit als Arbeit wie jede andere	19
Regulierung sexueller Dienstleistungen.....	20
2 Arbeitsgruppe Sexuelle Dienstleistungen und Bericht	23
3 Rechtlicher Rahmen	26
Kompetenzverteilung	26
Problemlage	28
Empfehlungen	29
Gesetzeslage – Überblick	30
4 Der österreichische Markt	32
Daten- und Informationsquellen.....	32
Ein Überblick.....	35
Bordellbetriebe	35
Straßenprostitution.....	39
SexdienstleisterInnen.....	39
Der illegale Markt.....	44
5 Auswirkungen der Covid-19-Pandemie	46
6 Bundeskompetenzen.....	47
Sittenwidrigkeit – Arbeitsrecht – Strafrecht	47
Problemlage	50
Empfehlungen	51
Besteuerung	52
Problemlage	53
Empfehlungen	54

Umsetzungsmaßnahmen	56
Sozialversicherung.....	56
Problemlage	57
Empfehlungen	58
Gesundheit	58
Problemlage	59
Empfehlungen	65
Umsetzungsmaßnahmen	66
7 Länderkompetenzen.....	67
Persönliche Voraussetzungen	67
Schutzalter.....	67
Geschäftsfähigkeit.....	72
Meldepflicht	72
Schwangerschaft	74
Bordellbetriebe.....	76
Örtliche Einschränkungen	77
Genehmigungsverfahren.....	82
Genehmigungsvoraussetzungen.....	85
Umsetzungsmaßnahmen	90
Kontrollen.....	91
Kooperationen.....	94
Empfehlungen	95
Umsetzungsmaßnahmen	95
Sexualassistenz	95
Problemlage	97
Empfehlungen	98
Umsetzungsmaßnahmen	98
Escort Services.....	98
Problemlage	99
Empfehlungen	101
Straßenprostitution	102
Problemlage	102
Empfehlungen	105
Hausbesuche	105
Problemlage	105
Empfehlungen	106
Wohnungsprostitution	106

Problemlage	107
Empfehlungen	107
Werbung.....	108
Problemlage	109
Empfehlungen	110
Umsetzungsmaßnahmen	110
Kundenverantwortung	110
Problemlage	111
Empfehlungen	112
Verwaltungsstrafen	113
Problemlage	113
Empfehlungen	115
Umsetzungsmaßnahmen	115
Beratung und Information.....	115
Problemlage	117
Empfehlungen	117
Umsetzungsmaßnahmen	118
8 Überblick Empfehlungen	119
9 Anhänge.....	124
Anhang 1 – Genehmigungskriterien.....	124
Anhang 2 – Mitgliederliste	126
Anhang 3 – Empfehlungen „Runde Tische zur Regulierung sexueller Dienstleistungen“ und Organigramm.....	129

Einleitung

In Österreich unterliegt die Erbringung sexueller Dienstleistungen einem regulierenden System. Dieses ermöglicht sowohl die Einflussnahme auf Arbeitsbedingungen, als auch Beratung, Unterstützung und Gesundheitsvorsorge für SexdienstleisterInnen. Der damit gewährleistete niederschwellige Zugang zu SexdienstleisterInnen erleichtert wiederum die Identifizierung potentieller Opfer von Menschenhandel und (sexueller) Gewalt im Rahmen von Beratung und Kontrolle. Darüber hinaus werden auch Diskriminierungen gegenüber SexdienstleisterInnen deutlicher sichtbar und kann diesen besser begegnet werden.

Zentraler Bestandteil der Regelungen ist ein umfassender rechtlicher Rahmen zum Schutz vor (sexueller) Gewalt und Wahrung der sexuellen Integrität, der auch spezielle Straftatbestände, die auf ausbeutungsgefährdete Situationen abzielen, vorsieht. Kunden und Dritte, die die körperliche oder sexuelle Integrität von SexdienstleisterInnen verletzen, machen sich strafbar. Das Gleiche gilt für Kunden, die von der Betroffenheit einer ausbeuterischen Situation der SexdienstleisterInnen wissen. Überdies unterliegen Bordellbetriebe strengen behördlichen Auflagen und Kontrollen. SexdienstleisterInnen wiederum treffen Melde- und Gesundheitsvorsorgepflichten begleitet von einem breiten Beratungsangebot.

Kernelement des österreichischen Systems sind also auch Beratungsangebote, um SexdienstleisterInnen über ihre Rechte und Pflichten aufzuklären. Denn verbessertes Wissen der SexdienstleisterInnen hat auch präventive Wirkung gegenüber Ausbeutung und Gewalt. Außerdem ermöglichen Beratungsstellen den vertrauensbildenden Kontakt zu SexdienstleisterInnen und bieten damit ein notwendiges Instrument zur effektiven Kriminalprävention.

Diese Ausgestaltung der Regulierung in Österreich hat sich über Jahrzehnte entwickelt und unterliegt einer stetigen Fortentwicklung: Ein politischer Diskurs über sexuelle Dienstleistungen fand in Österreich erstmals in den 70er Jahren statt. Sukzessive erfolgte eine Entkriminalisierung der sexuellen Dienstleistung, die mit der Strafrechtsreform 1974 (in Kraft getreten mit Jänner 1975) abgeschlossen wurde.

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

Die Lebens- und Arbeitsbedingungen von SexdienstleisterInnen wurden in den späten 80er Jahren von NGOs zwar erstmals auch unter dem Aspekt der Diskriminierung thematisiert¹, 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 die rückwirkende Einhebung von Einkommens-, Umsatz- und Gewerbesteuern vorsah. Das war für viele SexdienstleisterInnen finanziell kaum zu bewältigen. Sie gründeten die Zeitschrift „Horizontal“ und gingen mit ihren Anliegen an die Öffentlichkeit.

Es formierte sich eine Plattform für die Rechte von SexdienstleisterInnen, durch deren Druck SexdienstleisterInnen 1998 schließlich auch Zugang zur gesetzlichen Sozialversicherung erhielten. Anfang der 90er Jahre entstanden sodann die ersten Fachberatungsstellen 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 – und damit 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.

Aufgrund der wesentlichen Erkenntnis, dass die Regulierung sexueller Dienstleistungen auch in die Strategie zur Bekämpfung des Menschenhandels integriert werden muss, sah die Task Force Menschenhandel² 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.³

¹ Unter anderem durch die von selbstorganisierten SexdienstleisterInnen publizierte Zeitschrift „Horizontal“.

² Die Task Force Menschenhandel unter der Leitung des Bundesministeriums für Europa, Integration und Äusseres koordiniert und erarbeitet Maßnahmen gegen Menschenhandel und zeigt Problemlagen auf. Vertreten sind alle sachlich zuständigen Ministerien und deren Dienststellen, die Bundesländer und Nichtregierungsorganisationen, <https://www.bmeia.gv.at/themen/menschenrechte/kampf-gegen-den-menschenhandel>

³ Siehe dazu Punkt 2.3. des 1. Nationalen Aktionsplans zur Bekämpfung des Menschenhandels für die Jahre 2007-2008.

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*“⁴ im Juni 2008 beendete.

Der ExpertInnenkreis Prostitution sprach vor allem im Bereich der Regelungskompetenzen des Bundes sehr konkrete Empfehlungen aus. Überdies wurde die Einrichtung einer weiteren Arbeitsgruppe unter Mitwirkung aller Bundesländer und betroffenen Berufsgruppen empfohlen, um noch offen gebliebene Fragestellungen – insbesondere im Rahmen der Länderkompetenzen – zu behandeln.

Die Task Force Menschenhandel griff diese Empfehlung im Rahmen des 2. *Nationalen Aktionsplans gegen Menschenhandel*⁵ auf. Seit März 2009 ist – unter der Leitung der BKA-Frauensektion – eine Unter-Arbeitsgruppe der Task Force Menschenhandel eingerichtet, die sich diesen Fragestellungen widmet. Zunächst unter dem Titel „Arbeitsgruppe Länderkompetenzen Prostitution“. Im weiteren Verlauf kam es zu Umbenennungen in „AG Prostitution“ und 2023 schließlich zu „AG Sexuelle Dienstleistungen (Kurztitel) – Verbesserung der Rahmenbedingungen zur Prävention von Ausbeutung (Langtitel)“. Damit ist auch terminologisch eine klare Differenzierung zwischen sexuellen Dienstleistungen und Menschenhandel vollzogen.

Die Arbeitsgruppe legt alle drei Jahre einen Umsetzungsbericht vor⁶ – gegenständlicher Bericht deckt die Jahre 2021-2023 ab.

Der Bericht fasst die Rechtslage, Problemstellungen und in den Diskussionen der Arbeitsgruppe gewonnene Erkenntnisse zusammen. Wo Konsens erzielt werden konnte, enthält er konkrete Empfehlungen. Wo kein Konsens erzielt werden konnte, zeigt er die unterschiedlichen Positionen und Überlegungen der Mitglieder auf. Empfehlungen, die seit der letzten Berichtslegung (teilweise) umgesetzt wurden, aber auch gegenläufige Entwicklungen werden ebenfalls dargestellt.

⁴ <https://www.bundeskanzleramt.gv.at/agenda/frauen-und-gleichstellung/prostitution.html>.

⁵ Siehe dazu Punkt I.4. des 2. *Nationalen Aktionsplans zur Bekämpfung des Menschenhandels* für die Jahre 2009-2011.

⁶ 1. Bericht Mai 2012; 2. Bericht März 2015; 3. Bericht Mai 2018, 4. Bericht April 2021: <https://www.bundeskanzleramt.gv.at/agenda/frauen-und-gleichstellung/prostitution.html>.

Ziel des Berichts ist u. a. – durch Dokumentation des generierten Wissens und Darstellung von Fachmeinungen zu konkreten Fragestellungen – politische EntscheidungsträgerInnen in ihrer Meinungsbildung zu unterstützen.

Die angeführten Umsetzungsmaßnahmen zeigen darüber hinaus auf, dass es zwar bereits einzelne regionale (gesetzliche) Initiativen gab, die einige konkrete Empfehlungen aufgegriffen haben, es aber weiterhin keine bundesweite Harmonisierung und – mit wenigen Ausnahmen – auch keine umfassenden Reformen auf landesgesetzlicher Ebene gibt.

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

Nähere Ausführungen zur Arbeitsgruppe und zum Berichtsaufbau finden sich im Kapitel „Arbeitsgruppe Sexuelle Dienstleistungen und Bericht“. Die Grundsatzfrage der Regulierbarkeit von sexuellen Dienstleistungen und die dazu bestehenden unterschiedlichen Positionen in Europa werden im Kapitel „Positionsunterschiede“ veranschaulicht.

Terminologie

Sexuelle Dienstleistungen/ Sexualdienstleistung/ Sexarbeit/ Prostitution⁷: Darunter werden gewerbsmäßig (wiederholt und gegen Entgelt) erbrachte sexuelle Handlungen mit Körperkontakt zwischen Erwachsenen unabhängig des Geschlechts verstanden.

Im Rahmen des Berichts wird vor allem der Begriff „sexuelle Dienstleistungen“ verwendet, um den Dienstleistungscharakter zu betonen und damit auch die Professionalisierung besser zum Ausdruck zu bringen. Zudem unterliegen Regelungen zur Ausübung gewerbsmäßiger sexueller Handlungen unabhängig von ihrer konkreten Bezeichnung auch dem Anwendungsbereich der Dienstleistungsrichtlinie 2006/123/EG.

Beim Begriff „Prostitution“ handelt es sich hingegen um einen eher abwertend konnotierten Begriff, der Bilder vermittelt, die das gesamte Spektrum umfassen: von der strafrechtlich relevanten (sexuellen) Ausbeutung unter Gewaltanwendung („Zwangsprostitution“) bis hin zur selbstbestimmten Prostitutionsausübung. Aufgrund dieses breiten Bedeutungsspektrums und des Bedürfnisses nach klarer Abgrenzung zur „Zwangsprostitution“ wird von diesem Begriff daher Abstand genommen. Aus denselben Gründen werden auch ausschließlich die Begriffe **Sexdienstleisterin/ Sexdienstleister/ Sexarbeiterin/ Sexarbeiter** im Gegensatz zu **Prostituierte/ Prostituiertes** verwendet.

Mit dem Oö. Sexualdienstleistungsgesetz⁸ wurde 2012 erstmals in Österreich der Begriff der sexuellen Dienstleistung in einem Gesetzestext verwendet. Ein weiteres Beispiel ist die am 1.

⁷Der Begriff Prostitution ist sowohl in Bundesgesetzen (§ 74 Abs 1 Z 9 StGB; § 11 Abs 2 Geschlechtskrankheiten-gesetz; § 4 Abs 1 AIDS-Gesetz) als auch in den Gesetzen der Bundesländer zu finden. Wenngleich der jeweilige Wortlaut der Gesetze 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 sexuellen Dienstleistungen um ein Gewerbe iSd GewO 1994 handelt, siehe dazu auch das Kapitel „Kompetenzverteilung“.

⁸ Vgl. LGBl 80/2012 idF LGBl 27/2018.

Jänner 2016 in Kraft getretene „Verordnung der Bundesministerin für Gesundheit über gesundheitliche Vorkehrungen für Personen, die sexuelle Dienstleistungen erbringen“,⁹ mit der die Pflichtuntersuchung neu geregelt wurde.

Bordell und bordellähnliche Betriebe: Darunter sind sämtliche in der Praxis auftretende Betriebsformen, in welchen sexuelle Dienstleistungen angebahnt und/oder ausgeübt werden, zu verstehen – unabhängig von der jeweiligen Bezeichnung und ob sie legal oder illegal betrieben werden. Entscheidend ist die Frage, ob in den betroffenen Räumlichkeiten sexuelle Dienstleistungen angebahnt und/oder ausgeübt werden. 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 benötigen.
- **Laufhaus:** Ähnlich einem Appartementhaus mit mehreren kleinen Wohnungen oder Zimmern ausgestattet. Diese werden von den SexdienstleisterInnen tages- oder wochenweise angemietet, der Mietzins ist unabhängig vom Kundenaufkommen zu entrichten und in der Regel sehr hoch.
- **(Sauna)Club:** Das sind Bordellbetriebe, in welchen sowohl Kunden als auch SexdienstleisterInnen Eintritt zahlen, häufig mit einem inkludierten Speise- und Getränkeangebot. Die Kunden bezahlen 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 sexueller Dienstleistungen: Anwerben von Kunden in Räumlichkeiten, auf der Straße oder im Internet auf Plattformen/Websites.

⁹ BGBl. II 198/2015.

Ausübung sexueller Dienstleistungen: Gewerbsmäßige Erbringung von sexuellen Dienstleistungen mit Körperkontakt.

Kunden: Für Kunden wird ausschließlich die männliche Form gewählt, da sexuelle Dienstleistungen überwiegend von männlichen Kunden in Anspruch genommen werden, so auch Sexdienstleistungen von männlichen Sexdienstleistern. Im Bereich der Sexualbegleitung besteht auch größere Nachfrage von weiblichen Kundinnen.

Ausbeutung: Der Begriff der (sexuellen) Ausbeutung wird nicht im engen strafrechtlichen Sinne des § 104a StGB („Menschenhandel“) verwendet, sondern insbesondere auch im Zusammenhang mit unzumutbaren Arbeitsbedingungen und Diskriminierungen, die zu finanzieller bzw. wirtschaftlicher Ausbeutung führen – wie zum Beispiel keine arbeitsfreien Tage, weit überhöhte Zahlungsforderungen für Zimmermieten, Werbung und Reinigungsservice.¹⁰

Empfehlungen

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

¹⁰ Siehe dazu § 104a StGB „Menschenhandel“ aber auch § 217 StGB „grenzüberschreitender Prostitutionshandel“ und § 216 StGB „Zuhälterei“.

Schwerpunkte im Berichtszeitraum 2021-2023

Die AG hat im Berichtszeitraum April 2021 – Dezember 2023 folgende thematische Schwerpunkte gesetzt:

Vorstöße auf EU-Ebene zur Einführung einer Kundenstrafbarkeit

Zur Bekämpfung des Menschenhandels ist die Forderung nach der Eindämmung der Nachfrage nach Leistungen, die von Menschenhandelsopfern erbracht werden, zentraler Bestandteil der strategischen Zielsetzungen beispielsweise auf EU-Ebene. Die Diskussion wird auch „Demand Debatte“ genannt.

Im Rahmen der „Demand Debatte“ wird auch zum Teil die Einführung einer Strafbarkeit von Kunden, die sexuelle Dienstleistungen erwerben, als Maßnahme zur Verringerung des Menschenhandels gefordert (sogenanntes „Nordisches Modell“ bzw. „Equality Modell“). Dem gegenüber werden in anderen ausbeutungsgefährdeten Tätigkeitsbereichen, wie der 24-Stunden-Pflege, der Ernte-, Tourismus- oder Gastronomiebranche kein Verbot des Erwerbs dieser Dienstleistungen gefordert, sondern die Stärkung der Rechte der dort Tätigen sowie die Erhöhung von Kontrollen in diesen Tätigkeitsbereichen.

Im Rahmen des EU-Gesetzgebungsprozesses zur Novellierung der *EU-Richtlinie 2011/36/EU zur Verhütung und Bekämpfung des Menschenhandels und zum Schutz seiner Opfer* wird insbesondere durch das Europäische Parlament auf die legislative Verankerung einer Strafbarkeit für Kunden sexueller Dienstleistungen hingewirkt.

Während die Weiterentwicklung und Stärkung der Rechte von Opfern von Menschenhandel auch auf EU-Ebene zu begrüßen ist, werden Vorstöße zur Einführung einer Kundenstrafbarkeit für sexuelle Dienstleistungen vonseiten der AG-Mitglieder als problematisch erachtet.

Übergeordnetes Ziel der AG Sexuelle Dienstleistungen ist die Verbesserung der Arbeits- und Lebensbedingungen von Personen, die sexuelle Dienstleistungen anbieten. Konsens besteht darüber, dass dieses Ziel am besten durch ein regulierendes System umgesetzt werden kann.

Denn ein reguliertes System schafft die Möglichkeit, Schutzbestimmungen zu verankern, auf Arbeitsbedingungen einzuwirken, verschiedene Interessenslagen auszugleichen und ermöglicht sowohl den Behörden als auch spezifischen Fachberatungsstellen Zugang zu SexdienstleisterInnen.

Die Grundsatzfrage der Regulierbarkeit von sexuellen Dienstleistungen und die unterschiedlichen Positionen hierzu innerhalb Europas werden im Kapitel „Positionsunterschiede“ ausgeführt.

Auswirkungen der Covid-19-Pandemie

Während der covidbedingten Einschränkungen waren die Möglichkeiten, sexuelle Dienstleistungen legal anzubieten, stark beschränkt. Gleichzeitig hatten nur wenige SexdienstleisterInnen Zugang zu Ersatz- oder Sozialleistungen. Auf Kundenseite bestand trotz Verbots weiterhin Nachfrage nach sexuellen Dienstleistungen. Dies führte zu einer starken Verschiebung des Marktes in die Illegalität und erschwerte für Fachberatungsstellen und Polizei den Zugang zu SexdienstleisterInnen erheblich. (Näheres findet sich im Kapitel „Auswirkungen der Covid-19-Pandemie“)

Die Arbeitsgruppe beschäftigte sich daher im Berichtszeitraum intensiv mit Maßnahmen, um SexdienstleisterInnen (wieder) in die Legalität zu führen. Dabei wurden folgende bereits langjährige Empfehlungen der Arbeitsgruppe identifiziert und deren notwendige Umsetzung dadurch deutlich bekräftigt:

- Harmonisierung der rechtlichen Regelungen und deren Vollzug in den Bundesländern
- Ausreichendes und diverses Angebot an legalen Arbeitsorten, um die Wahlmöglichkeit betreffend Arbeitsbedingungen zu ermöglichen
- Verbesserung der Arbeitsbedingungen in Bordellbetrieben
- Stärkere Kontrollen und höhere Strafen für ZuhälterInnen
- Niederschwellige und transparente Informationsangebote für SexdienstleisterInnen, inklusive Informationen über Vorteile des legalen Arbeitens und Gefahren der Illegalität

- Informationsangebote an Kunden, um Bewusstsein über Vorteile von legalen und guten Arbeitsbedingungen zu fördern

Sexualassistenz

Unter dem Begriff Sexualassistenz werden sexuelle Dienstleistungen für Menschen mit Beeinträchtigungen und auch älteren Menschen verstanden.

Es finden sämtliche Regelungen sexueller Dienstleistungen Anwendung. Relevant sind vor allem die Vorgaben betreffend den Ausübungsort, konkret die landesgesetzlichen Regelungen zu Hausbesuchen und Schutzobjekten. Derzeit sind Hausbesuche im Burgenland¹¹, in Oberösterreich, Niederösterreich, Wien und in der Steiermark zulässig. Nur wo Hausbesuche zulässig sind, ist auch Sexualassistenz in der Wohnung bzw. einem Hotelzimmer des Kunden oder in einer Einrichtung, in der er wohnt, grundsätzlich legal möglich.

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

In einigen Bundesländern, in denen derzeit noch keine Hausbesuche zulässig sind, bestanden im Berichtszeitraum Diskussionen zur rechtlichen Erleichterung von Sexualassistenz. In Vorarlberg wurde eine entsprechende Gesetzesänderung im Landtag beschlossen.¹² Zum Zeitpunkt der Berichtslegung ist das Gesetz noch nicht kundgemacht. Einige Fachberatungsstellen beurteilen das in Vorarlberg beschlossene Gesetz äußerst kritisch.¹³

Zur Frage, ob für den Bereich der Sexualassistenz im Rahmen der spezifischen Gesetzgebung zur Regulierung sexueller Dienstleistungen, Erleichterungen geschaffen werden sollten, bestand in der AG Sexuelle Dienstleistungen keine Einigkeit. Der Großteil der Mitglieder hält dies nicht für sachlich vertretbar. (Näheres findet sich im Kapitel „Sexualassistenz“)

¹¹ Im Burgenland werden legale Hausbesuche allerdings durch strenge Meldebestimmungen erschwert.

¹² Debatte im Vorarlberger Landtag vom 14.12.2023, https://apps.vorarlberg.at/landtag_videoarchiv/, abgerufen am 15.12.2023.

¹³ Presseaussendung Allianz Pro Sexwork (17.12.2023), <https://lefoe.at/wp-content/uploads/2023/12/Presseaussendung-Allianz-Pro-Sexwork-17-12-2023.pdf>, abgerufen am 04.01.2023.

Empfehlungen der AG sexuelle Dienstleistungen

- Sexualassistenz, 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 wird dadurch weiter bestärkt.
- Überprüfung der bestehenden landesgesetzlichen örtlichen Einschränkungen (Schutzzonen)

Förderung der regionalen Vernetzung

Wesentliche legislative Zuständigkeiten und insbesondere der Vollzug maßgeblicher Bestimmungen im Bereich der sexuellen Dienstleistungen liegen in der Kompetenz der Bundesländer. Dies spiegelt sich auch im Nationalen Aktionsplan Menschenhandel wieder, in dem unter Punkt 1.11. die Regionale Vernetzung zu allen Formen des Menschenhandels sowie zur Regulierung sexueller Dienstleistungen als eigene Maßnahme verankert ist.

Die Förderung der regionalen Vernetzung (z. B. in Form von Runden Tischen) ist daher auch ein wesentliches Ziel der Arbeitsgruppe Sexuelle Dienstleistungen. Jede AG-Sitzung findet rotierend in einem anderen Bundesland statt und zentrale VertreterInnen eines Bundeslandes werden eingeladen, um einen breiten Austausch zu ermöglichen. Runde Tische zur Regulierung sexueller Dienstleistungen finden in unterschiedlicher Frequenz in einigen Bundesländern statt. Um die Institutionalisierung der regionalen Strukturen weiter voranzutreiben, erarbeitete die AG Sexuelle Dienstleistungen Erfolgsfaktoren und Hemmnisse für die nachhaltige Einrichtung regionaler Vernetzungsstrukturen.

Im Umsetzungszeitraum ist es gelungen, dass erstmals ein Runder Tisch in Tirol stattgefunden hat und der Runde Tisch in der Steiermark wiederaufgenommen wurde. (Näheres findet sich im Kapitel Kooperationen)

„AG Verpflichtende Untersuchungen von Sexdienstleister:innen“

Im Rahmen des Reformprozesses des Österreichischen Gesundheitsdienstes wurde auch die Frage behandelt, ob und in welcher Form die Verpflichtung von SexdienstleisterInnen, sich

regelmäßigen Untersuchungen zu unterziehen, verändert werden könnte bzw. sollte. Die Gesundheit Österreich GmbH (GÖG) richtete zur Behandlung dieser Frage im Auftrag des BMSGPK eine Arbeitsgruppe mit VertreterInnen der Landesverwaltungen und Gesundheitsämter/Landessanitätsdirektionen sowie den Fachberatungsstellen für SexdienstleisterInnen und Interessensvertretungen von SexdienstleisterInnen ein.

Die Arbeitsgruppe Sexuelle Dienstleistungen wurde in den gesamten Prozess eingebunden. Da zwischen den AG Mitgliedern zur Frage der Beibehaltung der Pflichtuntersuchung kein Konsens besteht, beschäftigte sich die Arbeitsgruppe erneut intensiv mit den Vor- und Nachteilen der Pflichtuntersuchung für SexdienstleisterInnen sowie auch mit Gelingensfaktoren und Hemmnissen für den weiteren Reformierungsprozess und übermittelte ihre Erkenntnisse an die GÖG.

Zum Zeitpunkt der Berichtslegung lag der Bericht der GÖG noch nicht vor.

1 Positionsunterschiede

Sichtweisen auf sexuelle Dienstleistungen sind nicht nur von Entwicklungen in der Praxis, sondern auch von ideologischen und moralischen Weltbildern geprägt. Religiöse Werte, geschlechtsspezifische Vorstellungen von Sexualität sowie geschlechtsspezifische und globale Arbeitsteilungen beeinflussen den politischen, rechtlichen und gesellschaftlichen Umgang mit sexuellen Dienstleistungen. Die unterschiedlichen Zugänge bewegen sich insbesondere zwischen drei Positionen: Prostitution als (sexualisierte) Gewalt gegen Frauen, Entkriminalisierung der Sexarbeit wie jede andere Arbeit und Regulierung sexueller Dienstleistungen.

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. Bei dieser Sichtweise wird daher der Kunde, der die Nachfrage erst schafft, als Täter betrachtet und bestraft.

Diese Position setzt Schweden seit 1999 um und mehrere europäische Länder folgten diesem Policy-Ansatz.¹⁴

Erhebungen zeigen jedoch, dass es weder zu einer Verringerung der Nachfrage, noch des Angebots gekommen ist.¹⁵ Seit Einführung des Sexkaufverbots in Schweden haben Exekutive und Behörden – aber auch Fachberatungsstellen – viel weniger Einblicke in den Bereich der gewerbsmäßigen Sexarbeit.

Laut Selbstorganisationen von SexdienstleisterInnen habe sich ihre Situation erheblich verschlechtert. Insbesondere durch größere Abhängigkeit von Dritten (wie zum Beispiel Mittelspersonen und VermieterInnen), schlechtere Gesundheitsvorsorge, geringere Bereitschaft von

¹⁴ So zum Beispiel Norwegen, Island, Nordirland und Frankreich.

¹⁵ GRETA, Evaluation Report Sweden 2023 (19 October 2023), S 9; <https://rm.coe.int/greta-evaluation-report-on-sweden-third-evaluation-round-thematic-focu/1680acf80b>; Charlotta Holmström, 'The Swedish Sex Purchase Act: Where does it stand?', Oslo Law Review Volume 4, No. 2-2017, pp. 82–104.

Kunden, Beobachtungen von Gewalt zu melden und insgesamt weniger Schutzmöglichkeiten bei Gewaltbetroffenheit.¹⁶

Die Ergebnisse decken sich mit der Situation in Nordirland, wo die Kundenstrafbarkeit 2015 eingeführt wurde. Die im September 2019 durch das Justizministerium veröffentlichte Evaluierung belegt, dass die Einführung der Kundenstrafbarkeit in Nordirland ihre Ziele nicht erreichte:

- 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 fokussierten, die bereits zuvor strafbar gewesen waren.
- Eine Reduktion von Menschenhandel im Kontext von Prostitution war nicht feststellbar.¹⁷

Sexarbeit als Arbeit wie jede andere

Bei der vollständigen Entkriminalisierung sexueller Dienstleistungen werden weder SexdienstleisterInnen, KundInnen, noch Dritte, die in das Anbieten sexueller Dienstleistungen involviert sind, (indirekt) kriminalisiert.¹⁸ Es erfolgt also eine umfassende rechtliche Gleichstellung mit anderen Berufen.

Sexarbeit wird als eine Möglichkeit der selbständigen Existenzsicherung betrachtet. Das Recht, dies legal tun zu können, wird unter anderem mit dem Recht auf sexuelle Selbstbestimmung

¹⁶ Fuckförbundet, 'Twenty Years of Failing Sex Workers – A community report on the impact of the 1999 Swedish Sex Purchase Act (2019)', https://www.nswp.org/sites/default/files/20_years_of_failing_sex_workers.pdf.

¹⁷ 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>.

¹⁸ Gewalttätiges Verhalten und Menschenhandel werden weiterhin kriminalisiert.

begründet. Die Gründe für schlechte Arbeitsbedingungen und Ausbeutung und letztlich Nährboden für Menschenhandel und (sexuelle) Gewalt in der Prostitution werden in restriktiven Migrationsregelungen, Armut und der Stigmatisierung und Diskriminierung von SexdienstleisterInnen gesehen.

Diese Position wird auch von der im Oktober 2022 gegründeten European Coalition on Sex Workers' Rights and Inclusion – ein Zusammenschluss aus 15 internationalen Organisationen und Netzwerken¹⁹, wie Amnesty International, Human Rights Watch und Aids Action Europe – vertreten.

Sie fordern einen menschenrechtbasierten Ansatz, die Entkriminalisierung von Sexarbeit und die Einbeziehung von SexdienstleisterInnen in die Entscheidungsfindung.

Diese Forderungen stützen sich auf Erkenntnisse aus der akademischen Forschung, von zivilgesellschaftlichen Organisationen und SexdienstleisterInnen, die aufzeigen, dass repressive polizeiliche Maßnahmen und Kriminalisierung – einschließlich der Kriminalisierung von Kunden – direkte Auswirkungen auf die Gesundheit, das Wohlbefinden und die soziale Eingliederung von Menschen haben, die sexuelle Dienstleistungen anbieten, insbesondere von jenen, die in mehrfacher Hinsicht marginalisiert sind, wie z. B. migrantische, LGBTIQ- und undokumentierte SexdienstleisterInnen.²⁰

Von staatlicher Seite vertritt Neuseeland diese Position seit 2003 und Belgien seit 1. Juni 2022.

Regulierung sexueller Dienstleistungen

Zahlreiche Staaten innerhalb und außerhalb Europas regulieren die Sexarbeit unter dem Blickwinkel der besonderen Prekarität dieses Arbeitsfeldes und besseren Schutz- und Einflussmöglichkeiten, jedoch ohne rechtliche Gleichstellung mit anderen Berufen.

¹⁹ Aids Action Europe (AAE), Amnesty International, Correlation European Harm Reduction Network (Correlation EHRN), European Aids Treatment Group (EATG), European Digital Rights (EDRI), European Network Against Racism (ENAR), European Sex Workers' Rights Alliance (ESWA), Equinox – Racial Justice Initiative, Fair Trials, Human Rights Watch, International Planned Parenthood Federation European Network (IPPF EN), International Lesbian, Gay, Bisexual, Trans and Intersex Association Europe (ILGA-Europe), La Strada International (LSI), Platform for International Cooperation on Undocumented Migrants (PICUM), und Transgender Europe (TGEU).

²⁰ <https://www.amnesty.org/en/documents/eur01/6105/2022/en/>.

Deutschland hat 2002 die generelle Sittenwidrigkeit von Verträgen über sexuelle Dienstleistungen aufgehoben²¹ und Arbeitsverträge rechtlich ermöglicht.^{22, 23} Dass darüber hinaus keine weiteren steuernden Maßnahmen gesetzt wurden, um prekäre Arbeitsbedingungen auch praktisch zu verbessern, führte jedoch zu anhaltender Kritik.

Nach jahrelanger fachlicher und politischer Diskussion trat schließlich am 1. Juli 2017 das Prostituiertenschutzgesetz²⁴ in Deutschland in Kraft. Dieses enthält 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 SexdienstleisterInnen²⁵, einer Kondompflicht für SexdienstleisterInnen und Kunden sowie eines Werbeverbots für Unsafe-Sex-Praktiken. Ebenso vorgesehen ist eine Evaluierung des Gesetzes 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.²⁶ Es bleibt daher noch abzuwarten, welche praktische Auswirkungen das Gesetz auf die Arbeitsbedingungen der SexdienstleisterInnen hat.

Österreich hat, wie bereits in der Einleitung kurz ausgeführt, ebenfalls den Weg der Regulierung gewählt. Es gilt Regelungen zu implementieren, welche die bestehenden rechtlichen und faktischen 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

²¹ 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."

²² Die Pflichtuntersuchung für SexdienstleisterInnen wurde bereits 2001 zugunsten freiwillig wahrzunehmender Hilfsangebote der Gesundheitsämter abgeschafft.

²³ Die Kommunen und Bundesländer haben weitreichende Möglichkeiten, das Gesetz auf regionaler Ebene einzuschränken und nicht umzusetzen.

²⁴ <https://www.prostituiertenschutzgesetz.info/>.

²⁵ Sowohl die Registrierungspflicht für SexdienstleisterInnen als auch die verpflichtende Gesundheitsberatung stießen unter den Selbstorganisationen und Fachberatungsstellen auf heftige Kritik.

²⁶ <https://www.bmfsfj.de/bmfsfj/service/publikationen/zwischenbericht-zum-prostituiertenschutzgesetz/157000>.

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 FachexpertInnen unterschiedlicher (Berufs)gruppen²⁷ darüber einig, dass es besser ist, spezifische 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.

Die AG Sexuelle Dienstleistungen erarbeitet 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.

Überdies können strukturelle gesellschaftliche Problemstellungen, wie ein Mangel an existenzsichernden Einkommensalternativen, nicht durch prostitutionsspezifische Maßnahmen verändert werden, sondern bedürfen – insbesondere im Hinblick auf den sehr hohen migrantisches Anteil an SexdienstleisterInnen – gesamtgesellschaftlicher Veränderungen, sowohl innerhalb als auch außerhalb Österreichs.

²⁷ Exekutive (Polizei), Behörden, amtsärztliche Dienste, Fachberatungsstellen für SexdienstleisterInnen und die in Österreich tätigen Interessensvertretungen für SexdienstleisterInnen.

2 Arbeitsgruppe Sexuelle Dienstleistungen und Bericht

Die „Arbeitsgruppe Sexuelle Dienstleistungen (*Kurztitel*) – Verbesserung der Rahmenbedingungen zur Prävention von Ausbeutung (*Langtitel*)“²⁸, in Folge als AG Sexuelle Dienstleistungen 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.²⁹

Die AG Sexuelle Dienstleistungen umfasst rund 30 FachexpertInnen aus einem breiten Berufsspektrum und allen Bundesländern – vorwiegend aus polizeilichen Fachstellen und spezialisierten Fachberatungsstellen, 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.³⁰

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 Sexuelle Dienstleistungen bisher nicht behandelt. Sie unterliegen gänzlich anderen Rahmenbedingungen und bedürfen daher einer gesonderten Betrachtung.

Zentrale Aufgaben sind der regelmäßige Fachaustausch auf ExpertInnenebene unter Einbeziehung neuer Entwicklung, die Erarbeitung von Empfehlungen, die Anregung von Kooperationen, die Unterstützung von Umsetzungsmaßnahmen, die Setzung eigener Maßnahmen, die

²⁸ Mit Ende 2023 erfolgte die Umbenennung der vormals AG Prostitution in die zeitgemäßere Bezeichnung AG Sexuelle Dienstleistungen.

²⁹ <https://www.bmeia.gv.at/themen/menschenrechte/kampf-gegen-den-menschenhandel>.

³⁰ In den vergangenen Jahren haben sich vier Interessensvertretungen für SexdienstleisterInnen in Österreich etabliert: sexworker.at; Red Edition, die Berufsvertretung Sexarbeit Österreich (BSÖ) und das queer sexworker collective. Dies zeigt, dass sich nicht alle SexdienstleisterInnen von einer einzigen Vertretung repräsentiert fühlen. Um ein möglichst breites Erfahrungs- und Meinungsspektrum in der AG sexuelle Dienstleistungen zu ermöglichen, werden daher immer unterschiedliche SexdienstleisterInnen eingeladen.

Evaluierung gesetzter Maßnahmen und die Veröffentlichung wesentlicher Ergebnisse.³¹ Durch den bundesländerübergreifenden regelmäßigen Informationsaustausch kann auf szenespezifische Veränderungen reagiert werden.

Bisher fanden insgesamt 25 Sitzungen statt, die zur Unterstützung der regionalen Vernetzung in unterschiedlichen Bundesländern bzw. aufgrund der Covid-19 Pandemie 2020 online abgehalten wurden.

Es finden jährlich maximal zwei 1 ½ tägige Sitzungen der AG Sexuelle Dienstleistungen statt. Die Vorbereitung von Themen und Umsetzungsmaßnahmen für diese Sitzungen wird zudem durch die Bildung von themenspezifischen Unterarbeitsgruppen unterstützt.

Darüber hinaus soll die Arbeit der AG Sexuelle Dienstleistungen 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“.

Bericht

Der vorliegende Bericht umfasst den Zeitraum Mai 2021-Jänner 2024.

Der Fokus der behandelten Themen liegt im Bereich der Länderkompetenzen. Da die praktischen Problemstellungen jedoch kompetenzübergreifend 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.³²

³¹ 1. Bericht Mai 2012; 2. Bericht März 2015; 3. Bericht Mai 2018; 4. Bericht April 2021:
<https://www.bundeskanzleramt.gv.at/agenda/frauen-und-gleichstellung/prostitution.html>.

³² Insbesondere im Hinblick auf Bundeskompetenzen wird auch auf die bereits im Bericht der ExpertInnengruppe „Prostitution“ erarbeiteten Grundlagen hingewiesen:
<https://www.bundeskanzleramt.gv.at/agenda/frauen-und-gleichstellung/prostitution.html>.

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 Sexuelle Dienstleistungen seit der letzten Aktualisierung des Berichts im April 2021 zumindest teilweise umgesetzt wurden.

3 Rechtlicher Rahmen

Kompetenzverteilung

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.³³

Auf dieser verfassungsrechtlichen Grundlage haben die Bundesländer prostitutionsspezifische Regelungen erlassen. Nicht alle haben dafür bereits ein eigenes Prostitutionsgesetz³⁴ geschaffen, sondern regeln Sexdienstleistungen teilweise im Rahmen der Landespolizeigesetze.³⁵

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.

³³ Siehe dazu beispielsweise VfSlg. 7960/1976.

³⁴ In Oberösterreich fortschrittlicher bereits Sexualdienstleistungsgesetz; in Kärnten, Niederösterreich, Steiermark und Wien jeweils Prostitutionsgesetz genannt.

³⁵ Burgenländisches Landessicherheitsgesetz, Salzburger Landessicherheitsgesetz, Tiroler Landes-Polizeigesetz und Vorarlberger Sittenpolizeigesetz.

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.³⁶

Der Vollzug dieser Landesgesetze und dazu erlassener Verordnungen liegt im eigenen Wirkungsbereich der Gemeinde,³⁷ 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.³⁸ Gemeinden können – sofern keine landesgesetzliche Regelung besteht – auch ortspolizeiliche Verordnungen³⁹ oder Durchführungsverordnungen⁴⁰ 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 Versteinerungszeitpunkt⁴¹ nicht von der Gewerbeordnung⁴² umfasst waren. Zudem ist das „Prostitutionswesen“ der zentrale Inhalt bzw. der Hauptanwendungsfall des Kompetenztatbestands der „Sittlichkeitspolizei“ (Art. 118 Abs. 3 Z 8 B-VG).⁴³ Allerdings gibt es auch

³⁶ Wie etwa das landesgesetzlich vorgesehene Tätigkeitsverbot für offenkundig schwangere Personen (§ 2 Abs 1 Z 5 und 6 Salzburger Landessicherheitsgesetz).

³⁷ Art. 118 Abs. 3 Z 8 B-VG.

³⁸ Vgl. dazu § 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.

³⁹ Im Rahmen der Angelegenheiten des eigenen Wirkungsbereichs nach Art. 118 Abs. 6 B-VG.

⁴⁰ Z.B. § 3 Abs. 4 Oö. SDLG.

⁴¹ 1. Oktober 1925.

⁴² GewO 1859.

⁴³ Das "Prostitutionswesen" wird nach Ansicht des Verfassungsgerichtshofs dem Tatbestand der "Sittlichkeitspolizei" gemäß Art. 118 Abs. 3 Z 8 B-VG zugerechnet (VfSlg. 7960/1976).

Rechtsmeinungen, die eine bestehende Bundeskompetenz zur gewerberechlichen Regelung von Sexdienstleistungen für argumentierbar erachten.⁴⁴

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“.

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 Unterschiede bei Altersgrenzen für das legale Anbieten von sexuellen Dienstleistungen, bei den örtlichen Einschränkungen und Genehmigungskriterien für Bordellbetriebe, hinsichtlich der Pflichten für SexdienstleisterInnen und BordellbetreiberInnen und auch ein unterschiedliches Maß an Kundenverantwortlichkeit. Auf Bundesebene besteht außerdem 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,⁴⁵ siehe hierzu auch das Kapitel „örtliche Einschränkungen“.

⁴⁴ 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.

⁴⁵ 2017 wurde ein langjähriges Bewilligungsverfahren für ein Bordell in Hohenems negativ beschieden.

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 wären.

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

Empfehlungen

Wie bereits vom ExpertInnenkreis Prostitution⁴⁶ 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

⁴⁶ „Prostitution in Österreich – Rechtslage, Auswirkungen, Empfehlungen“, Wien, Juni 2008, <https://www.bundeskanzleramt.gv.at/agenda/frauen-und-gleichstellung/prostitution.html>.

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.

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**⁴⁷ 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 OGH⁴⁸ als sittenwidrig. Dienstleistungsverträge zwischen SexdienstleisterInnen und Kunden sowie (freie) Dienstverhältnisse zwischen SexdienstleisterInnen und BordellbetreiberInnen waren damit ausgeschlossen.

In seiner Entscheidung vom 18. April 2012⁴⁹ 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.

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.

⁴⁷ Oö. SDLG-Übertragungsverordnung, LGBl 65/2013 idF LGBl 60/2020.

⁴⁸ V.a. die Leitentscheidung des OGH vom 28. Juni 1989, 3Ob516/89.

⁴⁹ Leitentscheidung des OGH vom 18. April 2012, 3Ob45/12g.

Weiters müssen sie sich vor Aufnahme der Tätigkeit und anschließend alle sechs Wochen einer amtsärztlichen Untersuchung auf sexuell übertragbare Infektionen unterziehen – sowie alle zwölf Wochen einer Blutuntersuchung (v.a. auf Syphilis und HIV-Infektionen⁵⁰). Diese Untersuchungen werden auf der sog. Gesundheitskarte (auch Deckel genannt) vermerkt. Auch eine regelmäßige Tuberkuloseuntersuchung ist in manchen Bundesländern verpflichtend.

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 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.

⁵⁰ Rechtsgrundlage ist das AIDS-Gesetz 1993.

4 Der österreichische Markt

Daten- und Informationsquellen

Die derzeitige 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 SexdienstleisterInnen⁵¹ persönliche Meldepflicht⁵², 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 Bundesländern⁵³ auch Angaben zur Aufenthaltsberechtigung. Die Erfassung der Meldedaten erfolgt also weder vereinheitlicht und zentral⁵⁴ 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.

⁵¹ In Wien bei der Landespolizeidirektion, im Burgenland bei der Gemeinde.

⁵² Unabhängig davon, ob die Tätigkeit in einem Bordell ausgeübt wird oder im Rahmen von Hausbesuchen, etc.

⁵³ So zum Beispiel § 10 Abs. 2 Z 3 lit. a Steiermärkisches Prostitutionsgesetz.

⁵⁴ Ein Sonderfall ist Wien, mit einer zentral zuständigen Meldestelle für SexdienstleisterInnen und Genehmigungsbehörde für Bordellbetriebe bei der Landespolizeidirektion Wien.

- *Datenerfassung im Rahmen der Pflichtuntersuchung*⁵⁵: 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 zentrale⁵⁶ noch durchgehend elektronische Erfassung dieser Daten. Deren (anonymisierte) Abfrage unterliegt daher ebenfalls den oben genannten Einschränkungen.

Daten über die Anzahl der durchgeführten Pflichtuntersuchungen würden aber grundsätzlich einen realistischeren Eindruck darüber geben, wieviele der behördlich gemeldeten SexdienstleisterInnen zu einem bestimmten Zeitpunkt auch tatsächlich (noch) in der Sexdienstleistung in Österreich arbeiten. 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*⁵⁷: die grundsätzliche Zuständigkeit für Bordellgenehmigungen liegt bei den BürgermeisterInnen, es sei denn, diese wurde durch Verordnung der Landesregierung an die Bezirksverwaltungsbehörde⁵⁸/Landespolizeidirektion⁵⁹ übertragen oder es wurde landesgesetzlich eine andere Behörde für zuständig erklärt⁶⁰. Auch Bordellgenehmigungen werden nicht landesweit zentral erfasst. Allerdings werden Bordellbetriebe jährlich im Rahmen der Erstellung des Sicherheitsberichtes pro

⁵⁵ Verordnung der Bundesministerin für Gesundheit über gesundheitliche Vorkehrungen für Personen, die sexuelle Dienstleistungen erbringen, BGBl II 198/2015.

⁵⁶ Lediglich in Wien besteht mit dem „Amtsärztliches Referat für Sexuelle Gesundheit und Prostitution – Magistratsabteilung 15 – Gesundheitsdienst (MA 15)“ eine für ganz Wien zuständige Stelle.

⁵⁷ Im Burgenland sowie in Niederösterreich besteht lediglich eine Anzeigepflicht für Bordelle.

⁵⁸ Siehe zum Beispiel die Oö. SDLG-Übertragungsverordnung.

⁵⁹ Zum Beispiel in Wien an die Landespolizeidirektion Wien, vgl. § 3 Abs. 3 Wiener Prostitutionsgesetz 2011.

⁶⁰ Zum Beispiel in Vorarlberg der Gemeindevorstand.

Bundesland gezählt. Bundesweite Erhebungen zu weiterreichenden Eckdaten, wie Art und Größe⁶¹ 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 spezifischen Fachberatungsstellen für SexdienstleisterInnen:* Über diese können ebenfalls Erfahrungswerte bezüglich des Marktes gewonnen werden sowie wichtige Erkenntnisse über Problemstellungen auf dem legalen und illegalen Markt.
- *Kriminalstatistik:* Diese lässt Auswertungen hinsichtlich angezeigter und geklärter Fälle von relevanten Strafrechtsdelikten zu, siehe dazu das Kapitel „Sittenwidrigkeit-Arbeitsrecht-Strafrecht“. Während für alle relevanten Delikte Täterdaten ausgewiesen werden,⁶² gilt dies bezüglich Opferdaten und das Beziehungsverhältnis zwischen Opfer und Täter nur für einen Teil der Delikte⁶³.
- *Steuerleistungen und Sozialversicherung:* Da BordellbetreiberInnen und SexdienstleisterInnen steuer- und sozialversicherungspflichtig sind, könnten eventuell auch hierüber spezifische Auswertungen⁶⁴ erfolgen.

⁶¹ 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.

⁶² Geschlecht, Alter und Nationalität.

⁶³ § 104a StGB „Menschenhandel“, § 217 StGB „Grenzüberschreitender Prostitutionshandel“ und § 207b StGB „Sexueller Missbrauch von Jugendlichen“

⁶⁴ Wieweit dies tatsächlich möglich ist, bedarf einer Prüfung durch das jeweils zuständige Bundesministerium.

Ein Überblick

Die Darstellung des österreichischen Marktes und seiner Entwicklung beruht auf folgenden Quellen: Lageberichte des Bundeskriminalamtes für die Jahre 2007-2010⁶⁵, jährliche Sicherheitsberichte des Bundesministeriums für Inneres⁶⁶, 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.

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 Bundesländer⁶⁷ 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.

⁶⁵ Die bis 2010 erstellten Lageberichte waren 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.

⁶⁶ Dieser enthält einen Abschnitt zu Menschenhandel und Prostitution mit einigen Eckdaten, insbesondere zu legalen Betrieben und gemeldeten SexdienstleisterInnen.

⁶⁷ Dies aber nicht für alle in der Grafik angeführten Jahre einheitlich: Für Vorarlberg wurden 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.

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

2022 wurden dem Bundeskriminalamt 617 Rotlichtlokale gemeldet, die hauptsächlich als Bordelle, Laufhäuser, Saunaclubs, Go-Go-Bars, Table-Dance-Lokale und Studios geführt werden (2021: 641).

In Wien wurden 2022 312 Rotlichtlokale gezählt, in Oberösterreich 88 und der Steiermark 74. In Niederösterreich befinden sich 32 Betriebe, in Kärnten 19 und im Burgenland 14. In Vorarlberg besteht keine Bordellgenehmigung und bei den 9 gemeldeten Betrieben handelt es sich um Table-Dance-Lokale, die rotlichtnahe Betriebe sind. In Tirol sind 35⁶⁸ und in Salzburg 37 Etablissements (Bordelle und Table-Dance-Lokale) zu verzeichnen.⁶⁹

Abbildung 1: Anzahl Bordellbetriebe und rotlichtnahe Betriebe von 2007-2022 pro Bundesland



Quelle: (ehem.) Lageberichte, Sicherheitsberichte, spezifische Rückmeldungen

⁶⁸ Für das Jahr 2022 ist bekannt, dass es neun genehmigte Bordellbetriebe in Tirol gab.

⁶⁹ Daten des Bundeskriminalamtes.

Tabelle 1: Bordellbetriebe und rotlichtnahe Betriebe von 2007-2022 pro Bundesland

Bundesland	2007	2010	2013	2017	2019	2020	2021	2022
Burgenland	180	100	120	172	180	190	110	90
Kärnten	260	350	450	370	310	300	250	280
Niederösterreich	520	520	600	550	450	350	350	350
Oberösterreich	800	1.000	1.000	1.000	900	800	500	600
Salzburg	550	550	500	500	450	450	400	370
Steiermark	1.000	750	750	850	850	900	600	700
Tirol	160	160	160	217	220	200	150	160
Vorarlberg	0	0	0	0	0	0	0	0
Wien	1.506	2.351	3.090	3.365	3.139	2.729	2.658	2.729

Besondere Erläuterungen zu einzelnen Bundesländern

Kärnten: Durch eine Verschärfung der Schutzzonenregelung in Kärnten mit Ende 2012⁷⁰ verringerte sich die Zahl der bewilligten vor allem kleineren Betriebe regional erheblich – insbesondere im Raum Villach.

Wien: Der Anstieg an Bordellbetrieben in Wien⁷¹ 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“.

⁷⁰ Einführung einer 300 Meter Abstandsregelung mit LGBl. Nr. 105/2012 44.

⁷¹ 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.

Mit dem Wiener Prostitutionsgesetz 2011 und der Einführung eines Genehmigungsverfahrens für Bordellbetriebe wurden Kontrollen massiv erhöht und illegale Prostitutionslokale (Straßenlokale)⁷² 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.⁷³

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. Bereits seit 2017 ist jedoch ein stetiger Rückgang sowohl bei Bordellbetrieben (2017: 361 und 2022: 312) als auch bei gemeldeten SexdienstleisterInnen (2017: 3.365 und 2022: 2.729) zu beobachten, die covidbedingten Veränderungen hatten mitsicher einen verstärkenden Charakter auf diese Entwicklung.

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.⁷⁴

Betriebsformen und Bordellgröße

In den letzten 10 Jahren zeigt sich ein Trend in Richtung Eröffnung beziehungsweise Umwidmung von bestehenden Bordellbetrieben in Laufhäuser und Sauna-Clubs ohne Barbetrieb.⁷⁵

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 2023 weniger als fünf Zimmer.⁷⁶

⁷² Gemeint sind illegale Bordellbetriebe, die von der Straße zugänglich sind; im Gegensatz zu Wohnungsbordellen.

⁷³ Überdies enthalten die für 2013 und 2017 angeführten Zahlen ausschließlich genehmigte Betriebe.

⁷⁴ 2019 gab es 13 rotlichtnahe Betriebe in Vorarlberg und in 2020 35 Bordelle und Table-Dance-Lokale in Tirol.

⁷⁵ Sicherheitsbericht 2021.

⁷⁶ 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.⁷⁷

In der Vergangenheit gab es auch einen hohen Anteil an weiblichen BetriebsinhaberInnen, wobei die BetriebsinhaberInnen nicht immer die „wahren wirtschaftlichen EigentümerInnen“ sind, sondern auch als Strohänner bzw. Strohfrauen fungieren.

Straßenprostitution

Legale Straßenprostitution 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 deutlich – abhängig von der Jahreszeit und Kontrollen -, hat sich aber nach Wahrnehmung von Polizei und Fachberatungsstellen seit 2011 erheblich reduziert. Während der Einschränkungen durch Covid-19 hat sich die Straßenprostitution weiter reduziert, dies hält auch weiterhin an.

Illegale Straßenprostitution, die es in der Vergangenheit in Wien, Salzburg und Innsbruck noch in erheblicher Größe gab, ist praktisch verschwunden und beschränkt sich mittlerweile auf wenige Einzelpersonen.⁷⁸

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.

⁷⁷ Punktuell liegen der AG genauere Informationen vor: Im Burgenland wird beobachtet, dass es sich bei den BetreiberInnen vereinzelt um ungarische StaatsbürgerInnen handelt, während die GeschäftsführerInnen österreichische StaatsbürgerInnen bleiben.

⁷⁸ 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.

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

Daten über die Anzahl der durchgeführten 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. Seit 2018 ist ein stetiger Rückgang an registrierten Personen zu verzeichnen. Im Jahr 2022 wurden dem Bundeskriminalamt 5.279 SexdienstleisterInnen österreichweit gemeldet.

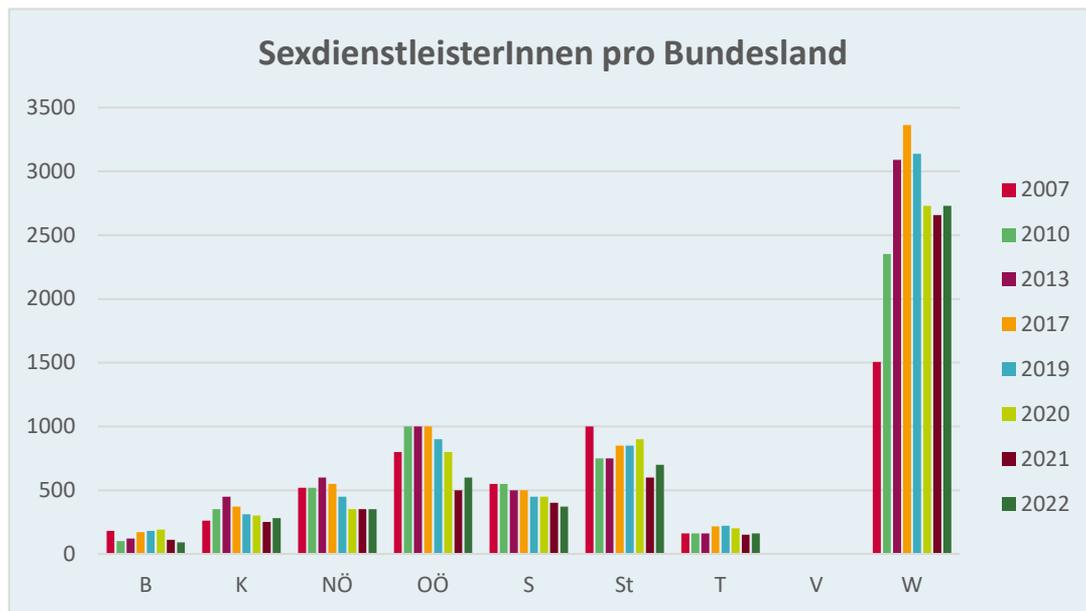
Daten über die Anzahl der durchgeführten Pflichtuntersuchung, die seit 2017 ausgewertet werden können, ergeben für die Jahre 2017-2019 hingegen gleichbleibend einen niedrigeren Wert. Jährlich haben sich danach durchschnittlich etwa 5.000-6.000 Einzelpersonen der Pflichtuntersuchung unterzogen. Dieser Wert ist 2021 covidbedingt auf 2.500-3.500 SexdienstleisterInnen gesunken und im Jahr 2022 wieder auf 4.000-5.000 gestiegen.

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 2007-2010⁷⁹, einer bundesweiten Abfrage der AG Sexuelle Dienstleistungen im Jahr 2013 und Daten des Bundeskriminalamtes für 2017-2022.

Abbildung 2: Anzahl der SexdienstleisterInnen im legalen Bereich pro Bundesland für die Jahre 2007-2022



Quelle: 2007-2010 Lageberichte des BMI, 2013 bundesweite Abfrage der AG Sexuelle Dienstleistungen, 2017-2022 Daten des Bundeskriminalamtes

Tabelle 2: Anzahl der SexdienstleisterInnen im legalen Bereich pro Bundesland für die Jahre 2007-2022

Bundesland	2007	2010	2013	2017	2019	2020	2021	2022
Burgenland	36	40	29	23	22	22	15	14
Kärnten	31	38	41	32	23	22	22	19
Niederösterreich	51	71	67	61	45	36	36	32

⁷⁹ 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.

Bundesland	2007	2010	2013	2017	2019	2020	2021	2022
Oberösterreich	103	109	100	107	98	84	84	85
Salzburg	43	52	49	45	42	41	41	37
Steiermark	130	110	131	97	94	86	71	74
Tirol	7	8	11	10	10	10	11	9
Vorarlberg	0	0	0	0	0	0	0	0
Wien	400	532	230	361	345	335	355	312

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 bisher kein genehmigtes Bordell gibt, gab es in Vorarlberg keine registrierten SexdienstleisterInnen.

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

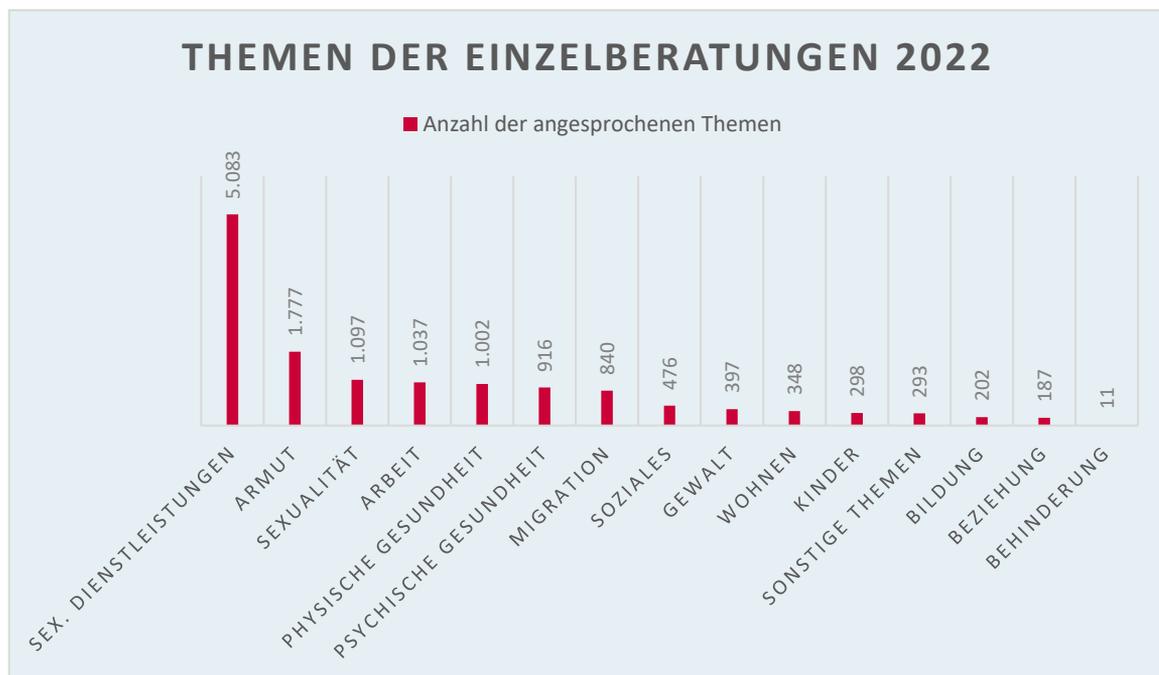
Der besonders deutliche Anstieg in Wien zwischen 2007 und 2013 muss zunächst damit relativiert werden, dass in dieser Grafik für Wien ausschließlich die polizeilichen Registrierungen herangezogen wurden und nicht die aussagekräftigeren Zahlen zur – damals noch wöchentlichen – Pflichtuntersuchung. So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

Daten der spezifischen Fachberatungsstellen für SexdienstleisterInnen

Es gibt acht Beratungsangebote für SexdienstleisterInnen in sechs Bundesländern, die durch das Frauenressort (ko-)gefördert werden.⁸⁰ Diese Fachberatungsstellen haben 2022 insgesamt 2.600 KlientInnen beraten. Bei der Auswertung der Beratungsthemen zeigt sich, dass zum Thema „sexuelle Dienstleistungen“ am häufigsten beraten wurde. Darunter fallen Beratungen insbesondere zu Fragen betreffend spezifische Rechtslagen in den Bundesländern, verpflichtende Untersuchung, Steuer und Sozialversicherung.

Abbildung 3: Themen der Einzelberatungen (7.179 EB) 2022 gereiht nach Häufigkeit; es konnten bis zu drei Schwerpunktthemen der Beratung angegeben werden



Quelle: BKA-III/2 Auswertung der Tätigkeitsberichte der Fachberatungsstellen SOPHIE Wien – Volkshilfe, SOPHIE NÖ – Volkshilfe, SXA-Info – Frauenservice Graz, PIA – Frau & Arbeit, iBus – AEP, LENA – Caritas, MAIZ, LEFÖ.

⁸⁰ SOPHIE Wien – Volkshilfe, SOPHIE NÖ – Volkshilfe, SXA-Info – Frauenservice Graz, PIA – Frau & Arbeit, iBus – AEP, LENA – Caritas, MAIZ, LEFÖ. Zusätzlich gibt es ein durch das Land finanziertes Beratungsangebot in Kärnten.

Tabelle 3: Themen der Einzelberatungen (7.179 EB) 2022 gereiht nach Häufigkeit; es konnten bis zu drei Schwerpunktthemen der Beratung angegeben werden

Themen der Einzelberatungen	Anzahl angesprochene Themen
Sexuelle Dienstleistungen	5.083
Armut	1.777
Sexualität	1.097
Arbeit	1.037
Physische Gesundheit	1.002
Psychische Gesundheit	916
Migration	840
Soziales	476
Gewalt	397
Wohnen	348
Kinder	298
Sonstige Themen	293
Bildung	202
Beziehung	187
Behinderung	11

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

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.

Es gibt keine Erhebungen, ob die aktive Nachfrage innerhalb der Bevölkerung durchschnittlich gleich groß ist, oder regionale Unterschiede bestehen. Auch besteht in Österreich 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. Auch in Kärntner Grenzregionen werden Bordelle von italienischen Kunden besucht.

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

Illegale Straßenprostitution wird in allen Bundesländer nur mehr sehr vereinzelt festgestellt.

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, Hotels sowie vermehrt auch in „airbnbs“. Ebenso schwer einsichtig sind Hausbesuche, die in einigen Bundesländern verboten sind, siehe dazu auch das Kapitel „Hausbesuche“.

Das *de facto* Arbeitsverbot für SexdienstleisterInnen während der Covid-19 Pandemie führte zu einer starken Verlagerung in den illegalen Bereich (siehe Kapitel Auswirkungen der Covid-19- Pandemie). Insbesondere die Anbahnung über das Internet und die illegale Wohnungsprostitution sind seither stark gestiegen.

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

Von polizeilicher Seite, ebenso wie von den Fachberatungsstellen, bestand bereits früh 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.

5 Auswirkungen der Covid-19-Pandemie

Aufgrund der covidbedingten Einschränkungen war die Möglichkeit legal zu arbeiten stark beschränkt. Hinzu kam, dass SexdienstleisterInnen mit – teils strukturellen – Problemstellungen konfrontiert sind, die sich während der Pandemie besonders nachteilig auswirkten: unter anderem dass,

- österreichische Banken SexdienstleisterInnen oftmals kein Konto gewähren⁸¹
- 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

Diese Problemstellungen führten dazu, dass viele SexdienstleisterInnen oftmals keinen Zugang zu Ersatz- oder Sozialleistungen hatten.

Da gleichzeitig auf Kundenseite aber auch weiterhin Nachfrage nach sexuellen Dienstleistungen bestand, fand eine starke Verschiebung in die Illegalität statt.

Diese Verschiebung erschwerte den Zugang zu SexdienstleisterInnen für Fachberatungsstellen und Polizei erheblich. Die Zeit der Covid-19 Pandemie zeigte daher deutlich auf, wie sich ein quasi Totalverbot der Sexarbeit in der Praxis auswirkt. Für inhaltliche Ausführungen im Detail wird auf den Umsetzungsbericht April 2021 verwiesen.

⁸¹ Gleichbehandlungsanwaltschaft, Empfehlung für Bankinstitute für die diskriminierungsfreie Eröffnung eines Kontos für EinzelunternehmerInnen, die als SexdienstleisterInnen tätig sind (Juli 2019).

6 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 Abschlussbericht⁸² den Bereich der Bundeskompetenzen eingehend beleuchtet, Problemstellungen aufgezeigt und umfassende Empfehlungen erarbeitet.

Die AG Sexuelle Dienstleistungen 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 ABGB⁸³ als nichtig. Dienstleistungsverträge zwischen SexdienstleisterInnen und Kunden sowie (freie) Dienstverhältnisse zwischen SexdienstleisterInnen und BordellbetreiberInnen waren damit ausgeschlossen.

In seiner Entscheidung vom 18. April 2012⁸⁴ 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.

⁸² „Prostitution in Österreich – Rechtslage, Auswirkungen, Empfehlungen“, Wien, Juni 2008, <https://www.bundeskanzleramt.gv.at/agenda/frauen-und-gleichstellung/prostitution.html>.

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

⁸⁴ Leitentscheidung des OGH vom 18. April 2012, 3Ob45/12g.

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“.

Die genannte OGH-Entscheidung bringt Klarheit zur Einklagbarkeit des Honorars von SexdienstleisterInnen⁸⁵ – 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 ist⁸⁶ 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;

⁸⁵ Siehe dazu ausführlich die Kapitel 4 und 5 des Arbeitsberichts des ExpertInnenkreises Prostitution.

⁸⁶ Vor allem wegen des im Arbeitsrecht geltenden Weisungsrechts.

- und schließlich hat auch das Sozialversicherungsrecht einen 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;⁸⁷ 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“.

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 profitieren⁸⁸ sowie
- unabhängig vom Alter jemanden maßgeblich zu beeinflussen in der Prostitution tätig zu werden,⁸⁹ sich aus der Prostitution anderer zu bereichern,⁹⁰ auch bereits in der Prostitution tätige Personen aus einem anderen Staat anzuwerben,⁹¹ bestimmte

⁸⁷ 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.

⁸⁸ § 207b StGB „Sexueller Missbrauch von Jugendlichen“ sowie § 215a StGB „Förderung der Prostitution und pornographischer Darbietungen Minderjähriger“.

⁸⁹ § 215 StGB „Zuführung zur Prostitution“.

⁹⁰ § 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.

⁹¹ § 217 StGB „Grenzüberschreitender Prostitutionshandel“.

Handlungen im Vorfeld der Ausbeutung von Personen zu setzen⁹² und sexuelle Dienste von Personen in Anspruch zu nehmen nach vorangegangener Einschüchterung oder, wenn man weiß, dass sie diese auf Grund einer Zwangslage erbringen⁹³.

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 ArbeitnehmerInnenbeschäftigungen⁹⁴ zuständig ist, Arbeitsbedingungen in klassischen Bordellbetrieben oft als dienstnehmerInnenähnlich. Diese Einschätzung wird auch vom Verwaltungsgerichtshof geteilt.⁹⁵

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 ArbeitnehmerInnenschutzbestimmungen anwendbar und die Arbeitsinspektorate zur Kontrolle befugt.⁹⁶

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

⁹² § 104a StGB „Menschenhandel“.

⁹³ § 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.

⁹⁴ Dies betrifft Drittstaatsangehörige.

⁹⁵ Zum Beispiel VwGH vom 20. Juni 2011, GZ 2009/09/0056 und vom 31. Juli 2009, GZ 2008/09/0086.

⁹⁶ Auf freie Dienstverhältnisse sind die Vorschriften des technischen und hygienischen ArbeitnehmerInnenschutzes anzuwenden, nicht jedoch die des Verwendungsschutzes.

Arbeits- und Sozialgericht einreichen und Strafanzeige gegen den/die BordellbetreiberIn erstatten.⁹⁷

Die rechtliche Ausgestaltung von Arbeitsverhältnissen würde jedenfalls komplexe legislative Maßnahmen erfordern, um Weisungen, die die sexuelle Integrität verletzen, arbeitsrechtlich eindeutig auszuschließen.

Gleichzeitig zeigt sich in Deutschland, wo seit 2001 einseitig verpflichtende und in der Kern-tätigkeit weisungsfreie Arbeitsverträge rechtlich ermöglicht wurden,⁹⁸ 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 sexuelle Dienstleistungen, 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, insbesondere im Zusammenhang mit rechtmäßigen Dienstverträgen zwischen SexdienstleisterInnen und BordellbetreiberInnen, und dem fehlenden, aber erforderlichen ArbeitnehmerInnenschutz für SexarbeiterInnen. **Um die notwendige Rechtssicherheit zu erreichen, wird die gesetzliche Klarstellung der Rechtswirkungen von Verträgen im Sexdienstleistungsbereich empfohlen.**

⁹⁷ 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.

⁹⁸ Gesetz zur Regelung der Rechtsverhältnisse der Prostituierten (Prostitutionsgesetz – ProstG) vom 20. Dezember 2001.

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 Weisungsverböten, wie sie sich bereits aus dem geltenden Strafrecht ergeben.
- Ebenso bedarf es einer eingehenden **Prüfung des strafrechtlichen Anpassungsbedarfs**, um der bestehenden Ausbeutungsgefahr durch Zuhälterei, Menschenhandel, Mietwucher, etc. wirksamer entgegensteuern zu können; und der **Schulung von RichterInnen und StaatsanwältInnen** zu den spezifischen Dynamiken von Zuhälterei und Menschenhandel in der Prostitution, um auch auf diesem Weg die Beweisfindung im Strafverfahren zu unterstützen.
- Einrichtung einer **unabhängigen und bundesweit zuständigen Ombudsstelle** für SexdienstleisterInnen, bei der niedrigschwellig und auch anonym Meldungen von Missständen eingebracht werden können.

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. Hinsichtlich der Steuergrenzen gelten für SexdienstleisterInnen diesselben Steuergrenzen wie für andere Berufsgruppen.

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 haben SexdienstleisterInnen bei voraussichtlicher Erreichung der Steuergrenze eine Steuernummer zu beantragen, eine Einnahmen- und Ausgabenrechnung zu führen und eine Einkommensteuererklärung abzugeben.

Die Praxis der Pauschalsteuern wurde per Erlass des Bundesministeriums für Finanzen 2014⁹⁹ für unzulässig erklärt.

Die Fachberatungsstellen LENA und SOPHIE erstellten im Zuge der neuen Besteuerungspraxis ein mehrsprachiges Informationsblatt für SexdienstleisterInnen, das vom Bundesministerium für Finanzen auf seine Richtigkeit geprüft und zuletzt 2023 aktualisiert wurde.¹⁰⁰ Dieses steht allen Fachberatungsstellen zur Verfügung und wurde von diesen auch online gestellt. 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 meist keinen Beleg der BetreiberInnen über von diesen tatsächlich bezahlten Steuern oder nur über einen geringeren Betrag als bezahlt und in Folge 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. Dies auch zum Teil deswegen, weil fälschlicherweise vermittelt wird, dass die Sozialversicherung bereits in der Pauschale inkludiert ist.

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

⁹⁹ Erlass des BMF vom 18.06.2014, BMF-010203/0243-VI/B/2014, <https://findok.bmf.gv.at/findok?execution=e1s1>.

¹⁰⁰ <https://www.lena.or.at/information/download>.

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 im Detail den Umsetzungsbericht von April 2021.

Von der AG Sexuelle Dienstleistungen 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 „Beschäftigungsausmaß“ (halb- oder ganztägige Tätigkeit; Wochensätze) stärker berücksichtigt werden;
- keine Doppelbesteuerung bei Arbeitsortwechsel;
- Einkommensnachweis über das der Pauschalsteuer zugrunde gelegte fiktive Einkommen: ein Einkommensnachweis ist 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 Steuernummer¹⁰¹ – 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 bzw. stimmen Belege nicht mit

¹⁰¹ 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.

geleisteten Zahlungen überein. 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 LENA¹⁰²
- **Einrichtung einer ad hoc UAG Besteuerung von SexdienstleisterInnen:** Bei einem Austauschtermin der Fachberatungsstellen mit dem Bundesministerium für Finanzen wurden Maßnahmen erarbeitet, um praktischen steuerrechtlichen Problemstellungen besser zu begegnen.

Sozialversicherung

Aus sozialversicherungsrechtlicher Perspektive zählen SexdienstleisterInnen zu den Neuen Selbständigen.¹⁰³ Ab einem Jahreseinkommen von € 6.221,28 (Geringfügigkeitsgrenze 2024) 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.

¹⁰² <https://www.lena.or.at/videos>.

¹⁰³ 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.

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, Angst vor hohen SVS-Abgaben bei gleichzeitig niedrigen Einkommen, aber auch mangelndes Interesse 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.¹⁰⁴

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.

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 – was die Anmeldung erschwert und hochschwellig macht. Das mehrsprachige Informationsblatt zu Steuern und Versicherungen der Fachberatungsstellen LENA und SOPHIE versucht hierfür Abhilfe zu schaffen.¹⁰⁵

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 Bor-

¹⁰⁴ 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.

¹⁰⁵ <https://www.lena.or.at/information/download>.

dellbetreiberInnen 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.

Die gewerkschaftliche Initiative Vidaflex wurde 2017 für Ein-Personen-Unternehmen, worunter auch Neue Selbständige fallen, gegründet. 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**

Gesundheit

SexdienstleisterInnen sind verpflichtet, sich vor Beginn der Tätigkeit (Eingangsuntersuchung) – sowie regelmäßig im Abstand von sechs Wochen¹⁰⁶ (Kontrolluntersuchung) – einer arztärztlichen Untersuchung auf das Freisein von sexuell übertragbaren Infektionen¹⁰⁷ zu unterziehen.¹⁰⁸ Ebenso bedarf es vor Aufnahme der Tätigkeit und periodisch wiederkehrend – mindestens jedoch in Abständen von 12 Wochen – einer Untersuchung auf das Vorliegen einer

¹⁰⁶ 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.

¹⁰⁷ Eine gynäkologische Untersuchung ist nicht mitumfasst, wie oftmals von SexdienstleisterInnen fälschlicherweise angenommen.

¹⁰⁸ Die Gesundheitskarte wird erst zum Zeitpunkt der tatsächlichen Ausübung benötigt, Werbemaßnahmen können bereits vorher gesetzt werden, wie zum Beispiel die Schaltung eines Inserates.

HIV- und Syphilisinfektion. Das Freisein von diesen Infektionen wird im amtlichen Lichtbildausweis, auch Gesundheitskarte oder Deckel genannt, bestätigt.^{109, 110} Hierbei handelt es sich um bundesgesetzliche Regelungen.¹¹¹

Neben der verpflichtenden Untersuchung auf Bundesebene sehen sechs Bundesländer¹¹² in ihrer jeweiligen Tuberkulose-Reihenuntersuchungsverordnung¹¹³ 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 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 vorzusehen. Siehe dazu das Kapitel „Genehmigungsvoraussetzungen“ und die Genehmigungskriterien in „Anhang 1“.

Problemlage

Es zeigen sich vor allem folgende (gesundheits-)relevante Problematiken:

Beibehaltung oder Abschaffung der verpflichtenden Untersuchung, Ausgestaltung und Vollzug dieser, große Nachfrage nach ungeschütztem Geschlechtsverkehr und anderen Unsafe-Sex-Praktiken und korrespondierend der Druck entsprechende Praktiken anzubieten¹¹⁴, die häufige fehlende sexuelle Aufklärung hinsichtlich sexuell übertragbaren Infektionen, Infektionsschutz und Schwangerschaftsverhütung – sowohl bei SexdienstleisterInnen als auch bei Kun-

¹⁰⁹ Gem. § 2 der Verordnung der Bundesministerin für Gesundheit über gesundheitliche Vorkehrungen für Personen, die sexuelle Dienstleistungen erbringen, BGBl II 198/2015.

¹¹⁰ Siehe dazu auch ausführlich das Kapitel 10 des Arbeitsberichts des ExpertInnenkreises Prostitution.

¹¹¹ Verordnung der Bundesministerin für Gesundheit über gesundheitliche Vorkehrungen für Personen, die sexuelle Dienstleistungen erbringen, BGBl II 198/2015 sowie AIDS-Gesetz 1993.

¹¹² Burgenland, Niederösterreich, Oberösterreich, Kärnten, Salzburg und Wien.

¹¹³ Für Oberösterreich vgl. § 1 Abs. 1 Z 6 Oö. Tuberkulose-Reihenuntersuchungsverordnung iVm § 23 Tuberkulosegesetz.

¹¹⁴ Bis hin zu Strafzahlungen, wenn solche nicht angeboten werden.

den (deren anhaltendes Verlangen nach unsafe sexuellen Dienstleistungen auf deren Unkenntnis zu Infektionsrisiken schließen lässt), sowie Verbote auf landesgesetzlicher Ebene, sexuelle Dienstleistungen während einer Schwangerschaft anzubieten.

Im Jahr 2019 wurden die positiven und negativen Auswirkungen der Regelungen im Rahmen der *Verordnung zu gesundheitlichen Vorkehrungen für Personen, die sexuelle Dienstleistungen erbringen* im Rahmen einer Gesundheitsfolgenabschätzung im Auftrag des Gesundheitsressorts durch die Gesundheit Österreich GmbH (GÖG) erhoben und Empfehlungen ausgesprochen.¹¹⁵

Hinsichtlich der grundsätzlichen Frage, ob verpflichtende Untersuchungen notwendig sind, bestehen innerhalb der AG Sexuelle Dienstleistungen konträre Positionen, aber auch unter SexdienstleisterInnen.

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

Eine Verpflichtung zur Untersuchung verstärkt die Stigmatisierung von SexdienstleisterInnen, da dadurch das Vorurteil unterstützt werde, dass die Gesundheitsgefährdung von 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 ein Kunde fälschlicherweise annimmt, 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 BordellbetreiberInnen bewerben sogar Unsafe-Sex-Praktiken mit dem Argument der Pflichtuntersuchung.¹¹⁶

Außerdem fehlt vielen SexdienstleisterInnen trotz Untersuchung häufig das notwendige Wissen um wirksamen Infektionsschutz. Die Pflichtuntersuchung gewährleistet daher noch nicht *per se* selbstbestimmtes und informiertes Handeln.

¹¹⁵ Antony, Gabriele; Laschkolnig, Anja; Marbler, Carina (2019): Gesundheitsfolgenabschätzung (GFA) zur Verordnung über gesundheitliche Vorkehrungen für Personen, die sexuelle Dienstleistungen erbringen. Gesundheit Österreich, Wien, https://jasmin.goeg.at/1488/1/GFA_Ergebnisbericht_2019_barrierefrei.pdf.

¹¹⁶ Zum Beispiel Werbung mit einem eigenen „Gütesiegel“ bezugnehmend auf die Pflichtuntersuchung, oder Werbung mit „gesunden Frauen“.

Erfahrungen zeigen, dass manche zuständigen amtlichen Stellen überlastet scheinen und die zur Verfügung stehende Zeit nicht ausreicht aber auch die erforderlichen Sprachkenntnisse nicht vorhanden sind, um umfassende Informationen zu geben bzw. die in der Verordnung vorgeschriebene Beratung durchzuführen. SexdienstleisterInnen werden somit auch an den zuständigen Behörden nicht zu gesundheitlichen oder rechtlichen Belangen beraten.

Mit der verpflichtenden Untersuchung wird überdies von vornherein nur der legale Markt erreicht – und damit nur ein Teil aller SexdienstleisterInnen.

Zusätzlich zeigen sich in der Praxis große qualitative Unterschiede im Vollzug und der Durchführung der verpflichtenden Untersuchung.

Erfahrungsberichte zeigen, dass diese entgegen gesetzlicher Vorgaben mancherorts auch durch niedergelassene ÄrztInnen durchgeführt wird.¹¹⁷

Weiters ist bekannt, dass in einigen Bundesländern Termine für die Untersuchung ausschließlich durch BetreiberInnen vereinbart werden können – dies führt jedoch zu mehr Abhängigkeit von BetreiberInnen. Zum Teil werden auch nur äußerst selten Termine angeboten oder es können kurzfristig keine Termine vereinbart werden. Um ihrer Verpflichtung dennoch nachkommen zu können, müssen alternative Gesundheitsämter aufgesucht werden, sofern diese die Untersuchung für SexdienstleisterInnen aus anderen Bezirken zulassen, so müssen SexdienstleisterInnen mit hohen zusätzlichen finanziellen Kosten für die An- und Abreise rechnen und meist eine lange Anfahrtszeit (in manchen Bundesländern von bis zu 2 Stunden pro Strecke) in Kauf nehmen.

Eine weitere Problematik, die der Selbstbestimmung von SexdienstleisterInnen entgegensteht ist, dass es häufig vorkommt, dass SexdienstleisterInnen ihre Gesundheitsbücher im Bordell nicht bei sich führen, sondern die Gesundheitsbücher – entgegen der Verordnung – im Bordellbetrieb an einem Ort verwahrt werden. Hintergründe dafür sind sehr divers:

BordellbetreiberInnen fordern SexdienstleisterInnen zum Teil dazu auf, die Gesundheitsbücher abzugeben, weil sie damit eine gewisse Druckmöglichkeit haben, bspw. im Falle, dass

¹¹⁷ 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.

eine SexdienstleisterIn vorzeitig das Bordell verlassen möchte; für Behörden kann es Kontrollen erleichtern, wenn alle Gesundheitsbücher an einem Ort verwahrt werden und manche SexdienstleisterInnen empfinden es als Vorteil, wenn die Gesundheitsbücher an einem Ort verwahrt werden, damit sie bei einer Kontrolle nicht die Dienstleistung unterbrechen müssen.

Auch zeigt sich in der Praxis, dass bei einer positiven Testung auf eine STI einer SexdienstleisterIn, die zuständige Gesundheitsbehörde häufig die/den BordellbetreiberIn kontaktiert, um die Information des Einbehaltes des Gesundheitsbuches der SexdienstleisterIn bekannt zu geben. Datenschutzrechtliche Bestimmungen werden so in der Praxis missachtet.

In der Vergangenheit bestand weiters die Problematik, dass in Fällen, in denen die Pflichtuntersuchung auf niedergelassene ÄrztInnen ausgelagert wurde, den SexdienstleisterInnen hohe Kosten entstanden.¹¹⁸ In einem Erlass des Gesundheitsministeriums wurde klargestellt, dass die Untersuchung kostenlos zu erfolgen hat.¹¹⁹ Es fallen seither ausschließlich Gebühren von € 2,10 an.¹²⁰

Es gab auch einzelne Bordellbetriebe, die trotz Pflichtuntersuchung SexdienstleisterInnen dazu drängten, sich zusätzlich einmal wöchentlich von einem/einer Arzt/Ärztin direkt im Betrieb untersuchen zu lassen. Die Kosten in Höhe von ca. € 35 pro Untersuchung waren von den SexdienstleisterInnen zu tragen, Belege wurden in der Regel nicht ausgestellt.

Die spezialisierten Fachberatungsstellen für SexdienstleisterInnen plädieren 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 und Behandlungsmöglichkeiten umfassen sowie (fremdsprachige) Beratungsangebote. Diese könnten auch durch den Einsatz von Videodolmetsch oder Übersetzungs-Apps unterstützt werden und sollten bestmöglich ein Angebot für die breite Bevölkerung darstellen.

¹¹⁸ Bis zur Novellierung der Pflichtuntersuchung mit 1. Jänner 2016 wurde von monatlichen Kosten von bis zu € 250 berichtet.

¹¹⁹ Erlass des Bundesministeriums für Gesundheit vom 11. November 2015, Geschäftszahl BMG-92740/0008-II/A/4/2015.

¹²⁰ Der VwGH 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 € 2,10 ergibt: Nach Tarifpost A Z 3 der Bundesverwaltungsabgabenverordnung 1983 (BVwAbgV), BGBl 24/1983, zuletzt geändert durch BGBl I 5/2008.

ExpertInnen aus anderen Bereichen sehen hingegen in der verpflichtenden Untersuchung – nebst einer breiten Gesundheitsvorsorge – auch die Möglichkeit, Gewaltbetroffenheit zu erkennen und Unterstützung anzubieten.¹²¹ 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 insbesondere 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 würden.

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.¹²²

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 wurde ein wichtiger Schritt gesetzt. Vor dem Hintergrund allfälliger Sprachbarrieren erarbeitete die AG Sexuelle Dienstleistungen eine mehrsprachige Informationsbroschüre zur Unterstützung dieser Beratung. Auf die Informationsbroschüre wird auch im Erlass des Gesundheitsministeriums explizit Bezug genommen.¹²³

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

¹²¹ Die tatsächliche Wahrnehmung von Gewaltbetroffenheit im Zuge der Pflichtuntersuchung sowie die in solchen Fällen gesetzten Maßnahmen wurden bisher noch nicht erhoben.

¹²² 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.

¹²³ Vgl. Punkt IV, Erlass des Bundesministeriums für Gesundheit vom 11. November 2015, Geschäftszahl BMG-92740/0008-II/A/4/2015.

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.¹²⁴

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) SexdienstleisterInnen¹²⁵ – sowohl für BetreiberInnen als auch für SexdienstleisterInnen.

In Oberösterreich, Kärnten, Tirol und seit 1. Juni 2023 in Wien ist ein Werbeverbot für Unsafe-Sex-Praktiken gesetzlich verankert.¹²⁶ 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 Infektionen zur Verfügung zu stellen,¹²⁷ in allen Räumlichkeiten, in denen sexuelle Dienstleistungen angeboten werden, Safer-Sex-Broschüren aufzulegen und sichtbar Safer-Sex-Regeln auszuhängen.¹²⁸

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 abschre-

¹²⁴ Eine Werbeeinschaltung "Alles was Spaß macht" und ebensolche Visitenkarten suggerieren das Angebot von Unsafe-Sex-Praktiken. Ruft der Kunde unter dieser Telefonnummer (0660 8212727) an, erklärt ihm eine Sexdienstleisterin (auf Tonband), warum sie keine Unsafe-Sex-Praktiken anbietet.

¹²⁵ Diese Bewerbung ist nicht nur indirekte Werbung für Unsafe-Sex-Praktiken, sondern wird darüber hinaus als entwürdigend erachtet.

¹²⁶ § 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, § 10 Abs. 2 Wr. Prostitutionsgesetz 2011, LGBl. Nr. 8/2023.

¹²⁷ § 8 Abs. 2 Z 8.

¹²⁸ § 6 Abs. 3, LGBl 46/2013.

ckende 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 Arbeitsortes¹²⁹** 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; Fachberatungsstellen der AG sexuelle Dienstleistungen; etc.;
- **Verpflichtung von BetreiberInnen, auf die Einhaltung von Safe-Sex-Praktiken in ihren Bordellen zu achten;**
- **Information und Beratung von SexdienstleisterInnen;**
- **Sensibilisierung und Information von Kunden;**

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

Umsetzungsmaßnahmen

- Aktualisierung der Informationswebsite zum Thema Sexuelle Dienstleistungen – freiwillige Prostitution auf dem Gesundheitsportal www.gesundheit.gv.at
- **Online-Schulung für oberösterreichische Gesundheitsämter, die die Pflichtuntersuchung anbieten:** in Kooperation mit der Landessanitätsdirektion OÖ führte die Beratungsstelle LENA und die BH Linz Land eine online-Schulung zum Thema Sexdienstleistungen durch, um zur Entstigmatisierung beizutragen
- Aktualisierung der Sexwork-Info Broschüre
- Einführung eines Werbungsverbots für Unsafe-Sexpraktiken in Wien mit 1. Juni 2023¹³⁰

¹³⁰ Wiener Prostitutionsgesetz 2011, LGBl. Nr. 8/2023

7 Länderkompetenzen

Für einen Überblick über die relevanten Zuständigkeitsbereiche der Bundesländer siehe das Kapitel „Rechtlicher Rahmen“. Manche Bundesländer haben eigene Prostitutionsgesetze erlassen, in anderen finden sich die relevanten Regelungen im jeweiligen Landespolizeistrafgesetz. In diesem Kapitel werden vordringlich erachtete Themenstellungen im Bereich der Länderkompetenzen jeweils unter einer eigenen Überschrift behandelt. Dargestellt werden jeweils die relevante Rechtslage, sich daraus ergebende Problemstellungen sowie erarbeitete Lösungsansätze, Empfehlungen und Umsetzungsmaßnahmen.

Persönliche Voraussetzungen

Schutzalter

Drei spezifische Straftatbestände widmen sich dem Schutz von Minderjährigen vor sexueller Ausbeutung in der Prostitution: § 207b StGB „Sexueller Missbrauch von Jugendlichen“, § 214 StGB „Entgeltliche Vermittlung von Sexualkontakten mit Minderjährigen“ sowie § 215a StGB „Förderung der Prostitution und pornographischer Darbietungen Minderjähriger“. Kunden und vermittelnde sowie davon profitierende 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 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 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 Strafraumen reichen von max. € 200 in Wien bis zu max.

€ 10.000 im Burgenland¹³¹. In Oberösterreich wurde – dem Schutzzweck der Norm entsprechend – von einer Strafbarkeit der minderjährigen Person abgesehen.¹³²

Das Wiener Prostitutionsgesetz sieht vor, 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 Jugendwohlfahrts-träger teilzunehmen. Wenn die Person aus eigenem Verschulden nicht an diesem Gespräch teilnimmt, erhält sie für die ursprüngliche Verwaltungsübertretung eine Geldstrafe bis € 200 (Ersatzfreiheitsstrafe bis zu 2 Tagen).

Die AG Sexuelle Dienstleistungen hatte im Zusammenhang mit den bestehenden Altersgrenzen vor allem zwei Fragen zu prüfen: ob Verwaltungsstrafen gegen die Betroffenen selbst dem Schutzgedanken, der hinter den Verbotsbestimmungen steht, dienlich sind 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 erkannt und zur Anzeige gebracht und selbst in diesen Fällen ist eine Verurteilung der Täter mangels Beweise meist nicht möglich.

¹³¹ Mit der Novelle des Burgenländischen Landessicherheitsgesetz (LGBl. Nr. 30/2019) erfolgte eine Erhöhung von max. € 7.300 auf max. € 10.000.

¹³² Vgl. dazu jedoch die Verbotsbestimmung in § 3 Abs. 1 Z 1 Oö. SDLG.

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 Seite¹³³ 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 Strafen müssen bezahlt werden – was die Frage aufwirft, womit dieses Geld verdient werden soll.¹³⁴

Dennoch erfüllt nach Einschätzung der Exekutive die Strafbarkeit der Betroffenen selbst auch eine wichtige Schutzfunktion – da bei Zugriff 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 würden. In solchen Fällen wäre der Kunde wieder aus der Verantwortung genommen, sofern ihm das jugendliche Alter nicht auffallen musste. Der mögliche

¹³³ Aus der Praxis sind zwei Gruppen bekannt: In Österreich ansässige Jugendliche, oftmals sozial verwahrlost oder drogenabhängig und aus dem Ausland „zugeführte“ Jugendliche, oftmals bereits im Heimatland sexuell ausgebeutet und Opfer organisierter Ausbeutung – zum Teil mit 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.

¹³⁴ Sollte die oder der Betroffene zur Ausübung sexueller Dienstleistungen gezwungen worden sein und damit zur Begehung dieser Verwaltungsübertretung, wäre die Verwaltungsstrafe aufgrund des Non-Punishment-Verbots nicht zu erlassen.

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.

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 kontrolliert werden könnte, wird eine Verlagerung in den illegalen Bereich eröffnet, da die Nachfrage nach jungen SexdienstleisterInnen hoch ist.

Nach Einschätzung eines Großteils der Exekutive und Fachberatungsstellen 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,¹³⁵ kann aber auch auf andere und vielfältige Weise begegnet werden. In Österreich insbesondere durch kontrollierbare und an den Interessen der SexdienstleisterInnen orientierte

¹³⁵ Zu einer oftmals noch geringen Reife treten häufig mangelnde Deutschkenntnisse und fehlendes Wissen über Infektionsschutz und Verhütungsmittel ebenso wie über ihre Rechte und Unterstützungsmöglichkeiten hinzu.

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 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.¹³⁶ 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.

¹³⁶ Vgl. Wiener Prostitutionsgesetz.

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.

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 sexuelle Dienstleistungen anbietet.

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.

Das Wiener Prostitutionsgesetz 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.¹³⁷ Seit Juni 2023 ist eine gesetzliche Klarstellung im Wiener Prostitutionsgesetz erfolgt, dass bei der behördlichen Meldung der Prostitutionsausübung bereits der Nachweis der erfolgten amtsärztlichen Untersuchung zu erbringen ist. Das bedeutet der Erstkontakt einer SexdienstleisterIn erfolgt sohin nicht mit der Polizei.

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 ausbeutungsgefährdeten Arbeitsbereich handelt, bieten persönliche Meldepflichten (die derzeit nur in Wien und im Burgenland bestehen) darüber hinaus die Möglichkeit, mit SexdienstleisterInnen direkt in Kontakt zu treten. 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; Fachberatungsstellen 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 Sexuelle Dienstleistungen 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 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

¹³⁷ Die Beratung wird durch die spezialisierten Vereine LEFÖ und SOPHIE geleistet und durch Förderungen der Stadt Wien finanziert. Das Angebot umfasst insbesondere psychosoziale und sozialarbeiterische Informations- und Beratungsgespräche.

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.

Schwangerschaft

Salzburg hat mit Juni 2009 ein Verbot für „offenkundig schwangere Personen“ erlassen, sexuelle Dienstleistungen auszuüben.¹³⁸

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.¹³⁹ 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.¹⁴⁰

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

Beratungserfahrungen in Salzburg¹⁴¹ 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.

¹³⁸ Vgl. § 2 Abs 1 Z 5 Salzburger Landessicherheitsgesetz.

¹³⁹ Siehe z. B. § 2 Salzburger Landessicherheitsgesetz.

¹⁴⁰ In der Steiermark zum Beispiel auf § 7 Z 6 des Steiermärkischen Prostitutionsgesetzes basierende Musterhausverordnungen.

¹⁴¹ In der Zeit von 2021 bis 2023 hat die Beratungsstelle Pia 7 schwangere Sexdienstleisterinnen beraten.

Problemlage

So irritierend die Tatsache auch sein mag, dass Schwangere – insbesondere auch aufgrund spezieller Nachfrage von Kundenseite¹⁴² – sexuelle Dienstleistungen anbieten,¹⁴³ 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 Fachberatungsstellen zeigen sich folgende generelle Probleme:

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

Aber auch bei umfassender Versicherung der Sexdienstleisterin¹⁴⁴ besteht in der Regel kein Anspruch auf vorzeitigen Mutterschutz. Denn aus medizinischer Sicht stellt Geschlechtsverkehr in der Schwangerschaft grundsätzlich keine Gefahr für das Ungeborene dar.¹⁴⁵

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.

¹⁴² Viele Kunden sind bereit in diesem Fall höhere Preise zu zahlen.

¹⁴³ Aus rein medizinischer Sicht bestehen keine Bedenken gegen Geschlechtsverkehr in der Schwangerschaft, sofern nicht gefährdende Praktiken angewandt werden.

¹⁴⁴ 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.

¹⁴⁵ 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 besonders belastende Arbeitsbedingungen (z. B. Nacharbeit) als entsprechende Gefährdung erachtet werden.

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 Fachberatungsstellen 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; 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, Saunaclubs, Studios, Stundenhotels, Massagesalons, Bars, Wohnungen, Sex-Kinos, Straßen, Fahrzeuge etc.

Ob diese Orte auch legale Bordellbetriebe sind, wird über den Landesgesetzgeber bestimmt. Dieser regelt, unter welchen Voraussetzungen Räumlichkeiten legal zur Sexdienstleistung genutzt werden dürfen. Dabei sind verschiedenste Betriebsformen möglich (kleine Studios,

Großbordelle, klassische Bordelle, Laufhäuser, Saunaclubs und Weitere), 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 von sexuellen Dienstleistungen 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 Verwendungszweck¹⁴⁶ 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.

¹⁴⁶ Vor allem relevant sind die Zweckwidmungen Wohngebiet, gemischtes Wohngebiet sowie Gewerbe- und Industriegebiet.

So ist auf Grund einer Kombination von Raumordnung und Landesprostitutionsgesetz im Land Salzburg die Bewilligung neuer Bordelle weder im reinen Wohngebiet, erweiterten Wohngebiet, Dorfgebiet¹⁴⁷ noch im Gewerbegebiet¹⁴⁸ zulässig. Für mögliche Standorte bleiben daher nur mehr Kerngebiete (Altstadt und Randgebiete), wobei die Schutzzonenregelung zu weiteren Einschränkungen führt.¹⁴⁹

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 in den Landesgesetzen. Kärnten¹⁵⁰ und Salzburg etwa sehen einen Umkreis von jeweils 300 Metern vor, Niederösterreich einen Umkreis von 250 Meter¹⁵¹, Burgenland von 200 Metern¹⁵² und Oberösterreich von 150 Metern¹⁵³. In anderen Landesgesetzen wurde eine offener Formulierungen wie zum Beispiel „in der Nähe von“ getroffen.

Wien und Tirol weisen 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.

¹⁴⁷ § 6 Salzburger Landessicherheitsgesetz.

¹⁴⁸ 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.

¹⁴⁹ Die tägliche Zimmermiete in Salzburger Laufhäuser beträgt zwischen 70 und 100 Euro.

¹⁵⁰ Diese Verschärfung wurde in Kärnten im Jahr 2012 LGBl 105/2012 eingeführt. Die alte Rechtslage enthielt die Formulierung „in der unmittelbaren Umgebung des beabsichtigten Standortes“.

¹⁵¹ Diese Verschärfung wurde in Niederösterreich mit LGBl. Nr. 27/2021 eingeführt, zuvor galt die Schutzzone „in unmittelbarer Nähe“.

¹⁵² Mit dem neuen Bgld. Landessicherheitsgesetz wurde die Schutzzonenregelung übernommen; zudem wurden Friedhöfe in die Liste der Schutzobjekte neu aufgenommen.

¹⁵³ § 6 Abs. 1 Z 1 Oö. SDLG

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.¹⁵⁴

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.¹⁵⁵ Gedacht ist hier vor allem an Störungen durch illegale 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).¹⁵⁶ 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.

¹⁵⁴ 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.

¹⁵⁵ § 5 des Vorarlberger Sittenpolizeigesetzes.

¹⁵⁶ Das Tiroler Landes-Prostitutionsgesetz sieht nur erstere Möglichkeit vor.

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.¹⁵⁷ Realistische Möglichkeiten, eine solche Zustimmung zu erlangen, bestehen daher von vornherein nur in Häusern, die im Alleineigentum stehen.

Problemlage

Restriktive gesetzliche Regelungen und Vollzugspraxen bergen die Gefahr, dass der Markt mit Umgehungen arbeitet und damit Illegalität geschaffen wird. Einfluss auf die Arbeitssituation von SexdienstleisterInnen kann aber nur über legale Arbeitsorte 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 2022 9 Table Dance Lokale¹⁵⁸, aber kein einziges genehmigtes Bordell. Dass in diesen Lokalen auch sexuelle Dienstleistungen angebahnt werden, kann aber meist nicht ausreichend bewiesen werden.

Auch für AnrainerInnen stellt ein restriktives System keinen Vorteil dar. Die Erfahrung der Exekutive zeigt, dass genehmigte Bordellbetriebe darauf bedacht sind unauffällig zu agieren. Generell kommt es durch legale Bordellbetriebe sehr selten zu Belästigungen der AnrainerInnen und es gibt gute Erfahrungen mit Bordellbetrieben 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 gesteuert werden.

Mit Ausnahme von Wien erscheinen die bestehenden Schutzzonenregelungen daher nicht nur überholt, sondern gewähren den Behörden auch kaum Flexibilität.

¹⁵⁷ 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.

¹⁵⁸ Die meisten dieser Lokale haben durchschnittlich zwischen fünf und acht Tänzerinnen beschäftigt.

Aber auch die Verdrängung 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 Isolierung¹⁵⁹ der SexdienstleisterInnen und größeren Abhängigkeit von Dritten: Auch Wohnraum wird häufig entweder im Bordellbetrieb selbst oder in unmittelbarer Nähe zur Verfügung gestellt.¹⁶⁰ Öffentlich schlecht erreichbare Lagen bedeuten daher auch – sofern die SexdienstleisterIn über kein eigenes Fahrzeug verfügt – dass sie von Dritten abhängig ist, die sie „transportieren“, wofür extra gezahlt werden muss (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 scheint gesellschaftlich überholt, und gewährt der Behörde 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.

¹⁵⁹ Häufig bestehende Sprachbarrieren und die generelle Stigmatisierung von SexdienstleisterInnen machen es bereits schwierig, am sozialen Leben teilzuhaben.

¹⁶⁰ Bei Laufhäusern ist das angemietete Zimmer/ Appartement häufig Arbeits- und Wohnplatz zugleich.

Insbesondere soll in der Gesetzgebung und Verwaltungspraxis darauf geachtet werden, dass die **Eröffnung von kleinen Betrieben** durch SexdienstleisterInnen selbst 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, 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. Darunter fallen persönliche Voraussetzungen und Pflichten der antragstellenden Person (z. B. Strafregisterauszug) sowie sachliche Voraussetzung zur Ausgestaltung des Betriebes (z. B. hygienische Standards). 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 Bordellbetriebe eine Anzeigepflicht eingeführt, jedoch ohne Einführung von Auflagen, die zur Verbesserung der Arbeitsbedingungen von SexdienstleisterInnen beitragen würden.¹⁶¹

Zuständig für Genehmigungsverfahren ist der/die BürgermeisterIn im eigenen Wirkungsbereich der Gemeinde, es sei denn, im Prostitutionsgesetz¹⁶² oder mittels Übertragungsverordnung¹⁶³ wurde eine andere Behörde für zuständig erklärt.

Seit Inkrafttreten des Oö. Sexualdienstleistungsgesetzes (2012) wurde von etwa einem Fünftel¹⁶⁴ der Gemeinden die Zuständigkeit für Bordellgenehmigungen und andere Verfahren¹⁶⁵ nach dem Oö. Sexualdienstleistungsgesetz auf die jeweilige Bezirksverwaltungsbehörde übertragen.

¹⁶¹ § 12 Burgenländisches Landessicherheitsgesetz.

¹⁶² Zum Beispiel in Vorarlberg der Gemeindevorstand.

¹⁶³ Zum Beispiel in Wien die Landespolizeidirektion Wien; oder die Bezirkshauptmannschaft gemäß der Oö. SDLG-Übertragungsverordnung.

¹⁶⁴ Oö. Sexualdienstleistungsgesetz-Übertragungsverordnung, LGBl 65/2013 idF LGBl 60/2020.

¹⁶⁵ Widerrufs-, Mängelbehebungs- und Schließungsverfahren, vgl. dazu § 2 Oö. SDLG-Übertragungsverordnung.

Je nach geplanter Ausgestaltung des Betriebes sind zusätzlich folgende Behörden berührt: Baubehörde,¹⁶⁶ das Gewerbeamt¹⁶⁷ (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 erfolgen¹⁶⁸ – oder aber Entscheidungen lediglich auf Grund der 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 Personen¹⁶⁹ zudem oft einem stärkerem Druck durch die lokale Bevölkerung ausgesetzt, als dies bei Genehmigungsverfahren auf Bezirksverwaltungsebene der Fall wäre.

Überdies bedarf ein Bordellbetrieb meist zusätzlicher Genehmigungen, die in die Zuständigkeit der Bezirksverwaltungsbehörde fallen, zum Beispiel bei angeschlossenem Barbetrieb. Die Bezirksverwaltungsbehörde ist meistens¹⁷⁰ 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

¹⁶⁶ Baubehörde erster Instanz ist ebenfalls der Bürgermeister/die Bürgermeisterin.

¹⁶⁷ 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.

¹⁶⁸ In Graz etwa erfolgt bei Neubewilligungen und bei Übernahmen immer ein Ortsaugenschein unter Beiziehung der Sicherheitsbehörden und sonstiger Sachverständiger.

¹⁶⁹ Genehmigungsbehörde ist der Bürgermeister/die Bürgermeisterin bzw. der Gemeindevorstand.

¹⁷⁰ Anders verhält es sich vielfach bei den Statutarstädten, wo die Landespolizeidirektion zugleich Sicherheitsbehörde erster Instanz ist; vgl. dazu § 8 und § 9 Abs. 1 SPG.

sind auch in anderen komplexen und aufwändigen Bereichen üblich, so etwa in der Steiermark und Oberösterreich für den Bereich des Baurechts.¹⁷¹

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.¹⁷²

Einig war man sich, dass mit allen relevanten Sachverständigen¹⁷³ 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 Fachberatungsstellen 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.

¹⁷¹ Sog. Bauübertragungsverordnungen.

¹⁷² Wie bereits an anderer Stelle ausgeführt, kann dabei eine Zuständigkeitsübertragung von der Gemeinde auf die Landespolizeidirektion oder auf die Bezirksverwaltungsbehörde (die Bezirkshauptmannschaft) erfolgen.

¹⁷³ 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 Gesetzebene 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 Lokalaugenschein 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. Zusätzlich

kann darüber Einfluss auf die konkreten Arbeitsbedingungen in einem Betrieb genommen werden.

Problemlage

Nimmt die Landesgesetzgebung ihre Regelungskompetenz im Rahmen der Sittlichkeitspolizei wahr und sieht Bestimmungen für Bordellbetriebe vor, so ist sie auch verpflichtet nähere Regelungen etwa über die „Betriebsstätte“ und die persönlichen Voraussetzungen des Betreibers/der Betreiberin zu treffen.¹⁷⁴ Der Landesgesetzgebung steht es überdies frei, sexuelle Dienstleistungen auch unter dem Gesichtspunkt anderer Verwaltungsmaterien¹⁷⁵ 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 Sicherheit¹⁷⁶, 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 Ziel¹⁷⁷ genannt.¹⁷⁸

Landesgesetzliche Bestimmungen und die Vollzugspraxis weisen BetreiberInnen teilweise sogar eine arbeitgeberInnenähnliche Rolle zu. Zum Beispiel im Hinblick auf die Verpflichtung die

¹⁷⁴ 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 sind.

¹⁷⁵ Siehe dazu das Erkenntnis VfSlg. 7960.

¹⁷⁶ Zum Beispiel § 17 Abs. 9 des Tiroler Landes-Polizeigesetzes und § 7 Z 5 und 6 des Steiermärkischen Prostitutionsgesetzes.

¹⁷⁷ Die vom Bordellbetrieb geschaffenen Einrichtungen und getroffenen Sicherheitsvorkehrungen sind gem. § 6 Abs 1 lit d Wiener Prostitutionsgesetz unter anderem auch daran zu messen, ob sie dem „Schutz der Prostituierten“ dienen. Nähere Vorschriften hierüber sind gem. § 6 Abs 3 Wiener Prostitutionsgesetz einer Verordnung überlassen, siehe VO des Magistrats der Stadt Wien vom 10. November 2011, Abl 2011/45.

¹⁷⁸ 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.

Einhaltung der Pflichtuntersuchung zu prüfen, und die in der Praxis übliche Übernahme der Steuerabfuhr für SexdienstleisterInnen.

Von der AG Sexuelle Dienstleistungen 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.

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, die Übernahme gewisser BetreiberInnen zu begünstigen – nämlich solcher, die über sehr großes Kapital verfügen¹⁷⁹ oder bereit sind, ein großes Risiko einzugehen.

Beispiele für überschießende Regelungen finden sich etwa im Salzburger Landessicherheitsgesetz, wonach der Wechsel einer verantwortlichen Person eine Abänderung der Bordellbewilligung erfordert – die mit Aufwand und Kosten verbunden ist. Ebenso, wie die Regelung, dass bereits einmalige Verstöße gegen die Auflagen des Bordellbewilligungsbescheides zu einer Bordellschließung führen können (nach den Erkenntnissen des Salzburger Landesverwaltungsgerichtes).

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.

¹⁷⁹ Bis hin zu jenen, die Geldwäsche betreiben.

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.¹⁸⁰ In Wien besteht diese Situation durch Identität von Land und Gemeinde.¹⁸¹

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 Getränken, das Verhalten von Bordellbesuchern im Bordell sowie betreffend die Einrichtung, Ausstattung und Reinhaltung der Räume¹⁸².

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

¹⁸⁰ Eine entsprechende Oö. Sexualdienstleistungsverordnung wurde 2013 erlassen.

¹⁸¹ 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.

¹⁸² LGBl 2/2011; § 17 Abs. 9 des Tiroler Landes-Polizeigesetzes.

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.

Die Möglichkeit für SexdienstleisterInnen den Betrieb leicht zu wechseln oder unkompliziert einen eigenen kleinen Betrieb zu gründen, begünstigt gute Arbeitsbedingungen und vermindert Ausbeutungsgefahr. Da SexdienstleisterInnen mehr Wahlfreiheit bei Arbeitsorten hätten, könnte eine Diversifizierung von Bordellbetrieben auch verbesserte Arbeitsbedingungen fördern. 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.¹⁸³ Es wird daher empfohlen, BordellbetreiberInnen zu verpflichten, der Genehmigungsbehörde eine Liste über sämtliche von den SexdienstleisterInnen zu erbringenden Zahlungen vorzulegen – Miete, Werbungs- und Reinigungskosten, etc.

¹⁸³ Aus der Praxis sind Zimmerpreise bis € 1.000 pro Woche bekannt, unter anderem in Oberösterreich. Für diese Zahlungen werden in der Regel keine 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. Fachberatungsstellen berichten überdies von BetreiberInnen, die für die Registrierung Gebühren verrechnen und verpflichtende Beiträge für „soziale Einrichtungen“ einheben. 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.

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.¹⁸⁴

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.

Umsetzungsmaßnahmen

Mit der Novelle des Wiener Prostitutionsgesetzes¹⁸⁵ wurden weitere Schutzmaßnahmen eingeführt:

¹⁸⁴ Das verfassungsrechtlich verankerte Recht auf Erwerbsfreiheit und der Gleichheitsgrundsatz (Vertrauensschutz) setzen voraus, dass Schließungsstatbestände an ein persönliches Verschulden des Bewilligungsinhabers/der Bewilligungsinhaberin anknüpfen. Schließungsvoraussetzungen, die sich gänzlich dem Einflussbereich des Bewilligungsinhabers/der Bewilligungsinhaberin entziehen, sind daher verfassungswidrig.

¹⁸⁵ Wr. Prostitutionsgesetz 2011, LGBl. Nr. 8/2023.

- **Strengere Zuverlässigkeitsprüfung der BetreiberInnen:** Neben der bisherigen Grundregel nach der Strafhöhe werden nun auch explizite strafbare Handlungen z. B. solche gehen die sexuelle Integrität und Selbstbestimmung angeführt
- **Zwingendes Erfordernis einer inländischen Zustelladresse:** Sicherstellung, dass aus BetreiberInnen zugegriffen werden kann, wenn diese gegen Vorschriften verstoßen

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.

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 Sexuelle Dienstleistungen 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 gesetzliche¹⁸⁶ oder interne Vorgaben hinsichtlich der einzuhaltenden Intervalle.

Personalressourcen spielen für die tatsächlichen Kontrollmöglichkeiten eine entscheidende Rolle.

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 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.

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

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 und spezifischen Schulungen 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.
- Seit 2021 ist die Beratungsstelle iBUS in Innsbruck in die Grundausbildung der PolizeischülerInnen eingebunden

Kooperationen

Da wesentliche legislative Zuständigkeiten und insbesondere der Vollzug maßgeblicher Bestimmungen im Bereich „Prostitution“ in der Kompetenz der Bundesländer liegen, bedarf es einer engen Kooperation auf Landesebene. Daher wurden beginnend mit 2016 in der Mehrzahl der Bundesländer Runde Tische unter der Leitung der Landeskriminalämter eingerichtet. Der Nationale Aktionsplan Menschenhandel (Maßnahme 1.11.) sieht vor, dass Strukturen zur regionalen Vernetzung zu allen Formen des Menschenhandels sowie zur Regulierung der Prostitution eingerichtet werden sollen.

Zielsetzung der Runden Tische zur Regulierung der Prostitution sind die Verbesserung der Lebens- und Arbeitsbedingungen von SexdienstleisterInnen – im Sinne der Ziele der AG sexuelle Dienstleistungen.

In unterschiedlicher Frequenz fanden Runde Tische bereits im Burgenland, in Kärnten, Niederösterreich, Oberösterreich, Salzburg, Tirol, Wien und in der Steiermark statt. Mangelnde Personalressourcen sowie auch covidbedingte Einschränkungen haben in manchen Bundesländern dazu geführt, dass schon länger kein Runder Tisch stattgefunden hat.

Die Förderung der regionalen Vernetzung ist auch wesentliches Ziel der AG sexuelle Dienstleistungen, weshalb im Rahmen der Sitzungen zentrale VertreterInnen eines Bundeslandes eingeladen werden, um einen Austausch zu ermöglichen. Um die Institutionalisierung der regionalen Strukturen weiter voranzutreiben, wurden auch innerhalb der AG Erfolgsfaktoren und Hemmnisse für deren Umsetzung erarbeitet.

Für die bundesländerübergreifend harmonisierte Vorgehensweise der Runden Tische wurden von der AG Sexuelle Dienstleistungen Empfehlungen erarbeitet (siehe dazu Anhang 3).

Empfehlungen

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

Umsetzungsmaßnahmen

- **Strukturierte Vernetzung hinsichtlich der Regulierung sexueller Dienstleistungen auf Landesebene:** Einrichtung eines Runden Tisches in Tirol; Wiederaufnahme des Runden Tisches in der Steiermark

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.

Anders als in anderen Bereichen der Sexdienstleistungen existieren für den Bereich der Sexualassistenz 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.

Rechtlich gesehen finden ebenso wie für andere Bereiche der Sexdienstleistungen 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 im Burgenland¹⁸⁷, 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, in der er wohnt, 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 Wortlaut¹⁸⁸ untersagt ist.

In einigen Bundesländern, in denen derzeit noch keine Hausbesuche zulässig sind, bestanden im Berichtszeitraum Diskussionen zur rechtlichen Erleichterung von Sexualassistenz. In Vorarlberg wurde eine entsprechende Gesetzesänderung am 14.12.2023 im Landtag beschlossen.¹⁸⁹ Zum Zeitpunkt der Berichtslegung ist das Gesetz noch nicht kundgemacht und damit noch nicht in kraft.

Durch die Änderung soll in Vorarlberg künftig Sexualassistenz für erheblich beeinträchtigte Menschen in deren privaten Räumlichkeiten (Hausbesuche) durch spezifisch hierfür fachlich qualifizierte Personen ermöglicht werden.

Als „erheblich beeinträchtigte Personen“ definiert das Gesetz Personen, die über einen Behindertenpass gemäß § 40 Bundesbehindertengesetzes verfügen und Pflegegeld mindestens der Stufe 4 oder die erhöhte Familienbeihilfe beziehen (bzw. für die diese bezogen wird).

Entsprechende Dienstleistungen dürfen nur Personen anbieten und ausüben, die spezifisch hierfür fachlich qualifiziert sind (als Beispiel wird der Lehrgang der Beratungsstelle SOPHIE in den Erläuterungen angeführt). Einige Fachberatungsstellen beurteilen das in Vorarlberg beschlossene Gesetz äußerst kritisch, gefordert wird die Legalisierung von Hausbesuchen für alle

¹⁸⁷ Im Burgenland werden legale Hausbesuche allerdings durch strenge Meldebestimmungen erschwert.

¹⁸⁸ 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.

¹⁸⁹ Debatte im Vorarlberger Landtag vom 14.12.2023, https://apps.vorarlberg.at/landtag_videoarchiv/, abgerufen am 15.12.2023.

Sexarbeitenden sowie die Legalisierung der Sexualassistenz für alle Menschen mit Behinderungen.¹⁹⁰

Problemlage

In der Praxis besteht große Nachfrage nach Sexualassistenz, bisher gibt es aber wenige ausgebildete SexualassistentInnen. Die Beratungsstelle SOPHIE bietet seit Herbst 2020 Lehrgänge zur „Sexualbegleitung / Sexualassistenz für ältere Menschen und Menschen mit Beeinträchtigungen“ an.¹⁹¹ Außerdem werden auch Workshops für Trägerorganisationen von Einrichtungen zur Sensibilisierung angeboten.

Zur Frage, ob für den Bereich der Sexualassistenz rechtliche Erleichterungen im Rahmen der prostitutionspezifischen Rechtslage geschaffen werden sollten, bestand in der AG Sexuelle Dienstleistungen keine Einigkeit. Der Großteil der Mitglieder hält dies nicht für sachlich vertretbar. Das in Vorarlberg beschlossene Gesetz wird von einigen Fachberatungsstellen kritisch beurteilt. Einerseits da dadurch Sexualassistenz nur für einen äußerst kleinen Teil von Menschen mit Behinderungen angeboten werden kann, und andererseits SexdienstleisterInnen eine verpflichtende Qualifizierung vorschreibt und so zu einer Spaltung zwischen Sexualassistentinnen und anderen SexarbeiterInnen führen kann.

Grundsätzlich erachteten einige Mitglieder Sonderregelungen unter dem Anknüpfungspunkt Gesundheitsschutz für denkbar, wobei das beschlossene Gesetz in Vorarlberg noch nicht innerhalb der AG diskutiert wurde. So zum Beispiel als Form der praktisch angewandten Sexualtherapie, bei der eine spezielle Ausbildung notwendig ist und unter Anleitung von SexualtherapeutInnen steht. So verpflichtet zum Beispiel die steiermärkische Leistungsverordnung Pflegeeinrichtungen zu einem sexual-pädagogischen Konzept, das auch die Ermöglichung von Sexualassistenz 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 Sexualassistenz und in manchen Kantonen auch spezifische gesetzliche Regelungen gegenüber anderen Bereichen der Sexualdienstleistungen. In

¹⁹⁰ Presseaussendung Allianz Pro Sexwork (17.12.2023), <https://lefoe.at/wp-content/uploads/2023/12/Presseaussendung-Allianz-Pro-Sexwork-17-12-2023.pdf>, abgerufen am 04.01.2023.

¹⁹¹ <http://www.sophie.or.at/2022/03/02/infos-zum-lehrgang-sexualbegleitung-sexualassistenz/>.

Deutschland und den Niederlanden gibt es Ausbildungsangebote und in den Niederlanden auch die Möglichkeit der Kostenübernahme.

Empfehlungen

- Sexualassistentz, 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:** Aufgrund der großen Nachfrage wurden bereits fünf Lehrgänge abgehalten; insgesamt wurden 33 SexualassistentInnen seit 2020 ausgebildet.
- **Workshop für Pflegefachkräfte:** die Beratungsstelle LENA bietet dem Verein Senia Linz / Sexualität und Behinderen einmal jährlich einen workshop für Pflegepersonen zum Thema Sexarbeit in OÖ/Ö an.

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.

Sexuelle Dienstleistungen, die durch genehmigte Bordellbetriebe vermittelt werden, sind rechtlich zulässig, sofern die Dienstleistungen in weiterer Folge im Bordell selbst oder bei Zulässigkeit von Hausbesuchen in der Wohnung des Kunden erbracht werden. 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. 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. 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 in den letzten Jahren – mitunter auch durch die Covid-19-Pandemie beeinflusst – eine starke Verlagerung in den digitalen Bereich stattgefunden hat.

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 (bspw. von Laufhäusern) 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 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 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. Aber auch in jenen Ländern, die bereits Regelungen für Escort Agenturen eingeführt haben¹⁹² zeigt sich, dass dies in der Praxis nicht zu mehr Transparenz geführt hat, da es scheint als gäbe es keine Registrierungen.

Da viele Mitglieder der AG Sexuelle Dienstleistungen 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.

¹⁹² Niederlande und Schweiz.

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

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 Tirol¹⁹³ Niederösterreich und Wien¹⁹⁴ 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 zulässt. Wird die sexuelle Dienstleistung im öffentlichen Raum erbracht, kann dies je nach Sachlage eine Anstandsverletzung und damit Verwaltungsübertretung oder aber sogar eine nach § 218 Abs. 2 StGB „Sexuelle Belästigung und öffentliche geschlechtliche Handlung“ gerichtlich strafbare Handlung darstellen.

Problemlage

Die legale Straßenprostitution in Wien hat sich auf Grund der gesetzlichen Einschränkungen im Jahr 2011 zahlenmäßig stark verringert. Dort, wo die Anbahnung¹⁹⁵ legal möglich ist, fehlt es an der notwendigen Infrastruktur zur legalen Ausübung, wie vor allem an Stundenhotels oder sonstigen geeigneten Räumlichkeiten. Die Ausübung erfolgt oft in Fahrzeugen, zum Teil ohne die Einhaltung hygienischer Mindeststandards.

¹⁹³ Seit der Novellierung des Tiroler Landes-Polizeigesetzes im Mai 2017 ist die Zulassung von Straßenprostitution grundsätzlich möglich, wobei es einer entsprechenden Gemeindeverordnung bedürfte (§ 18a).

¹⁹⁴ Durch die Novelle des Wiener Prostitutionsgesetzes im November 2011 wurden die legal zulässigen Anbahnungsorte erheblich eingeschränkt.

¹⁹⁵ 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.

Während der Covid-19-Pandemie ist die legale Straßenprostitution in Wien weiter stark zurückgegangen, dieser Rückgang ist auch nach wie vor sichtbar. Es findet nur vereinzelt Straßenprostitution in Wien statt.

Illegale Straßenprostitution in größerem Ausmaß gab es früher in Wien, Salzburg sowie Innsbruck und beschränkt sich mittlerweile aber auf wenige Einzelpersonen.¹⁹⁶

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

Von Seiten der Fachberatungsstellen wurde die Meinung vertreten, dass Straßenprostitution bei entsprechenden Rahmenbedingungen einen zusätzlichen Arbeitsort bieten würde, der mehr Selbstbestimmtheit, freiere Zeiteinteilung¹⁹⁷ und geringere finanzielle Belastungen als durch einen Bordellbetrieb bieten könnte.

Aus polizeilicher Sicht werden in der Straßenprostitution ein besonderes Sicherheitsrisiko und leichter Ausbeutungsgefahr durch Zuhälter gesehen.

Einigkeit in der Arbeitsgruppe bestand darin, 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;

¹⁹⁶ Dies durch verstärkte Kontrollen, in Tirol und Wien auch unterstützt durch gesetzliche Regelungen, nach denen sich Kunden strafbar machen, wenn sie illegal angebotene sexuelle Dienstleistungen (wie etwa verbotene Straßenprostitution) nachfragen.

¹⁹⁷ Vor allem auch für SexdienstleisterInnen, die nur nebenberuflich in der Sexdienstleistung tätig sind.

- 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 Fachberatungsstellen, aber auch SexdienstleisterInnen in die Planung;
- Rücksichtnahme auf die unterschiedlichen Interessensgruppen: AnrainerInnen, SexdienstleisterInnen, BetreiberInnen und Vollzugsbehörden;
- Orientierung an internationalen Beispielen;
- 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;
- 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 zur Sensibilisierung, 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 Niederösterreich, Oberösterreich, in der Steiermark und Wien zulässig. Auch im Burgenland sind Hausbesuche grundsätzlich erlaubt, allerdings sieht das Gesetz vor, dass der Behörde der genaue Ort der Ausübung bekannt zu geben ist.¹⁹⁸ Da dies für Hausbesuche in der Praxis nicht umsetzbar ist, läuft die Regelung auf ein Verbot von Hausbesuchen im Burgenland hinaus.

Ein von der AG Sexuelle Dienstleistungen initiiertes Gutachten des Verfassungsdienstes des Bundeskanzleramtes vom 22. November 2017¹⁹⁹ 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

¹⁹⁸ § 11 Abs. 1 Z 4 Bgld. Landessicherheitsgesetz

¹⁹⁹ GZ BKA-600.619/0032-V/2/2017.

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 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 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 Landesgesetzen.

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, kann SexdienstleisterInnen die Chance bieten, selbstbestimmt zu arbeiten. Die rechtlichen Rahmenbedingungen in den Bundesländern schränken die Möglichkeiten einen kleinen Betrieb legal zu eröffnen jedoch erheblich ein. Bereits die landesgesetzlichen Einschränkungen führen zu einer Verdrängung in unattraktive oder teure Lagen, siehe hierzu das Kapitel „örtliche Einschränkungen“.

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

Von polizeilicher Seite wurde in der Vergangenheit 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 Fachberatungsstellen wurde berichtet, dass die illegale Wohnungsprostitution während der Covid-19-Pandemie stark gestiegen ist und auch weiterhin anhält. Die AG Sexuelle Dienstleistungen erarbeitete daher Maßnahmen, um SexdienstleisterInnen (wieder) in die Legalität zu führen.

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 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 geregelt.

In manchen Landesgesetzen finden sich recht allgemeine Bestimmungen, wie zum Beispiel Werbung „in aufdringlicher Weise“²⁰⁰, „in das sittliche Empfinden störender Weise“²⁰¹ oder Werbung, „die eine krasse/unzumutbare Belästigung für die Allgemeinheit darstellt“²⁰² oder den Jugendschutz verletzt²⁰³.

In anderen Landesgesetzen finden sich sehr konkrete und weitgehende Verbote, wie Werbeverbote an bestimmten Orten (z. B. Schulen, Kindergärten, Jugendzentren, Sportstätten oder Kinderspielflächen), die auffällige Kennzeichnung oder Beleuchtung von Bordellen sowie die Anbringung von Werbeanlagen jeder Art zur Ankündigung von Bordellen²⁰⁴, jegliche Art der Werbung für Bordelle und bordellähnliche Einrichtungen auf Plakatflächen, in Radio und Fernsehen sowie im Rahmen der öffentlichen Veranstaltung von Lichtspielen²⁰⁵, ein generelles Werbeverbot außerhalb bewilligter Bordelle²⁰⁶ sowie von Ankündigungen und Werbeanlagen jeder Art²⁰⁷.

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.²⁰⁸ Ein solches sei zur Erreichung der verfolgten Ziele des Jugendschutzes oder des Schutzes der Gesundheit oder der Moral nicht notwendig und auch nicht verhältnismäßig.

²⁰⁰ Burgenland, Kärnten.

²⁰¹ Kärnten, Tirol.

²⁰² Steiermark, Wien.

²⁰³ Wien.

²⁰⁴ Salzburg.

²⁰⁵ Steiermark.

²⁰⁶ Tirol.

²⁰⁷ Vorarlberg.

²⁰⁸ VfSlg. 19159/2010.

In Kärnten, Oberösterreich und jüngst auch in Wien gilt ein spezifisches Werbeverbot für Unsafe-Sex-Praktiken (siehe dazu das Kapitel „Pflichtuntersuchung“). Oberösterreich hat zudem ein Werbeverbot für Sexualdienstleistungen, die durch minderjährige Personen ausgeübt werden sollen.

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
- 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, trans 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 Websites verwendet werden.

Empfehlungen

- **Zulassung von expliziter Werbung für Bordellbetriebe** und der **Möglichkeit der eindeutigen Kennzeichnung eines Bordellbetriebes als solchem** (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.

Umsetzungsmaßnahmen

- Einführung eines Werbungsverbots für Unsafe-Sexpraktiken in Wien mit 1. Juni 2023²⁰⁹

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.

²⁰⁹ Wiener Prostitutionsgesetz 2011, LGBl. Nr. 8/2023

Problemlage

Klare Einigkeit besteht in der Ablehnung einer generellen Strafbarkeit von Kunden von sexuellen Dienstleistungen („Sexkaufverbot“) 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 Fachberatungsstellen und Polizei oftmals schwer, Opfer als solche zu erkennen und noch schwerer, das notwendige Vertrauen aufzubauen, um klare Hinweise zu erhalten. Derartige Sorgfaltspflichten auf Kundenseite gibt es auch in anderen besonders ausbeutungsgefährdeten Dienstleistungsbereichen nicht (z. B. Gastronomie und Pflege) und wären rechtspolitisch und sachlich nicht zu rechtfertigen.

Weiß der Kunde von einer Zwangslage oder schüchtert er die Person 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.²¹⁰ Auf Grund des vielerorts zugenommenen Konkurrenzdrucks und Preisverfalls ist es für SexdienstleisterInnen häufig sehr schwierig sich gegen diese Nachfrage zu stellen. Kunden sollen daher verantwortlich gemacht werden, wenn sie Unsafe-Sex-Praktiken nachfragen. Unabhängig davon, wie gut eine entsprechende Verpflichtung durchzusetzen wäre, wäre sie ein klares Signal, dass der Kunde für sein Verhalten Verantwortung trägt. Dabei ist auch mit zu bedenken, dass viele Kunden private SexualpartnerInnen haben, die durch dieses Risikoverhalten ebenfalls gefährdet werden.

²¹⁰ So tauschen sich Kunden in sog. "Freierforen" – z. B. www.erotikforum.at – darüber aus, wie man entsprechenden Druck auf SexdienstleisterInnen ausüben kann.

- Keine Einigkeit bestand jedoch in der Frage, ob sich auch SexdienstleisterInnen strafbar machen sollen, wenn sie Unsafe-Sex-Praktiken durchführen, siehe dazu das Kapitel „Pflichtuntersuchung“.
- Weiters kommt dem Kunden auch Verantwortung dafür zu, sexuelle Dienstleistungen nur an legalen Orten in Anspruch zu nehmen sowie dass sich bei Hausbesuchen²¹¹ keine Minderjährigen in der Wohnung (Zimmer) aufhalten.

Nach dem Wiener Prostitutionsgesetz und Tiroler Landes-Polizeigesetz machen sich Kunden strafbar²¹², wenn ihnen bewusst ist, dass es sich um einen illegalen Ort handelt, wie etwa ein Wohnungsbordell oder um illegale Straßenprostitution.

Fachberatungsstellen und die Exekutive befürchten, dass dadurch die Bereitschaft von Kunden abnehmen könnte, Behörden über Missstände zu informieren.²¹³ 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**.

²¹¹ Vgl. dazu § 13 iVm § 17 Abs. 1 Z 9 Oö. SDLG.

²¹² § 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.

²¹³ 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.

- **Prüfung von Möglichkeiten, Kunden auch rechtlich zur Verantwortung zu ziehen** (insbesondere bzgl. Unsafe-Sex-Praktiken) – als klares Signal, auch bei eingeschränkten Vollzugsmöglichkeiten.

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 vor allem für Bordellbetriebe relevant, dem Ausländerbeschäftigungsgesetz; 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. Es gibt Verwaltungsstrafen, die gar nicht erfasst werden, zum Beispiel Organmandate. Zudem ist bei nicht prostitutionsspezifischen Strafbestimmungen, eine Zuordenbarkeit nicht möglich, wie Beispiel bei Strafbescheiden nach der Straßenverkehrsordnung.

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.²¹⁴ Können Verwaltungsstrafen nicht abbezahlt werden, drohen Ersatzfreiheitsstrafen. In der Praxis kann es vorkommen, dass sich SexdienstleisterInnen durch Änderung ihres Wohnsitzes ins Ausland Strafen entziehen.

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. Denn ohne entsprechende Aussagen der Betroffenen selbst kann die Exekutive kaum unterstützend tätig werden.

Nach dem sog. Non-Punishment-Prinzip²¹⁵ 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.

²¹⁴ Das liegt auch daran, dass es mehr Strafbestimmungen für SexdienstleisterInnen als für BetreiberInnen gibt. Allerdings drohen BetreiberInnen höhere Strafen, bis hin zur Bordellschließung.

²¹⁵ 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.

Empfehlungen

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

Umsetzungsmaßnahmen

- Mit der Novelle des Wr. Prostitutionsgesetzes 2011²¹⁶ wurden die Strafbestimmungen angepasst und Mindeststrafen gestrichen, da sich diese im Vollzug häufig als zu hoch herausgestellt haben – betraf häufig SexdienstleisterInnen, die selbst Lokale betreiben

Beratung und Information

Beratungsarbeit ist eine wesentliche Voraussetzung, um SexdienstleisterInnen über ihre Rechte und Pflichten zu informieren. Verbessertes Wissen von SexdienstleisterInnen über ihre Rechte wirkt präventiv gegen Ausbeutung und Gewalt. Die Arbeit der AG-Fachberatungsstellen ist zudem auch ein notwendiges Mittel für wirksame Kriminalitätsprävention in diesem Bereich. Da Fachberatungsstellen auf Grund ihres parteilichen Auftrags deutlich leichter ein Vertrauensverhältnis zu SexdienstleisterInnen aufbauen können, als dies der Kriminalpolizei möglich ist. Außerdem können Fachberatungsstellen in regelmäßigen Abständen SexdienstleisterInnen an deren Arbeitsorten aufsuchen als dies die Exekutive leisten kann. Zudem verfügen die Fachberatungsstellen auch über diverse Sprachkenntnisse, Videodolmetsch-Einsatz oder Übersetzungs-Apps. Eine Grafik zu den Themen der Beratungen im Jahr 2022 ist dem Kapitel „Der österreichische Markt“ zu entnehmen.

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

²¹⁶ Wr. Prostitutionsgesetz 2011, LGBl. Nr. 8/2023.

Piktogramme, Audioinformationen und Videoclips, können in der Beratungsarbeit sehr gut eingesetzt werden.

Mit der Novellierung der verpflichtenden Untersuchung auf sexuell übertragbaren Infektionen sind die Beratungspflichten im Rahmen der amtsärztlichen Untersuchung seit 1. Jänner 2016 ausgedehnt. Die Informationspflicht während der Erstuntersuchung umfasst die Information über sexuell übertragbare Infektionen 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 relevante Einrichtungen zur Beratung und Unterstützung. Die Verordnung legt explizit fest, dass diese Beratung in verständlicher Form zu erfolgen hat. Weiters ist im Rahmen der Kontrolluntersuchung über bestehende Einrichtungen zur Beratung und Unterstützung und auf Ersuchen auch im Hinblick auf mögliche Umstiegsszenarien zu informieren.

Als bundesweit einsetzbare Informationsbroschüre und zur Unterstützung der Beratungen im Rahmen der Kontrolluntersuchungen hat die AG Sexuelle Dienstleistungen 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 auf explizit Bezug die Broschüre.²¹⁷ Sie steht in den Sprachen Bulgarisch, Chinesisch, Deutsch, Englisch, Italienisch, Rumänisch, Spanisch Tschechisch und Ungarisch zur Verfügung.

Eine Unterarbeitsgruppe der AG Sexuelle Dienstleistungen hat 2017 in Kooperation mit dem Gesundheitsressort²¹⁸ ein Piktogramm zum Thema Schwangerschaftsverhütung und Infektionsschutz erstellt. Dieses steht in den Sprachen Bulgarisch, Chinesisch, Deutsch, Englisch, Rumänisch, Spanisch Tschechisch und Ungarisch 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“.

²¹⁷ Erlass, Untersuchungen nach der Verordnung über gesundheitliche Vorkehrungen für Personen, die sexuelle Dienstleistungen erbringen (BMG-92740/0008-II/A/4/2015) 11.11.2015.

²¹⁸ Und in Zusammenarbeit mit der Landessanitätsdirektion Oberösterreich.

BetreiberInnen sollen zwar auch verpflichtet werden, SexdienstleisterInnen über wesentliche Rechte und Pflichten zu informieren, doch sind auf Grund der Interessenskonflikte unabhängige Informationen jedenfalls 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 spezifische Beratungsangebot ist österreichweit unterschiedlich dicht. Spezifische Beratungsangebote gibt es derzeit in der Steiermark²¹⁹, in Kärnten²²⁰, Niederösterreich²²¹, Oberösterreich²²², Salzburg²²³, Tirol²²⁴ und Wien²²⁵.

Die zur Verfügung stehenden Beratungsressourcen sind teilweise jedoch gering, bzw. wurden bestehende Beratungsangebote auch wieder gekürzt²²⁶ und so musste die Beratungsarbeit entsprechend eingeschränkt werden. Einige Fachberatungsstellen müssen auch für das Jahr 2024 Förderungseinschränkungen zur Kenntnis nehmen und fürchten auch zukünftig von Förderungskürzungen betroffen zu sein.

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.

²¹⁹ SXA-Info, Verein Frauenservice Graz.

²²⁰ Mobile Beratung an den Gesundheitsämtern, Checkpoint sexuelle Gesundheit Aidshilfe Kärnten, Beratungsstelle für SexdienstleisterInnen.

²²¹ Mobile Beratung durch SOPHIE – Beratungszentrum für Sexarbeiterinnen.

²²² Beratungsstelle LENA (Caritas OÖ Bereich Nothilfe und Zusammenleben)) sowie MAIZ – Autonomes Zentrum von & für Migrantinnen.

²²³ Projekt PIA, Verein FRAU & ARBEIT.

²²⁴ IBUS: Innsbrucker Beratung und Unterstützung für Sexarbeiterinnen.

²²⁵ SOPHIE – Beratungszentrum für Sexarbeiterinnen; LEFÖ – Beratung, Bildung und Begleitung für Migrantinnen.

²²⁶ Dies betrifft derzeit konkret das mobile Beratungsangebot durch die Beratungsstelle SOPHIE im Burgenland, das 2018 eingerichtet wurde und für das Jahr 2023 keine Förderung für das Projekt erhielt.

Eine umfassende Erstberatung würde einen gewissen Vertrauensaufbau ermöglichen, sodass es SexdienstleisterInnen leichter fallen könnte, sich bei Problemstellungen an Fachberatungsstellen zu wenden.

Um möglichst viele SexdienstleisterInnen zu erreichen, wäre die Anfangsberatung **im Rahmen der ersten amtsärztlichen Registrierung oder polizeilichen bzw. verwaltungsbehördlichen Meldung** sinnvoll. Wichtig ist, dass hier mit den spezifischen Fachberatungsstellen kooperiert wird (wie z. B. bereits in Wien und Graz). Auch die Entwicklung von Beratungsstandards wird für sinnvoll erachtet.

Das bereits **bestehende Beratungsangebot** müsste daher ausgebaut werden²²⁷, 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.

Umsetzungsmaßnahmen

- Informationswebsite zum Thema Sexuelle Dienstleistungen – freiwillige Prostitution des Gesundheitsportals www.gesundheit.gv.at.
- Aktualisierung der Sex-Work-Info Broschüre auf den Stand 2023

²²⁷ Und vor allem auch langfristig gefördert werden, um nachhaltige Arbeit zu gewährleisten.

8 Überblick Empfehlungen

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

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

Bundeskompetenzen:

- Gesetzliche Klarstellung der Rechtswirkungen von Verträgen im Sexdienstleistungsbereich
- Schaffung einer Bundeskompetenz 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 den Aidshilfen)
- Maßnahmen, um die sozialversicherungsrechtliche Absicherung von SexdienstleisterInnen zu gewährleisten (auf Bundes- und Landesebene)
- Werbeverbot für Unsafe-Sex-Praktiken (auf Bundes- und Landesebene)
- Werbung (siehe auch Landesebene)
 - Auseinandersetzung mit sexistischer, herabwürdigender Werbung auf Bundesebene, unabhängig von der beworbenen Dienstleistung oder dem beworbenen Produkt
 - Werbeverbot für Unsafe-Sex-Praktiken
 - 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
 - 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 Fachberatungsstellen
- 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 und weitere)
 - keine Verwaltungsstrafen für Opfer von Gewalt und/oder Zwang

- kein Arbeitsverbot, sondern unterstützende Maßnahmen für schwangere SexdienstleisterInnen
- Kunden
 - Sichtbarmachung ihrer Verantwortung für Arbeitsbedingungen
 - Sensibilisierung und Information
 - Strafbarkeit, in 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

9 Anhänge

Anhang 1 – Genehmigungskriterien

Die Ausstattung betreffende Regelungen:

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

Sonstige Regelungen:

- Informationspflicht 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
- 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 und weitere)
- 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)

Geschäftsführung:

- Julia Ambros (BKA-Frauensektion)

Mitglieder:

- Renate Blum (Wien, Beratungsstelle LEFÖ – Beratung, Bildung und Begleitung für Migrantinnen)
- Leticia Carneiro (Oberösterreich, Beratungsstelle MAIZ – Autonomes Zentrum von & für Migrantinnen)
- Michaela Engelmaier (Steiermark, SXA-Info, Verein Frauenservice Graz, Beratungsstelle)
- Stefani Doynova (Volkshilfe Wien, Beratungsstelle SOPHIE-Beratungszentrum für Sexarbeiterinnen)
- Claudia Dannhauser (Landeskriminalamt Wien, Ermittlungsdienst)
- 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)
- Harald Hanik (Land Steiermark, Abteilung Innere Angelegenheiten, Staatsbürgerschaft und Aufenthaltswesen)
- Annemarie Herzl (Landeskriminalamt Kärnten, Ermittlungsdienst)
- Claudia Humer (Land Oberösterreich, Direktion Inneres und Kommunales)

- Stefanie Knoll (Tirol, Beratungsstelle IBUS: Innsbrucker Beratung und Unterstützung für Sexarbeiterinnen)
- Irene Kaszoni-Rückerl (Bundesministerium für Soziales, Gesundheit, Pflege und Konsumentenschutz)
- Albert Lager (Landeskriminalamt Wien, Ermittlungsdienst)
- Tanja Marktler (Land Oberösterreich, Direktion Verfassungsdienst)
- Manuela Mauler (Landeskriminalamt Niederösterreich, Ermittlungsdienst)
- Christine Nagl (Salzburg, Beratungsstelle Verein FRAU & ARBEIT)
- Christian Ruzicka (Magistrat Wien, Abteilung Wahlen und verschiedene Rechtsangelegenheiten)
- Andreas Saurugger (Landeskriminalamt Burgenland, Ermittlungsdienst)
- Horst Schiller (Bundeskriminalamt Wien, Abteilung 8, Schlepperei, Menschenhandel und Sonderermittlungen)
- Christoph Stremnitzer (Landeskriminalamt Salzburg, Ermittlungsdienst)
- Gerald Tatzgern (Bundeskriminalamt, Zentralstelle Schlepperkriminalität/Menschenhandel)
- Andrea Tischberger (Magistrat Salzburg, Amt für öffentliche Ordnung)
- Marion Tschbull (Kärnten, Checkpoint sexuelle Gesundheit Aidshilfe Kärnten, Beratungsstelle für SexdienstleisterInnen)
- Helmut Wechner (Landeskriminalamt Vorarlberg, Ermittlungsdienst)
- Elke Welser (Oberösterreich, Caritas OÖ Bereich Nothilfe und Zusammenleben, Beratungsstelle LENA)
- Laura Wimmer (MA 57, Frauenservice der Stadt Wien)

- Georg Zwerenz (Bundesministerium für Arbeit und Wirtschaft)

Anhang 3 – Empfehlungen „Runde Tische zur Regulierung sexueller Dienstleistungen“ und Organigramm

Zielsetzung:

- 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 sexuelle Dienstleistungen
- 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 Sexuelle Dienstleistungen 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 Sexuelle Dienstleistungen 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 Fachberatungsstellen, für das Landesprostitutionsgesetz zuständige Fachabteilung, Frauenreferat, eventuell auch Landessanitätsdirektion/Gesundheitsamt, FA und SVS
- 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 Sexuelle Dienstleistungen zuzuordnen sind – und entsprechende Vorabinformation der Mitglieder
- laufende Information der Mitglieder über wesentliche Ergebnisse der Task Force Menschenhandel und AG Sexuelle Dienstleistungen (u. a. NAP-Menschenhandel und jährliche Umsetzungsberichte der Task Force Menschenhandel; Umsetzungsbericht der AG sexuelle Dienstleistungen, etc.)

Koordination mit Task Force Menschenhandel und AG sexuelle Dienstleistungen:

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

Task Force Menschenhandel bundesländerübergreifend

--> Ziel: Prävention u. Bekämpfung v. allen Formen v. Menschenhandel (MH)
--> Leitung: Außenministerium
--> TeilnehmerInnen: Fachministerien, Bld., ausgewählte NGOs u. ExpertInnen
--> Protokolle: an Leitung der AG Sexuelle Dienstleistungen und Leitung der Runden Tische

AG Sexuelle Dienstleistungen

bundesländerübergreifend

--> Ziel: Prävention v. Ausbeutung und Gewalt durch (rechtl.) sichere Arbeitsbedingungen für SDL
--> Leitung: Frauenministerium
--> TeilnehmerInnen: bundesweit u. berufsübergreifend fixe Mitglieder u. externe ExpertInnen
--> Aufgaben: Vernetzung, Informationsaustausch, Fachdiskussion, Empfehlungen, Unterstützung der Umsetzung und Monitoring von Entwicklungen
--> Häufigkeit: 1x jährlich, 2tägig
--> Protokolle: an Leitung der TF MH und Leitung der Runden Tische

AG UAG's

bundesländerübergreifend

--> Ziel: wie AG Sexuelle Dienstleistungen
--> Leitung: MG der AG, themenspezifisch unterschiedlich
--> TeilnehmerInnen: vorwiegend MG der AG, themenabhängig

Runde Tische

regional

--> Ziel: Prävention v. Ausbeutung u. Gewalt durch (rechtl.) sichere Arbeitsbedingungen für SDL
--> Leitung: LKA EB 10 u. wenn möglich Ko-Ltg mit Frauenreferat
--> TeilnehmerInnen: bundesweit u. berufsübergreifend fixe Mitglieder u. externe ExpertInnen
--> Aufgaben: Vernetzung, Informationsaustausch, Fachdiskussion, Empfehlungen, Unterstützung der Umsetzung und Monitoring von Entwicklungen
--> Häufigkeit: zumindest 1x jährlich
--> Protokolle: an Leitung der TF MH und Leitung der Runden Tische

RT UAG's

regional

--> Ziel: wie Runde Tische
--> Leitung: MG der AG, themenspezifisch unterschiedlich
--> TeilnehmerInnen: vorwiegend MG der AG, themenabhängig

Task Force Menschenhandel bundesländerübergreifend

Ziel: Prävention u. Bekämpfung v. allen Formen v. Menschenhandel (MH)

- Leitung: Außenministerium
- TeilnehmerInnen: Fachministerien, Bld., ausgewählte NGOs u. ExpertInnen
- Protokolle: an Leitung der AG Sexuelle Dienstleistungen und Leitung der Runden Tische

- **AG Sexuelle Dienstleistungen: bundesländerübergreifend**
 - Ziel: Prävention v. Ausbeutung und Gewalt durch (rechtl.) sichere Arbeitsbedingungen für SDL
 - Leitung: Frauenministerium
 - TeilnehmerInnen: bundesweit u. berufsübergreifend fixe Mitglieder u. externe ExpertInnen
 - Aufgaben: Vernetzung, Informationsaustausch, Fachdiskussion, Empfehlungen, Unterstützung der Umsetzung und Monitoring von Entwicklungen
 - Häufigkeit: 1x jährlich, 2tägig
 - Protokolle: an Leitung der TF MH und Leitung der Runden Tische

- **AG UAG´s – bundesländerübergreifend**
 - Ziel: wie AG Sexuelle Dienstleistungen
 - Leitung: MG der AG, themenspezifisch unterschiedlich
 - TeilnehmerInnen: vorwiegend MG der AG, themenabhängig

- **Runde Tische – regional**
 - Ziel: Prävention v. Ausbeutung u. Gewalt durch (rechtl.) sichere Arbeitsbedingungen für SDL
 - Leitung: LKA EB 10 u. wenn möglich Ko-Ltg mit Frauenreferat
 - TeilnehmerInnen: bundesweit u. berufsübergreifend fixe Mitglieder u. externe ExpertInnen
 - Aufgaben: Vernetzung, Informationsaustausch, Fachdiskussion, Empfehlungen, Unterstützung der Umsetzung und Monitoring von Entwicklungen
 - Häufigkeit: zumindest 1x jährlich

- **RT UAG's – regional**
 - Ziel: wie Runde Tische
 - Leitung: MG der AG, themenspezifisch unterschiedlich
 - TeilnehmerInnen: vorwiegend MG der AG, themenabhängig

Bundeskanzleramt

Minoritenplatz 3, 1010 Wien

bundeskanzleramt.gv.at