

Regulierung der Prostitution versus Verbot (Kundenstrafbarkeit) Positionspapier der AG Prostitution

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

Zur Arbeitsgruppe Prostitution: Die AG Prostitution wurde 2009 eingerichtet und steht unter Leitung des Frauenressorts (Bundesministerium für Bildung und Frauen)¹. Sie umfasst derzeit dreißig ExpertInnen, die zweimal jährlich zu einer zweitägigen Tagung zusammentreffen: vorwiegend aus polizeilichen Fachstellen und spezialisierten Beratungsstellen, darüber hinaus aus relevanten Fachbereichen der Verwaltung (Frauenangelegenheiten, landesrechtliche Angelegenheiten, Bordellgenehmigungsverfahren, Pflichtuntersuchung) und eine Wissenschaftlerin. Themenspezifisch werden noch weitere ExpertInnen eingeladen.

Die AG verfolgt folgende umfassende Ziele: den Fachaustausch auf ExpertInnenebene zu gewährleisten; Kooperation und Vernetzung anzuregen; aktuelle Entwicklungen aufzugreifen; Empfehlungen zu erarbeiten, wie die Lebens- und Arbeitssituation von SexdienstleisterInnen verbessert werden kann, um der weiterhin oftmals vorliegenden Ausbeutung entgegenzutreten zu können; die Umsetzung dieser Empfehlungen zu unterstützen und bereits gesetzte Schritte zu evaluieren. Die bisherigen Arbeitsergebnisse wurden mit Stand März 2015 in einem Bericht² zusammengefasst.

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

Werden sexuelle Dienstleistungen oder zumindest deren Erwerb generell verboten, verschwinden deshalb Nachfrage und Angebot noch nicht - wie sich in allen Ländern mit

¹ Dies ist bereits die zweite Arbeitsgruppe unter Leitung des Frauenressorts zum Thema Prostitution. Während die erste Arbeitsgruppe einen Schwerpunkt auf Bundeskompetenzen zur Regelung der Prostitution gelegt hat, legt die AG Prostitution einen Schwerpunkt auf Landeskompetenzen. Da sich die Auswirkungen einzelner Regelungen gegenseitig beeinflussen, ist eine scharf getrennte Betrachtung nach Regelungskompetenzen und -aspekten aber weder sinnvoll noch möglich, weshalb beide Arbeitsgruppen auch übergreifend arbeiten/gearbeitet haben.

Download des Berichts der ersten Arbeitsgruppe unter: <https://www.bmbf.gv.at/frauen/prostitution/index.html>

² Download unter: <https://www.bmbf.gv.at/frauen/prostitution/index.html>

Verboten der einen oder anderen Ausformung zeigt. Der Markt reagiert jedoch auf diese geänderten Bedingungen, indem er in den Untergrund abwandert. Damit nimmt sich der Staat aber die Möglichkeit der gezielten Einflussnahme und Regulierung - insbesondere in Bezug auf Arbeitsbedingungen und Schutzmaßnahmen, aber auch im Hinblick auf einen Interessensausgleich aller Betroffener - und überlässt diesen Markt (weiterhin) und in viel höherem Ausmaß dem freien Spiel der Kräfte und den eigenen Regeln der Szene.

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

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

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

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

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

Sachliche Bezugnahme auf die Argumente der abolitionistischen (schwedischen) Bewegung³:

- **SexdienstleisterInnen sind Opfer männlicher sexueller Gewalt⁴**: diese Behauptung wird wissenschaftlich nicht begründet, sondern als Faktum dargestellt – Prostitution/Sexdienstleistung wird generell als eine Form von struktureller und individueller sexueller Gewalt betrachtet; patriarchale Verhältnisse und Strukturen und somit auch eine geschlechtsspezifische Arbeitsteilung betreffen allerdings die gesamte Gesellschaft und auch andere Erwerbsbereiche; ob auch tatsächliche individuelle Gewaltbetroffenheit vorliegt, scheint jedoch stark von den Rahmenbedingungen abzuhängen, unter denen die Betroffenen arbeiten.⁵ Die Einschätzung von Prostitution/Sexdienstleistung als männliche Gewalt führt im Übrigen auch in Schweden nicht dazu, dass SexdienstleisterInnen automatisch als Opfer im strafrechtlichen Sinne betrachtet werden - und ihnen etwa entsprechende Opfer- und Entschädigungsrechte zustehen⁶.
- **Das Verbot sexuelle Dienstleistungen zu erwerben haben in Schweden (wo das Gesetz seit 1999 in Kraft ist) Prostitution reduziert**: gezählt werden kann nur, was sichtbar ist - das ist vor allem der Straßenstrich und dieser ist tatsächlich (erklärbarer Weise) etwa um die Hälfte zurückgegangen. Jedoch gibt es keinen validen Einblick in den Indoorbereich, dies wird einerseits eingestanden, andererseits wird dennoch die Reduktion der Prostitution als Faktum dargestellt. Eine einfache Googlesuche „Escort Services Sweden“ gibt allerdings einen Eindruck, wie breit und leicht zugänglich das Angebot an sexuellen Dienstleistungen im Indoorbereich ist.
- **Das Verbot sexuelle Dienstleistungen zu erwerben haben in Schweden Menschenhandel reduziert**: diese Aussage basiert auf keinem validen Datenmaterial; der jüngste GRETA-Bericht zu Schweden⁷ hält die Zahlen identifizierter Opfer von 2009 bis 2013 fest, wonach diese jährlich zwischen 11 und 74 schwankten. Niedrige Zahlen an identifizierten Opfern lassen aber keine Aussage über die tatsächliche Zahl der Betroffenen zu - jedoch darüber, wie wirksam die Identifizierungsmechanismen sind. Je weniger identifizierte Opfer, desto schlechter greifen diese. 2010, das Jahr in dem Schweden die höchste Zahl an identifizierten Opfern hatte, lag es relativ zur Bevölkerung etwa gleich mit Deutschland

³ Eingegangen wird hier auf die „Erfolgsmeldungen“ des schwedischen Evaluierungsberichts aus 2010. Vgl. Swedish Institute (2010): „The Ban against the Purchase of Sexual Services. An evaluation 1999-2008“ Selected extracts of the Swedish government report SOU 2010:49.

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

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

⁵ Dodillet, Susanne/Östergren, Petra (2013): The Swedish Sex Purchase Act: Claimed Success and Documented Effects, in: Wagenaar, Hendrik /Altink, Sietske/Amesberger, Helga: Final Report of the International Comparative Study of Prostitution Policy: Austria and the Netherlands, published by Platform 31, The Hague, S. 107-127.

⁶ Florin, Ola: A Particular Kind of Violence: Swedish Social Policy Puzzles of a Multipurpose Criminal Law, in Sex Res Soc Policy (2012) 9:269–278

⁷ Council of Europe /GRETA (Group of Experts on Action against Trafficking in Human Beings) (2014): Report concerning the implementation of the Council of Europe Convention on Action against Trafficking in Human Beings by Sweden. Adopted on 21 March 2014.

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

und Österreich und deutlich niedriger als die Niederlande⁸ - was für besonders effiziente Identifizierungsmaßnahmen in den Niederlanden spricht. Die Gleichsetzung von Prostitution/Sexdienstleistungen mit Gewalt und Menschenhandel führte in Schweden hingegen zu keiner erkennbaren Verbesserung der Identifizierung von tatsächlichen Opfern.

- **Die Nachfrage ist gesunken, die öffentliche Unterstützung der Gesetzeslage gestiegen:** dies wird ohne fundierten Nachweis behauptet; eine kritische schwedische Studie⁹ dazu hält dem jedoch u.a. eine fingierte Annonce entgegen, auf die sich binnen einer Woche über 1.000 Kunden meldeten und gesunkene öffentliche Unterstützung, die mit mehreren Untersuchungen und lauter werdende Stimmen in Politik (insbesondere den Jugendorganisationen der Parteien), Wissenschaft und Gesellschaft untermauert werden; allerdings scheint der Anteil jener, die sich auch eine Strafbarkeit der SexdienstleisterInnen wünschen, zu steigen¹⁰;

Generell ist festzustellen, dass abolitionistische Bewegungen Prostitution mit sexueller Versklavung gleichsetzen und dabei tragische Einzelschicksale schildern, die als allgemeingültig dargestellt werden - (Selbstorganisationen von) SexdienstleisterInnen werden in die Debatte nicht einbezogen, die selbstbestimmte SexdienstleisterIn wird als Ausnahmeerscheinung abgetan¹¹. Eine sachliche Differenzierung zwischen Menschenhandel zum Zwecke der sexuellen Ausbeutung und einer selbstbestimmten Tätigkeit als SexdienstleisterIn wird bewusst ausgeblendet.

Festzustellen ist auch ein sorgloser Umgang mit Daten. So schätzt z.B. Alice Schwarzer in ihrem Appell gegen Prostitution¹² die Zahl der in Deutschland tätigen SexdienstleisterInnen auf 700.000, zeitgleich wird in einem kritischen Artikel¹³ der Zeitschrift „Die Welt“ zum deutschen ProstG von 200.000 SexdienstleisterInnen ausgegangen und im sog. Honeyball-Bericht von 400.000¹⁴.

Häufig werden auch die schwedischen Erfolgsmeldungen völlig unkritisch übernommen, so zum Beispiel in einer kürzlich ergangenen Resolution der Parlamentarischen Versammlung des Europarates¹⁵.

⁸ EUROSTAT (2013): Trafficking in human beings. Eurostat Methodologies and Working papers, 2013 edition. Luxembourg. http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-is-new/news/news/2013/docs/20130415_thb_stats_report_en.pdf (Zugriff am 30.06.2014)

⁹ Dodillet/Östergren (2011), S. 121-126.

¹⁰ Vgl. Florin, Ola (2012) 9:269–278

¹¹ So z.B. auch aktuell in Frankreich, wo zahlreiche Selbstorganisationen von SexdienstleisterInnen erfolglos versucht haben, sich gegen die geplante abolitionistische Gesetzgebung zur Wehr zu setzen.

¹² EMMA: Appell gegen Prostitution, November/Dezember 2013, S. 22.

http://www.emma.de/sites/default/files/upload/pdf/appell_emma_6_2013.pdf (Zugriff am 30.06.2014)

¹³ Eigendorf, Jörg: Black Box Prostitution, in: Die Welt (4. November 2013),

<http://www.welt.de/politik/deutschland/article121480296/Augsburg-mit-hoehster-Dichte-von-Prostituierten.html> (Zugriff am 30.06.2014).

¹⁴ Honeyball-Bericht (2013/2103 (INI)), Pkt. AA.

¹⁵ Resolution der parlamentarischen Versammlung des Europarates 1983 „Prostitution, trafficking and modern slavery in Europe“ (2014) Pkt. A.5.

<http://assembly.coe.int/ASP/Doc/XrefViewPDF.asp?FileID=20716&Language=EN> (Zugriff am 30.06.2014)

Gefahren abolitionistischer Gesetzgebung für SexdienstleisterInnen¹⁶

- die generelle Betrachtung von SexdienstleisterInnen als Opfer entmachtet, führt aber zu keinen Opferrechten oder gesichertem Einkommen: wie bereits ausgeführt, gibt es in Schweden nur wenige identifizierte Opfer von Menschenhandel und ihr Opferstatus ist davon abhängig, ob die betroffene Person bereit ist, im Strafverfahren auszusagen. Auch das schwedische Aufenthaltsrecht spiegelt die Opferwahrnehmung nicht wieder: Einnahmen aus der Prostitution gelten als „unehrliches Einkommen“ und können zu aufenthaltsbeendenden Maßnahmen gegen SexdienstleisterInnen führen. Es besteht daher die Gefahr, dass SexdienstleisterInnen zusätzlich als schwach und wehrlos stigmatisiert werden, ohne gleichzeitig auf tatsächliche und umfassende Unterstützung hoffen zu können¹⁷;
- die Erreichbarkeit von SexdienstleisterInnen hat abgenommen, sowohl durch die Polizei, soziale Programme und Gesundheitsvorsorgemaßnahmen¹⁸: entsprechend wurde auch bereits vom schwedischen „Discrimination Ombudsman“ und UNAIDS-Büro Kritik am schwedischen Modell geübt;
- Straßenprostitution ist zwar etwa um ein Drittel bis die Hälfte zurückgegangen, hat aber die Drucksituation auch für SexdienstleisterInnen verschärft: es gibt weniger Kunden auf der Straße, die Verhandlungsposition der SexdienstleisterInnen ist dadurch schwächer; es muss schnell gehen, die Einschätzung der Kunden wird dadurch schwieriger; der Kunde kennt die Situation der SexdienstleisterInnen, dies erleichtert Preisdumping und Druck bezüglich Ort und die Art der Sexdienstleistung.
- Indoorbereich: die Arbeitsbedingungen sind letztlich unbekannt, da kein Einblick besteht; die Vermietung von Räumlichkeiten zum Zweck der Prostitution kann bis zum Verlust der Wohnung führen, es liegt daher nahe, dass hier eigene Strukturen (z.B. auch Angebote auf Fahren) entstanden sind und die Abhängigkeit von Mittelspersonen gestiegen ist;

Zusammengefasst gibt es bisher keine wissenschaftlich haltbaren Nachweise, dass die Strafbarkeit von Kunden SexdienstleisterInnen wirksam vor Ausbeutung oder Gewalt schützen kann. Die prekäre wirtschaftliche Ausgangssituation der meisten

SexdienstleisterInnen wird durch ein Verbot nicht verbessert, eine Tätigkeit in der Prostitution bleibt daher für viele weiterhin eine bessere Einkommensmöglichkeit, als andere Tätigkeiten. Gleichzeitig erhöht ein Verbot aber die Gefahr, dass SexdienstleisterInnen stärker von Mittelsleuten abhängig werden und ihre Hemmung und Angst, sich im Falle von Gewalt oder Ausbeutung an die Polizei zu wenden, oder auch an eine Beratungseinrichtung, größer wird.

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

¹⁶ Siehe dazu insbesondere die bereits zitierte Studie von Wagenaar, Hendrik /Altink, Sietske/Amesberger, Helga (2013): Final Report of the International Comparative Study of Prostitution Policy: Austria and the Netherlands, published by Platform 31, The Hague

¹⁷ Vgl. Florin, Ola (2012) 9:269–278

¹⁸ Vgl. Wagenaar/Altink/Amesberger (2013), insbesondere S. 124 ff.