



**INTERNATIONALE VERGLEICHENDE  
STUDIE ZU PROSTITUTIONSPOLITIKEN:**  
Niederlande, Österreich (Exkurs Schweden)

# INHALTSVERZEICHNIS

|             |  |              |
|-------------|--|--------------|
| <b>2.2</b>  | <b>Wie viele SexarbeiterInnen gibt es?</b>   | <b>03-10</b> |
| 2.2.1.      | Schwierigkeiten bei der Beschaffung zuverlässigen Zahlenmaterials                      | 03-10        |
| <b>2.3</b>  | <b>Mobilität</b>   | <b>10-15</b> |
| <b>2.4</b>  | <b>Schlüsselindikatoren zum Prostitutionssektor in Österreich und den Niederlanden</b> | <b>15-29</b> |
| 2.4.1       | Anzahl der Prostitutionsstätten  | 15-16        |
| 2.4.2       | Alter  | 17           |
| 2.4.3       | Einstieg in die Sexarbeit  | 18-23        |
| 2.4.4       | Arbeitszeit  | 23-24        |
| 2.4.5       | Verdienst  | 24-27        |
| 2.4.6       | ArbeitgeberIn-ArbeitnehmerIn-Beziehungen und Arbeitsbedingungen                        | 27-29        |
| <b>4.2</b>  | <b>Was ist Moralpolitik?</b>   | <b>29-33</b> |
| <b>5.2</b>  | <b>Gestaltung und Umsetzung politischer Maßnahmen in Wien und Oberösterreich</b>       | <b>34-41</b> |
| <b>5.4.</b> | <b>Schlussfolgerungen</b>  | <b>42-44</b> |
| <b>7.</b>   | <b>SCHLUSSFOLGERUNGEN UND EMPFEHLUNGEN</b>   | <b>44-52</b> |
| <b>7.1.</b> | <b>Schlussfolgerungen</b>  | <b>44-50</b> |
| 7.1.1       | Prostitution   | 45-46        |
| 7.1.2       | Politik  | 46-50        |
| <b>7.2</b>  | <b>Empfehlungen</b>  | <b>50-52</b> |

## Impressum

ISBN 978-3-902845-21-4 | **Medienort und Herausgeberin der übersetzten Studie** | Stadt Wien, MA 57 – Frauenabteilung der Stadt Wien | Friedrich-Schmidt-Platz 3 | A-1082 Wien | **StudienautorInnen** | Hendrik Wagenaar | Sietske Altink | Helga Amesberger  
**Redaktion** | Marion Gebhart | **Übersetzung** | Sigrid Szabo | **Graphik Design** | Barbara Pühringer | Wien, Dezember 2013

# INTERNATIONALE VERGLEICHENDE STUDIE ZU PROSTITUTIONSPOLITIKEN:

Niederlande, Österreich (Exkurs Schweden)

Ziel dieser von 2010 bis 2012 vom NICIS-Institut (nun: Platform31) durchgeführten Studie war es, die Implementation und die Effekte von Prostitutionspolitik in Österreich und in den Niederlanden vergleichend zu untersuchen. Als AutorInnen der Studie firmieren Hendrik Wagenaar (Universität Leiden – Campus Den Haag und Universität Sheffield), Sietske Altink (Universität Leiden – Campus Den Haag) und Helga Amesberger (Universität Wien). Die Stadt Wien – Frauenabteilung war eine der Projektpartnerinnen, neben den niederländischen Städten Den Haag, Utrecht und Rotterdam.

Die englische Gesamtversion der Studie wurde von Platform31 unter [http://www.ikf.ac.at/pdf/130709\\_P31\\_prostitution\\_policy\\_report-DEF.pdf](http://www.ikf.ac.at/pdf/130709_P31_prostitution_policy_report-DEF.pdf) als Download zur Verfügung gestellt.

Einige Passagen von besonderem Interesse bzw. mit – gerade aus frauenpolitischer Wiener Sicht – zentralen Inhalten wurden im Auftrag der MA 57 – Frauenabteilung übersetzt und werden hier in der Folge mit kurzen einleitenden Texten der Frauenabteilung in der deutschen Übersetzung wiedergegeben.

Eine der Grundfragen der Studie war der Lebens- und Arbeitssituation von SexarbeiterInnen gewidmet, die vor allem anhand von Interviews mit den Frauen (es gibt gerade in Österreich kaum Männer in der Sexarbeit) erhoben wurde. Dazu wurden auch 85 Sexarbeiterinnen befragt, davon 59 in Wien und 26 in Oberösterreich. Weiters wurden Gespräche mit drei LokalbetreiberInnen, geführt. Die Interviews mit den Sexarbeiterinnen in Wien wurden von den Mitarbeiterinnen des Vereins LEFÖ sowie einer wissenschaftlichen Projektmitarbeiterin durchgeführt.

Auszug aus der Studie zu diesem Themenbereich:

## 2.2 WIE VIELE SEXARBEITERINNEN GIBT ES?

### 2.2.1 Schwierigkeiten bei der Beschaffung zuverlässigen Zahlenmaterials

Zahlen sind ein sehr wichtiger Faktor der Politikgestaltung; sie verweisen auf Umfang und Art eines gesellschaftlichen Problems, auf Entwicklungstrends, die Zusammensetzung von Zielgruppen sowie die Wirksamkeit politischer Interventionen. Kein Staat kann z.B. ohne zuverlässige Statistiken zu Wirtschaftswachstum, Geldumlauf, Beschäftigungslage, Staatsverschuldung, Volksgesundheit oder Verbrechenshäufigkeit effiziente makroökonomische Politiken formulieren. Ohne genaues und zuverlässiges Zahlenmaterial sind Politikverantwortliche tatsächlich blind. Es überrascht kaum, dass diese Zahlen in einem von Zwiſtigkeiten gekennzeichneten politischen Umfeld oft in Zweifel gezogen werden (Stone, 1997, Kap. 7). Dies ist auch

verständlich: In vielen Fällen ist die Beschaffung guten statistischen Materials über natürliche oder soziale Phänomene äußerst schwierig. Auch bestreiten kritische Stimmen immer wieder die Auswahl oder Auslegung von Statistiken. Jeder Zählung liegt eine der Leserschaft normalerweise nicht bekannte Entscheidung zugrunde, was in die zu zählende Kategorie denn aufzunehmen bzw. daraus auszuschließen sei (ebd.). Darüber hinaus werden Zahlen häufig in politischen Debatten zu strategischen Zwecken eingesetzt. In Bezug auf die Prostitution intensivieren sich die genannten Probleme, wie wir noch zeigen werden: Das Zahlenmaterial ist ungenau, unzuverlässig, beruht auf nur vage definierten Kategorien und weicht manchmal weit von der Realität ab. Noch schwerer wiegt, dass Zahlenmaterial im Zusammenhang mit Prostitution oft strategisch benutzt wird, d.h. nicht mit dem Ziel der Information, sondern zur Beförderung der eigenen Agenda. Tatsächlich ist es eine zentrale Erkenntnis dieser Studie, dass genaue und zuverlässige Zahlen betreffend Schlüsselaspekte der Prostitution aus guten Gründen nur schwer zu beschaffen sind. Manche Studien und Berichte haben große Anstrengungen unternommen, um sorgfältig genaue Zahlenwerte zu erarbeiten. Einige dieser Arbeiten werden in diesem Bericht beschrieben. Dies sollte Politikverantwortliche hellhörig machen, da Medienberichte wie akademische Publikationen unbekümmert und mit scheinbarer Kompetenz Prostitutionsstatistiken veröffentlichen, als handele es sich dabei um unumstößliche Tatsachen, wir aber zu dem Schluss gekommen sind, dass keine Statistik zum Thema Prostitution ohne Hinterfragung ihrer Quellen und der Mechanik ihrer Erstellung akzeptiert werden sollte.

Dennoch ist es ein wichtiges Ziel dieses Projekts, wo möglich zuverlässige und genaue Daten betreffend die Anzahl der SexarbeiterInnen in den teilnehmenden Städten – eventuell auch Staaten – zu generieren. Es gibt zwei Argumente, warum dies insbesondere für die Prostitutionspolitik so bedeutsam ist. Erstens ist es ohne klaren Begriff von Größe, Alter oder Zusammensetzung der Population von SexarbeiterInnen an einem bestimmten Ort schwierig, Politiken zu gestalten. Zweitens liefern zuverlässige und genaue Zahlen ein sachliches Gegengewicht in der Moraldebatte zum Thema Prostitution. In Kapitel 4 erörtern wir Moralpolitik und ihre Auswirkungen auf die Anzahl von SexarbeiterInnen, wollen jedoch schon an diesem Punkt festhalten, dass die Prostitution seit Mitte der neunziger Jahre des letzten Jahrhunderts ein noch nie zuvor dagewesenes Interesse seitens der Medien, der Unterhaltungsbranche sowie in staatlichen Berichten, Forschungsstudien, internationalen Konferenzen und Äußerungen von Politikverantwortlichen erfährt. Bernstein spricht hier von einer „diskursiven Explosion“ und glaubt, dass die fast obsessive Aufmerksamkeit, die der Prostitution erwiesen wird, jene der SozialreformerInnen des frühen 20. Jahrhunderts widerspiegelt (2007, 12-13). Dennoch liegen nur wenige genaue und zuverlässige Fakten für die Prostitutionspolitik vor. Trotz ihres Interesses an der Prostitution sind die Medien bemerkenswert desinteressiert an einer Wiedergabe zuverlässiger Hintergrundzahlen.<sup>7</sup> Aber auch seriösere Forschende kolportieren kritiklos Zahlenmaterial anderer Publikationen. Zum Beispiel behauptet Bernstein in ihrem sonst lesenswerten und interessanten Buch, dass 30.000 SexarbeiterInnen in den Niederlanden tätig seien. Sie führt diese Zahl auf eine schwedische Quelle zurück und schließt daraus, dass die Anzahl der SexarbeiterInnen umgerechnet auf die Bevölkerung in den Niederlanden viel höher sei als in Schweden (2007, 163).<sup>8</sup> 30.000 ist eine Zahl, die auch im Internet kursiert und oft in Berichten über die Niederlande aufscheint, aber es gibt gute Gründe

---

7 Zum Beispiel bietet ein jüngerer Bericht über den Prostitutionsmarkt in Amsterdam (van Wijk et. al., 2010) mehrere fundierte Schätzungen der Anzahl der in der Stadt in allen Formen der Prostitution tätigen SexarbeiterInnen. Die Forschenden unterschieden klar zwischen der Anzahl von SexarbeiterInnen an einem Tag und einer Gesamtzahl (d.h. jenen Frauen, die irgendwann in einem gegebenen Jahr in der Stadt als Prostituierte tätig waren). Sie schätzten die jährliche Gesamtzahl auf 1.090 bis 3.380 Personen, wobei die Tagesanzahl von Personen für alle Arten der Prostitution etwa die Hälfte der niedrigeren Schätzzahl betrug. Dennoch behaupteten alle Zeitungen und Medien, dass „in Amsterdam 5.000 SexarbeiterInnen ihrem Gewerbe nachgingen“, wobei einige Zeitungen in völlig ungerechtfertigter Weise weitere 50 % hinzufügten und so auf insgesamt 7.500 kamen.

8 Fairerweise erwähnt Bernstein in einer Fußnote, dass die Beschaffung genauer statistischer Zahlen für die Sexindustrie bekanntermaßen schwierig ist. Allerdings behauptet sie dann unkritisch, ihre Zahlen böten eine „ungefähre Darstellung“ der Größe der jeweiligen nationalen Prostitutionsmärkte (2007, 234).

anzunehmen, dass sie eine starke Überschätzung der Größe des Prostitutionsmarkts in den Niederlanden darstellt.<sup>9</sup>

Konzeptuelle Hindernisse. Die Beschaffung zuverlässigen und genauen Zahlenmaterials zum Thema Prostitution ist aus mehreren Gründen problematisch. Der erste ist eine Frage des gewählten Ansatzes und ergibt sich aus der kontroversen Natur der Prostitutionspolitik selbst, wodurch die politische Uneinigkeit über die tatsächlichen Zahlen verschärft wird. Wie Deborah Stone erklärt, kommt Zahlen in der Politik symbolischer Wert zu. „Zählen“ heißt „zählen als“, und die Frage, wo ein Trennstrich zu ziehen sei, damit gewisse Punkte aus einer Kategorie ausgeschlossen oder in sie einbezogen werden, stellt immer eine politische Entscheidung dar (Stone, 1997, 164). In der Public Policy vermitteln Zahlen dem Zielpublikum stets moralische Bilder: „Zahlen machen normative Sprünge“ (Stone, 1997, 167). Sie sind ein Handlungsaufruf. Der Kampf um konzeptuelle Grenzen und Definitionen ist der Public Policy wesensimmanent.

Dies gilt insbesondere für die Prostitutionspolitik. Sogar der Kernbegriff selbst – eben die Prostitution – ist Thema einer scharf geführten Debatte. Die Vorstellungen darüber, was denn Prostitution sei, gehen auseinander. Für manche sind Prostituierte autonome Frauen, die sich frei entscheiden, sexuelle Dienstleistungen anzubieten. Andere sehen hier junge Frauen aus ökonomisch benachteiligten, armen Ländern, die von VerbrecherInnen mit Drohungen und falschen Versprechungen in den westlichen Industriestaaten zur Prostitution gezwungen werden. Eine dritte Gruppe schließlich betrachtet Prostitution als Folge eines durch Missbrauch und Sucht aus der Bahn geworfenen Lebens. Eine vierte Meinung sieht die typische Prostituierte als junges, verletzliches Mädchen, deren Wunsch nach emotionaler Nähe von gefühllosen jungen Männern ihres Umfelds sexuell ausgebeutet wird. Das Problem besteht darin, dass all diese Bilder der Prostitution in der „realen Welt da draußen“ sehr wohl verfügbar sind. Diese Darstellungen verbinden Tatsachen, moralische Ansichten und Handlungsaufrufe miteinander und ihre VertreterInnen hängen ihnen mit Überzeugung an. Doch beeinflusst die letztendliche Dominanz eines bestimmten Bildes der Prostitution in grundlegender Weise Wesen und Umfang des politisch behandelten Themas ebenso wie die Art von Instrumenten, die für die Lösung des Problems benötigt werden.

Diese Einsicht in die Rolle von Zahlen in der Politik erklärt zwei hartnäckige Merkmale der Prostitutionsdebatte, nämlich die überhöhten Schätzungen und den allgegenwärtigen rhetorischen Tropus der „traurigen Lebensgeschichte“. Im ersten Fall handelt es sich um substanzlose, wenn auch vollmundig dargebotene Schätzungen betreffend die Anzahl von (Straßen-) SexarbeiterInnen, Sexarbeit im Internet, Menschenhandelsopfer usw. Beim zweiten Merkmal fehlt das Zahlenmaterial gänzlich: Hier beruht die Argumentation auf meist reißerischen Storys einzelner SexarbeiterInnen oder Opfer, die implizit und mittels vager Verallgemeinerungen als VertreterInnen einer großen Population dargestellt werden. In beiden Fällen wird auf dasselbe Ziel abgestellt – ein moralisches Argument anzubringen und das Zielpublikum zur Aktion aufzurufen. In der Public Policy kommt den Zahlen stets symbolischer Wert zu. Wie wir in Kapitel 4 noch sehen werden, unterscheidet sich die Moralpolitik dadurch, dass hier Zahlen vor allem wegen ihres symbolischen Wertes ins Spiel gebracht werden, losgelöst von ihrer faktischen, beschreibenden Funktion und mit wenig Bezug auf die Annahmen, denen die Definition von Schlüsselkategorien unterliegt.

---

<sup>9</sup> 25.000 SexarbeiterInnen im Land ist jene Zahl, die für die Niederlande national und international am häufigsten kolportiert wird. Diese Zahl stammt aus dem Jahr 1999 und extra poliert Schätzungen kommunaler Gesundheitsbehörden (van der Helm und van Mens, 1999). Van Wijk et al. berichten, dass die kommunale Gesundheitsbehörde von Amsterdam einige Jahre später (2004) schätzte, dass 8.000 SexarbeiterInnen in der Stadt tätig seien. Diese Zahl wurde seitdem nicht wieder zitiert (2010, 32). Beide Schätzungen sind höchst fragwürdig. Vermutlich stellen sie jährliche Zahlen dar, obwohl dies nicht klar aus den ursprünglichen Quellen hervorgeht

Praktische Hindernisse. Der Zählung von SexarbeiterInnen stehen auch praktische Hindernisse entgegen. Prostitution ist kein einheitliches Phänomen, sondern umfasst verschiedene Formen der Sexarbeit, z.B. Straßen-, Fenster-, Club-, Wohnungs- und Escort-Prostitution, wobei jede Kategorie ihre eigenen Schwierigkeiten für eine Zählung mit sich bringt. Außerdem ist die Prostitution eine nach außen abgeriegelte Welt, insbesondere in Ländern, wo sie nicht geregelt ist und im Schatten operiert. Wie wir noch erklären werden, kann auch der Mobilitätsgrad in der Prostitution sehr hoch sein. Daher sind die meisten Datenquellen problembehaftet. Die Polizei erfasst lediglich SexarbeiterInnen, die in kriminelle Aktivitäten – meist Verstöße gegen Visumvorschriften oder als Opfer von Zuhälterei – verwickelt sind. Steuerunterlagen werden selten aktualisiert, enthalten somit viele abgelaufene Daten, während eine unbekannte Anzahl von SexarbeiterInnen außerhalb des Steuersystems tätig oder so nicht erreichbar ist (wie in Österreich).<sup>10</sup> Es überrascht kaum, dass die meisten Staaten nicht über zentrale Datenbanken verfügen, welche grundlegende Statistiken zur Prostitution nachverfolgen. Aber auch wenn solche Datenarchive bestehen, beruhen sie meist auf unzuverlässigen Quellen.

In Österreich wird seit 2007 ein jährlicher Lagebericht zur Prostitution vom Bundesministerium für Inneres (BMI) erstellt, in dem relevante Daten zum so genannten „Rotlichtmilieu“ gesammelt werden. Der Lagebericht resultiert aus Daten, die jährlich von den Landeskriminalämtern dem Bundeskriminalamt des BMI auf Anfrage zur Verfügung gestellt werden. Allerdings sind die Landeskriminalämter bzw. Polizeibehörden der Länder nicht verpflichtet, dem BMI Bericht zu erstatten, da die Prostitution Landessache ist. Daher werden die Daten nicht in allen Bundesländern auf die gleiche Weise gesammelt und zusammengestellt. Die Lageberichte scheinen auf den ersten Blick zwar ein umfassendes Bild zu liefern und stammen in der Tat aus mehreren Quellen wie polizeilichen Ermittlungen, Stichproben am Arbeitsplatz, polizeilichen Überprüfungen des Milieus auf Bezirksebene, Berichten von Polizeistreifen oder Festnahmeprotokollen, sind tatsächlich aber sehr unzuverlässig. Die Definition, was denn nun ein Prostitutionslokal darstelle, unterscheidet sich von Bundesland zu Bundesland<sup>11</sup>; auch die Registrierung von SexarbeiterInnen erfolgt jeweils anders in jedem Bundesland, was zu unterschiedlichen Schätzungsgrundlagen führt; schließlich ist die Anzahl nicht registrierter SexarbeiterInnen vollkommen offen.<sup>12</sup>

Die polizeiliche Kriminalstatistik für 2011 vermerkte 20 Anzeigen im Zusammenhang mit Menschenhandel (§ 104a StGB<sup>13</sup>) sowie 52 Anzeigen im Zusammenhang mit der verwandten Straftat des grenzüberschreitenden Prostitutionshandels (§ 217 StGB). Insgesamt 114 Menschenhandelsopfer wurden von der Polizei ausfindig gemacht; über ca. 70 von ihnen wurde ein abschließender Bericht an die Staatsanwaltschaft übermittelt. Die meisten Opfer waren zwischen 18 und 40 Jahre alt und mehrheitlich rumänische, bulgarische, ungarische und nigerianische Staatsangehörige. Die Aufklärungsquote beträgt beim Menschenhandel 85 % sowie beim grenzüberschreitenden Prostitutionshandel 78,8 % (allerdings sagt dies nichts über die Verurteilungsquote aus).<sup>14</sup>

10 In den Niederlanden waren von Oktober 2008 bis März 2010 etwa 5.000 SexarbeiterInnen beim Finanzamt registriert.

11 Nach Informationen des Bundeskriminalamts besteht keine schriftliche Definition dieser Art von Einrichtungen. Es heißt, die Bezeichnungen ergäben sich aus den gewährten Genehmigungen, aber das Genehmigungsverfahren unterscheidet z.B. nicht zwischen Bordellen und Nachtclubs, während türkisch-albanische Cafés oder Tischdamenlokale, wo Prostitution in großem Rahmen stattfindet, völlig ausgenommen sind.

12 Die Anzahl nicht registrierter SexarbeiterInnen schwankt stark je nach Quelle. Die Polizei schätzt ihre Anzahl auf 3.000 bis 4.000 im Bundesgebiet. Nach den durch LEFÖ-Tampep angestellten Untersuchungen, die vor allem auf Beobachtungen der Gesundheitsverwaltungen der Bundesländer, Gesundheitsdienste und Frauenorganisationen fußen, beträgt das Verhältnis zwischen registrierten und nicht registrierten SexarbeiterInnen 1:6. Im österreichischen Tampep-Bericht 2008/9 wird eine Zahl von 27.000 bis 30.000 SexarbeiterInnen (registriert und nicht registriert) für Österreich angenommen, wobei nicht klar ist, ob es sich dabei um tägliche oder jährliche Zahlen handelt.

13 Die Statistiken lassen keine Unterscheidung nach Art des Menschenhandels zu, d.h. sie beziehen sich nicht nur auf Menschenhandel mit dem Ziel sexueller Ausbeutung.

14 Statistiken des Bundeskriminalamts per 15. Mai 2012 und 20. November 2012. Im Jahr 2010 wurden 18 Anzeigen wegen Menschenhandels und 47 Anzeigen wegen grenzüberschreitenden Prostitutionshandels erstattet – keine starke Zunahme. (Quelle: Sicherheitsberichte des BMI 2010, 230 und 2011, 226f.).

Diese Zahlen belegen, dass

- relativ wenige Anzeigen wegen Menschenhandels anhängig gemacht werden;
- es leichter ist (die Zahlen legen dies nahe), Anzeigen nach § 217 StGB zu erstatten;
- sich in den Statistiken zwei Opferkategorien ausmachen lassen. Nur wenn genügend Beweise in Bezug auf Opfer vorliegen, werden diese im Bericht an die Staatsanwaltschaft angeführt. Dennoch definiert die Polizei die andere Gruppe ebenfalls als Opfer – ein weiterer Hinweis auf den symbolischen Wert von Zahlen.

Die Polizei betrachtet § 217 StGB als veraltet. In Zeiten der Internetanzeigen und der Personenfreizügigkeit innerhalb der EU ist dieses Gesetz kaum mehr sinnvoll. Außerdem ist bislang das Strafmaß höher als jenes für Menschenhandel (die Höchststrafe für Menschenhandel wird derzeit auf fünf Jahre angehoben). Der grenzüberschreitende Prostitutionshandel nimmt keinen Bezug auf Gewaltanwendung, und der Oberste Gerichtshof hat erkannt, dass die bloße Vermittlung der Reise oder die Ankündigung eines Arbeitsplatzes in einem Bordell nicht für eine Verurteilung ausreichen. Die Polizei wünscht sich eine Eingliederung des § 217 in § 104a StGB. Bislang müssen zu viele Bedingungen erfüllt sein, damit eine Verurteilung wegen Menschenhandels erreicht werden kann. Im Gegensatz zum grenzüberschreitenden Prostitutionshandel setzt der Menschenhandel die Vorspiegelung falscher Tatsachen voraus, was schwer zu beweisen ist. Daher würde der Einsatz von Loverboy-Methoden nicht zu einer Verurteilung nach § 104 StGB führen. Nach Meinung der Polizei sollte nicht das Anwerben als Verbrechen gelten, sondern das Streben nach persönlicher Bereicherung (Quelle: Gespräch Steiner, mündliche Mitteilung Tatzgern (beide Bundeskriminalamt)).<sup>15</sup>

In den Niederlanden besteht kein zentrales Register, das die Anzahl von SexarbeiterInnen aufzeichnet. Die niederländischen Behörden geben regelmäßige Einschätzungen der Auswirkungen des Legalisierungsgesetzes aus dem Jahr 2000 (Daalder, 2002, 2007) in Auftrag, die begründete Einschätzungen der landesweiten Anzahl Prostituerter enthalten. Das Finanzamt kann nur Daten über die Anzahl jener SexarbeiterInnen liefern, die steuerlich registriert sind, und gibt auch zu, dass diese Akten aufgrund ihrer Unvollständigkeit sowie des Umstands, dass manche Frauen inzwischen das Land verlassen haben, nicht zuverlässig sind. Das Büro der Nationalen Berichterstatteerin für Menschenhandel legt jährliche Daten über die Anzahl „registrierter“ Menschenhandelsopfer vor; in der Praxis beruht diese Zählung auf der Anzahl gerichtlich verhandelter oder polizeilich untersuchter Fälle (ca. 450 betreffend Prostitution im Jahr 2009) (Nationaal Rapporteur Mensenhandel, 2010, 98). Manche Gemeinden vergeben regelmäßig oder gelegentlich Aufträge an Forschungseinrichtungen für Überblicksdarstellungen der Sexindustrie in ihrer Region oder Stadt (Verwey Jonker, 2006, van Wijk et al., 2010, Oude Breuil, 2011). Diese beruhen auf verschiedenen Datenquellen, die von Polizei- und Steuerakten bis zu persönlichen Beobachtungen reichen.

Angesichts der praktischen Hindernisse, die einer Zählung der SexarbeiterInnen entgegenstehen, überrascht es kaum, dass nationale Datenbanken nicht existieren. Angesichts der großen Mobilität der Population bieten die Schätzungen bloß Informationen über die Anzahl von SexarbeiterInnen innerhalb einer Zeiteinheit. Alle erwähnten AutorInnen und AkteurInnen erwähnen, dass manche SexarbeiterInnen nicht (nur) im konzessionierten Sektor tätig sind, obwohl die von uns befragten PolizeibeamtInnen die Meinung vertraten, dass der nicht konzessionierte Sektor vermutlich klein sei.

---

<sup>15</sup> Wir kommen in Kapitel 6 im Rahmen der Diskussion des Menschenhandelsbegriffs näher auf diesen Punkt zurück.

Hohe Mobilität. Aufgrund des Mangels an zuverlässigem Zahlenmaterial bemühten wir uns selbst – auf rückblickend einigermaßen naive Art – um genauere und zuverlässigere Daten zur Anzahl der SexarbeiterInnen in den verschiedenen Formen der Prostitution an einem bestimmten Ort. Zuerst unterschieden wir zwischen Tages- und Gesamtzahlen von SexarbeiterInnen. Die Tagesanzahl (jene Anzahl von Frauen, die in einem bestimmten Gebiet an einem bestimmten Stichtag als Prostituierte tätig sind) verschafft einen Überblick über die tatsächliche Größe des Prostitutionsmarkts in diesem Gebiet. Die Gesamtzahl (jene Anzahl unterschiedlicher Frauen, die zumindest einmal in einem bestimmten Jahr in diesem Gebiet tätig waren) verschafft einen Überblick über die Gesamtheit der Prostituierten in diesem Gebiet und über ihren Mobilitätsgrad. Die Gesamtzahl kann nicht als Gradmesser der Größe des lokalen oder nationalen Prostitutionsmarkts herangezogen werden, da sie viele Doppelzählungen enthält (Frauen, die in einem bestimmten Jahr in verschiedenen Städten tätig waren), ist jedoch nützlich für Servicestellen, um sich eine Idee über die benötigten Kapazitäten zu verschaffen.

Wir begannen mit jener Prostitutionsform, die unserer Meinung nach am leichtesten zu zählen war, der Fensterprostitution. Die Anzahl der Fenster ist von den Stadtverwaltungen zu erfragen und schwankt nicht sehr stark. Wir zogen verschiedene Quellen heran (z.B. Polizeiakten, Gemeindestatistiken, Unterlagen von Gesundheitsbehörden) und führten auch selbst Zählungen durch. Unsere Feldforschenden stellten sich an Straßenecken auf und zählten an mehreren aufeinanderfolgenden Tagen die innerhalb unseres Beobachtungsgebiets aktiven Fensterprostituierten. Außerdem wurde die Anzahl von Frauen gezählt, die in einer repräsentativen Auswahl von Clubs tätig waren. Wie entdeckten dabei ein weiteres, unseres Wissens nach noch nicht beschriebenes Hindernis für die Beschaffung zuverlässigen Zahlenmaterials, nämlich eine ganz erstaunliche Mobilität. Etwa waren innerhalb einer bestimmten Gruppe von sechs Fenstern drei von 13 bis 18 Uhr, dann alle von ihnen bis Mitternacht besetzt. Am nächsten Tag jedoch war z.B. kein Fenster bis 18 Uhr sowie nur zwei am Abend besetzt usw. Manche Frauen arbeiteten bloß zwei Stunden, andere den ganzen Tag. Durch Befragungen erfuhren wir, dass die Mobilität mit der Örtlichkeit, Geografie, Art der Sexarbeit und Arbeitszeit zu tun hat. Der nächste Abschnitt beschäftigt sich mit der Mobilität. Allerdings bestätigten spätere Gespräche mit PolizeibeamtInnen und anderen Fachleuten unsere ursprüngliche Beobachtung; viele meinten, dass sie sich aufgrund der großen Fluktuation von SexarbeiterInnen an einer bestimmten Örtlichkeit nicht mehr um genaue Zahlen bemühen würden. Im abschließenden Teil dieses Kapitels versuchen wir dennoch, mit Hilfe verschiedener Quellen Schätzungen vorzulegen, die unserer Ansicht nach so zuverlässig und genau sind, wie dies angesichts der oben beschriebenen Einschränkungen möglich ist.

## Österreich

Ein Vergleich der Anzahl von SexarbeiterInnen in Österreich und den Niederlanden ist unmöglich. Zwar erlaubt das Meldesystem in Österreich eine Zählung registrierter SexarbeiterInnen, jedoch führt diese Methode zu der von uns so genannten jährlichen Gesamtzahl, die nicht viel über die Anzahl von Sexarbeiterinnen aussagt, die an einem bestimmten Tag an einem bestimmten Ort in Österreich tätig sind. Daher sind die österreichischen Zahlen viel höher als die niederländischen. Dies ergibt sich vor allem aus der Art der Datenerfassung. Die Zahlen im nächsten Absatz verweisen auf die Anzahl registrierter SexarbeiterInnen am Ende eines Jahres. Dies ist eine jährliche Anzahl, die alle SexarbeiterInnen umfasst, die in dem betreffenden Jahr legal tätig und noch immer registriert waren. Dies bedeutet jedoch nicht, dass diese Personen das ganze Jahr hindurch oder auch am Stichtag der Erhebung tätig waren. Die Anzahl der Tage wird in Österreich nicht



gezählt, daher ist eine Einschätzung der Größe des Prostitutionsmarkts in Wien und Oberösterreich in der von uns für die vier niederländischen Großstädte gewählten Art nicht möglich. Diese Vorbehalte sind bei der Interpretation von Grafik 1 zu berücksichtigen.

Die Zählung der registrierten SexarbeiterInnen ermöglicht eine Trendeinschätzung. Allerdings erweisen sich diese Daten als irreführend. Zwischen 2007 und 2010 kam es in Österreich zu einem Anstieg bei den registrierten SexarbeiterInnen, was auch für Wien und Oberösterreich gilt (siehe Grafik 1).<sup>23</sup> 1.506 SexarbeiterInnen waren 2007 in Wien polizeilich registriert; im Jahr 2010 waren es 2.351 – ein Anstieg um 56 %. Im September 2012 waren ca. 2.800 SexarbeiterInnen in Wien registriert<sup>24</sup>, eine weitere Zunahme um 19 %. Das Zahlenmaterial über registrierte Sexarbeiterinnen in Oberösterreich besteht aus Schätzungen, da es keine zentrale Datenbank gibt und eine polizeiliche Registrierung für SexarbeiterInnen nicht vorgeschrieben ist. Jedoch müssen BordellbetreiberInnen der Polizei verschiedene Auskünfte über bei ihnen tätige SexarbeiterInnen übermitteln. Auch die vom BMI zur Verfügung gestellten Daten verweisen auf eine zahlenmäßige Zunahme der Sexarbeiterinnen um ca. 14 %, während die Daten der Gesundheitsämter sowie die von maiz gesammelten Daten auf einen viel größeren Anstieg hindeuten (+ 60 %).<sup>25</sup> Diese Differenz lässt sich nur teilweise mit den unterschiedlichen Bezugsdaten erklären. Die Daten für den Lagebericht des BMI wurden Ende Dezember erhoben, während die von maiz gesammelten Daten jeweils aus den Monaten März und April stammen. Ein weiterer Grund mag darin liegen, dass sich heute mehr SexarbeiterInnen den obligatorischen regelmäßigen Gesundheitschecks unterziehen. Die divergierenden Daten aus Oberösterreich werfen ein Schlaglicht auf die Zählungsproblematik in Österreich wie auch in den Niederlanden (siehe oben).

Nach den offiziellen Daten des BMI stieg die Anzahl der SexarbeiterInnen in Österreich von 2007 bis 2010 um etwa 15 %. Nach diesen Daten entspricht die Zunahme in Oberösterreich der bundesweiten Entwicklung, während jene in Wien fast viermal so hoch ist. Weiters legen diese Zahlen nahe, dass die allgemeine Zunahme vor allem auf einen Anstieg in Wien, Kärnten, Oberösterreich und Salzburg zurückzuführen ist, während die anderen Bundesländer einen Rückgang zu verzeichnen hatten. Dies lässt sich möglicherweise mit rechtlichen Schritten auf dem Gebiet der Migrationspolitik (EU-BürgerInnen, die bestimmte Kriterien erfüllen, dürfen z.B. als Selbständige tätig werden) sowie mit geografischen Migrationsmustern erklären, da größere Städte auch mehr Arbeitsmöglichkeiten bieten. Die Nähe Wiens zu den Heimatländern der Mehrzahl der SexarbeiterInnen mag einen weiteren wichtigen Aspekt darstellen. Schließlich könnten Schwankungen bei der Anzahl der SexarbeiterInnen auch etwas mit der Zählmethode zu tun haben. Ein Beispiel: Die Steiermark meldete 1.000 bis 1.200 Sexarbeiterinnen für die Jahre 2007 und 2008, aber nur 750 für 2010. Diese Abnahme geht nicht mit einem parallelen Rückgang bei den Prostitutionslokalen einher (2007: 130; 2010: 110). Generell besteht keine Einheitlichkeit zwischen der Zunahme/Abnahme von Sexarbeiterinnen und der Zunahme/Abnahme von Prostitutionslokalen. Sowohl im Burgenland als auch in Niederösterreich nahm die Anzahl der SexarbeiterInnen trotz der Zunahme von Bordellen ab.

---

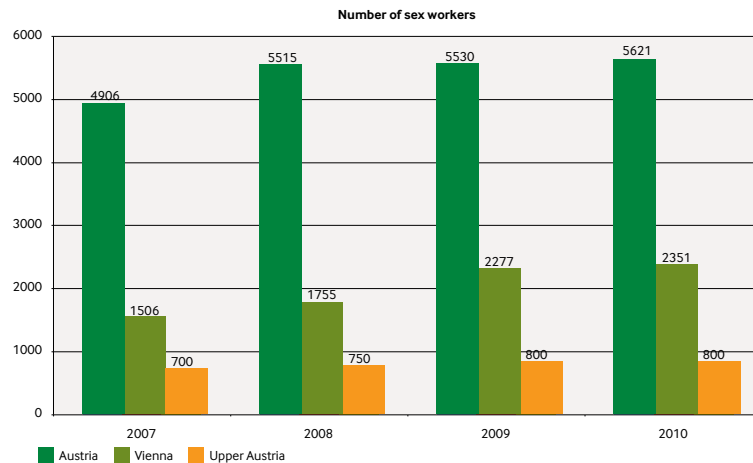
23 Die Daten beruhen auf Informationen des BMI, das für die Jahre von 2007 bis 2010 jährliche Lageberichte über das so genannte Rotlichtmilieu vorlegte. Das Bundeskriminalamt forderte von den zuständigen Abteilungen jeweils jährlich Mitte Januar Informationen an, wobei jedoch keine Berichtspflicht seitens der Landeskriminalämter bestand. Im Jahr 2011 begann das BMI mit der Entwicklung einer neuen bundesweiten Datenbank. Dieses Projekt läuft noch; daher sind soweit keine Daten für 2011 verfügbar. Da wir nicht über Informationen zur Anzahl der SexarbeiterInnen in Wiener Clubs verfügen, halten wir uns mit Angaben über die Größe des Prostitutionsmarkts in Wien zurück. Wir wissen allerdings, dass im Jahr 2011 zu einem beliebigen Zeitpunkt jeweils höchstens 120 Straßenprostituierte aktiv waren.

24 Wien, ORF.at: Prostitutionsgesetz gilt seit einem Jahr, <http://wien.orf.at/news/stories/2556922/> (02.11.2012). Der Polizeibeamte wollte oder konnte beim letzten Gespräch keine genauen Zahlen angeben (Interview Dillinger, LPD Wien, 28.09.2012).

25 Nach den von maiz im Jahr 2008 gesammelten Daten zählten die Gesundheitsämter 655 und im Jahr 2011 1.088 SexarbeiterInnen.

### Grafik 1:

Anzahl der registrierten Sexarbeiterinnen in Österreich, Wien und Oberösterreich (jährliche Zahlen). Siehe Ausführungen auf S. 26 und 27. Quelle: Helga Amesberger auf Grundlage von Statistiken des Bundesministeriums für Inneres, Lageberichte 2007 – 2011.



Source: Helga Amesberger, based on statistic of the Ministry of the Interior, Lageberichte 2007 – 2011.

## 2.3 MOBILITÄT

SexarbeiterInnen sind in der Regel im mehrfachen Wortsinn hoch mobil: Sie bewegen sich geografisch, von Einrichtung zu Einrichtung und von einer Prostitutionsform zu einer anderen; außerdem sind sie nicht immer als Prostituierte tätig. Dennoch ist ihre Mobilität weder einheitlich noch bloß transnational und geografisch oder linear, wie die von uns geführten Gespräche belegen. Wie werden auch sehen, dass die Mobilität durch viele Aspekte (rechtlicher, persönlicher und wirtschaftlicher Art sowie in Bezug auf das Arbeitsklima) beeinflusst wird. Wie das diesen Bericht einleitende Gespräch zeigt, besteht ein Einflussfaktor in der Regulierung der Prostitution per se; in diesem Fall muss die Mobilität als unbeabsichtigte Folge der staatlichen Vorschriften und Maßnahmen zur Kontrolle der Prostitution gelten. Die Mobilität bringt große Probleme für mit der Regelung der Prostitution befasste Verwaltungen mit sich. Die meisten Vorschriften und Bestimmungen setzen eine ständige Anschrift oder einen festen Arbeitsplatz voraus; viele SexarbeiterInnen, insbesondere jene mit Migrationshintergrund, haben beides nicht.

Die Mobilität ist jedoch kein einheitliches Phänomen. Nicht alle SexarbeiterInnen sind gleichermaßen mobil, und manche Gruppen von SexarbeiterInnen berichten, dass sie lieber jahrelang an einem Ort arbeiten. Dies gilt etwa für ältere niederländische SexarbeiterInnen in manchen Fensterprostitutionszonen in Utrecht und Amsterdam (Amsterdamer Singel-Gebiet und Hardebollenstraat in Utrecht), wo sie seit Jahren im selben Zimmer arbeiten (Van Wijk et al., 2010 und Evaluatie Utrecht, 2009), für manche kleinen Privatclubs, wo die Frauen einander nach eigener Aussage emotional unterstützen, sowie für rumänische Sexarbeiter, die jahrelang innerhalb derselben Quadratmeile im Stadtzentrum von Amsterdam aktiv sind. Die österreichischen Daten zeigen, dass etwa ein Fünftel aller befragten SexarbeiterInnen mindestens drei Jahre lang in derselben Einrichtung arbeiteten, wobei die Hälfte der Befragten zum Zeitpunkt des Inter-

views ein Jahr oder länger am selben Ort aktiv gewesen war.<sup>26</sup> Sie verspürten nach eigenem Bekunden keinen Wunsch, den Arbeitsort zu wechseln, da sie mit den Bedingungen ihres derzeitigen Etablissements einigermaßen zufrieden waren. Im Allgemeinen scheint die Mobilität in den österreichischen Clubs weitaus weniger ausgeprägt zu sein als z.B. in der Fensterprostitution der niederländischen Großstädte.

Geografische Mobilität kennt verschiedene Ausprägungen, z.B. eine Art von Pendeln, einen Wechsel zwischen Einrichtungen, Städten oder – wie in der Arbeitsmigration – zwischen Ländern. Viele GesprächspartnerInnen migrierten mit der Absicht, in einem anderen Land als SexarbeiterInnen tätig zu werden. Die Beschreibungen ihrer Laufbahnen legen nahe, dass wenigstens die Hälfte aller Befragten während ihrer Karriere als SexarbeiterInnen in mehreren Ländern und/oder mehreren Orten eines Landes lebte. In den meisten Fällen wurden Migration und die Karriere als SexarbeiterIn durch wirtschaftliche Beweggründe und Mangel an Perspektiven in der Heimat ausgelöst. Arbeitslosigkeit, fehlende Berufschancen und geringes Einkommen im Herkunftsland ebenso wie der Wunsch, sich eine Wohnung oder Luxusgüter leisten zu können, veranlassten viele SexarbeiterInnen zur Migration. Jedoch wurden auch sehr individuelle und persönliche Gründe genannt, etwa Abenteuerlust oder der Wunsch, aus dem elterlichen Heim auszubrechen. Außerdem stellten wir fest, dass SexarbeiterInnen oft kurze Zeit in benachbarten Ländern wie Deutschland, Belgien, Italien oder der Schweiz tätig waren. Mindestens die Hälfte der österreichischen Befragten war während ihrer Karriere als Sexarbeiterinnen außerhalb Österreichs tätig. Daraus lässt sich schließen, dass die Prostitution in Österreich und den Niederlanden vor allem von MigrantInnen ausgeübt wird. Darüber hinaus ist die internationale Berufsmobilität in der Prostitution stark ausgeprägt.

Eine Hauptursache der zwischen- wie innerstaatlichen Mobilität ist in gesetzlichen Regelungen zu sehen, insbesondere im Einwanderungsrecht (Einschränkungen bei Niederlassung und Arbeitsmöglichkeiten; dies betrifft auch ArbeitsmigrantInnen in anderen Berufsfeldern), aber auch in Prostitutionsgesetzen mit direkten Auswirkungen auf die Mobilität. Zum Beispiel zwang die Abschaffung des so genannten „Prostitutionsvisums“ in Österreich 2005 Nicht-EU-BürgerInnen zum Umzug in ein anderes Land oder in die Illegalität. Manche von ihnen gingen eine Ehe in Österreich ein, um der Illegalität und dem Verlust der Aufenthalts- bzw. Arbeitsgenehmigung zu entkommen. Heute benötigen Nicht-EU-BürgerInnen ein D+C-Visum, das nur selten für Sexarbeit ausgestellt wird und die jeweilige Person berechtigt, höchstens sechs Monate pro Jahr im Gastland zu arbeiten. Die Gesetzesumsetzung ist ebenfalls ein entscheidender Einflussfaktor. Ein Beispiel: Im Mai 2012 beschloss die Wiener Polizei aus nicht weiter geklärten Gründen, ein Gesetz zu vollstrecken, das Nicht-EU-BürgerInnen mit dem Visum eines anderen EU-Mitgliedstaats verbietet, in Österreich als SexarbeiterInnen tätig zu werden. Wenn sich eine solche Person polizeilich registrieren will, wird der Antrag zurückgewiesen und die Einwanderungsbehörden werden in Kenntnis gesetzt. Bereits registrierten SexarbeiterInnen wurde empfohlen, Österreich zu verlassen; manche erhielten Geldstrafen. Es liegen auch Hinweise vor, dass die Einwanderungsbehörden jenes Landes, in dem das betreffende Visum ausgestellt wurde, ebenfalls informiert werden, was schwerwiegende Folgen für den Aufenthaltsstatus der Sexarbeiterin/des Sexarbeiters in diesem Land haben kann. Oder – dies widerfuhr kürzlich bulgarischen und rumänischen Frauen in den Niederlanden – sie können nicht mehr in Clubs arbeiten und müssen ein Fenster finden, von dem aus sie als unabhängige Unternehmerinnen agieren können: Das Ministerium für Soziale Angelegenheiten und Beschäftigung verfasste ein mit 17. November 2011 datiertes Schreiben, nach

---

<sup>26</sup> Dies schließt nicht jene SexarbeiterInnen ein, die in einer anderen Einrichtung desselben Inhabers/derselben Inhaberin arbeiten. Möglicherweise werden diese Ergebnisse durch die Tatsache beeinflusst, dass keine hoch mobilen SexarbeiterInnen für Gespräche mit KontaktarbeiterInnen zur Verfügung standen. Dennoch kommt klar heraus, dass die Mobilität differenziert betrachtet werden muss.

dem die in Gesprächen zwischen den BetreiberInnen von Sexeinrichtungen und dem Finanzamt ausgehandelte steuerliche Lösung nicht länger für SexarbeiterInnen aus Bulgarien und Rumänien gültig sei. Auch die Vorgehensweise der Polizei trägt zur Mobilität bei. Wenn ein Polizeibeamter in Den Haag Grund hat anzunehmen, dass eine Frau von einem Menschenhändler ausgebeutet wird, übermittelt er ihr einen „Vermerk“ und weist den/die InhaberIn der Sexeinrichtung auf diese Frau hin. Da der/InhaberIn seine/ihre Konzession nicht riskieren will, bittet er/sie die Frau, die Einrichtung zu verlassen<sup>27</sup>. Die Polizei ist sich bewusst, dass diese Vorgehensweise zu ungewollter Mobilität beiträgt, meint aber, dass die Frauen damit angeregt werden sollen, Anzeige zu erstatten, die meisten dies jedoch ablehnen. Umgekehrt sei es den PolizistInnen unmöglich, diese Ausbeutungssituation hinzunehmen (Quelle: Interview). Diese Gesetze und Bestimmungen beeinflussen nicht nur Rechtsstellung und wirtschaftliche Lage der SexarbeiterInnen, sondern erhöhen auch ihre Abhängigkeit von Dritten (Mittelsmännern, InhaberInnen von Einrichtungen usw.) und ihre Vulnerabilität.<sup>28</sup>

Nur wenige (einheimische) SexarbeiterInnen leben an ihrem Arbeitsort (Van Wijk, 2010, Goderie und Boutlier, 2011, Rode Draad Inventarisatie Deventer, 2008). Das hat mit der Stigmatisierung des Berufs zu tun, SexarbeiterInnen haben Angst, von ihren Nachbarn erkannt zu werden. Auch hat seit den achtziger Jahren des 20. Jahrhunderts wegen der hohen Wohnungspreise in den Großstädten das Pendeln generell zugenommen.

Geografische Mobilität wird auch oft durch den Wunsch ausgelöst, in eine andere Sexeinrichtung zu wechseln. Ein Großteil der SexarbeiterInnen bleibt nicht sehr lange an einem Ort, obwohl dies mehr für die Niederlande als für Österreich gilt. Diese Art der Mobilität tritt ein, wenn SexarbeiterInnen ihr Einkommen verbessern wollen (ein neues Gesicht kann zu höheren Einnahmen führen) oder wenn das Arbeitsklima nicht zufriedenstellend ist. In den Gesprächen stellte sich heraus, dass SexarbeiterInnen ihren Arbeitsplatz insbesondere zu Beginn ihrer Tätigkeit öfter und innerhalb kürzerer Fristen wechseln. Ähnlich dem gewöhnlichen Arbeitsmarkt brauchen NeueinsteigerInnen eine gewisse Zeit, um das richtige Arbeitsumfeld für sich zu finden. Später war mindestens die Hälfte der österreichischen SexarbeiterInnen beim Wechsel des Arbeitsplatzes weniger mobil. Etwa ein Fünftel der österreichischen GesprächspartnerInnen war schon drei Jahre oder länger am selben Ort; ca. 50 % arbeiteten zumindest ein Jahr lang in demselben Lokal. Außerdem ist zu bedenken, dass ein Wechsel des Arbeitsplatzes nicht unbedingt einen Wechsel des „Arbeitgebers“ bedeutet. Wenn SexarbeiterInnen mit dem Inhaber/der Inhaberin einer Einrichtung zufrieden sind, wechseln sie häufig zwischen seinen/ihren Einrichtungen hin und her, und zwar freiwillig, wie die SexarbeiterInnen betonten. Dieser Wechsel von einer Einrichtung zur anderen (z.B. vom Nachtclub zum Laufhaus oder Studio) ist vor allem durch gesundheitliche Überlegungen und den Wunsch nach Unabhängigkeit motiviert. Viele SexarbeiterInnen wechselten von Bordellen oder Nachtclubs, wo sie häufig Freier zum Alkoholkonsum animieren müssen, zu Einrichtungen, in denen kein Alkohol serviert wird. Manche SexarbeiterInnen erwähnten, dass ihr Wechsel durch die Arbeitszeit (Nachtarbeit) begründet war. Nur wenige Befragte wechseln zwischen verschiedenen Arten von Sexeinrichtungen hin und her.

Neben den Pull-Faktoren wird der Wechsel zwischen einzelnen Einrichtungen auch durch Push-Faktoren motiviert. Ein bekannter Mobilitätsgrund ist die häufig zitierte Tatsache, dass ein „neues Gesicht“ mehr

---

<sup>27</sup> Die Stadt bietet diesen SexarbeiterInnen auch Sozialdienste an.

<sup>28</sup> Niederländische Beispiele für durch rechtliche Bestimmungen ausgelöste Mobilität werden weiter unten in diesem Bericht behandelt.

Freier anlockt. Mehrere niederländische InterviewpartnerInnen berichteten, dass sie als Gruppe von einer Einrichtung (per SMS) weggeschickt wurden, weil das Management ein „frisches“ Team einsetzen wollte. PolizeibeamtInnen berichten, dass junge Frauen, die von einem Zuhälter oder Menschenhändler ausgebeutet werden, regelmäßig zur Arbeit in anderen Einrichtungen, Städten und sogar Ländern gezwungen werden, um ihren Ertragswert zu optimieren. Insider bezeichnen dies als „Karussell“ (Siehe auch van Wijk et al., 2010, 57). Mobilität zwischen Clubs ist heutzutage sehr häufig; auf Grundlage von Finanzamtsdaten berichten van Wijk et al., dass viele Frauen bei mehr als einem Club oder bei einem Club und einem Escort-Service registriert sind (2010, 82). Ein weiterer oft genannter Grund für dieses Vorgehen ist, dass Frauen, die länger an einem Ort bleiben, sonst Kontakte zu Gesetzeshütern aufbauen könnten. Ein zusätzlicher Mobilitätsgrund ist schließlich die Schließung von Sexeinrichtungen. Manche Einrichtungen büßen an Beliebtheit bei den Freiern ein, andere werden von den Behörden geschlossen, z.B. zahlreiche Fenster in Amsterdam und (vielleicht) Den Haag. Eine weit verbreitete Ursache für Mobilität sind auch Konflikte. Das Fehlen eines regulären Dienstvertrags, wirtschaftliche und sexuelle Ausbeutung sowie das asymmetrische Machtverhältnis zwischen InhaberIn und SexarbeiterIn fördern Unzufriedenheit und Konflikte. Diese Probleme werden häufig gelöst, indem die/der betreffende SexarbeiterIn vom Arbeitsplatz verwiesen wird oder diesen selbst verlässt.

### Intermezzo

Die Leute glauben, wir wechseln so oft zwischen den einzelnen Einrichtungen hin und her, weil es Spaß macht. Aber manchmal werden wir dazu gezwungen. Wir werden gefeuert. Die Inhaber nennen es: „Wir müssen unsere Zusammenarbeit beenden“. Im Forschungszeitraum (März 2010 bis Mai 2012) habe ich mindestens fünf Mal meinen Arbeitsplatz gewechselt, meist wegen eines Konflikts. Ich habe mich auch bei anderen Einrichtungen beworben. Eine lehnte mich ab, weil man dort jüngere Frauen wollte. In einem anderen Fall wollte ich nicht in einem bestimmten Haus für Fensterprostitution arbeiten, weil ich dort eine Menge für Extras wie Handtücher usw. hätte zahlen müssen (Quelle: Insiderinnen-Tagebuch).

Eine relative neue Art der Mobilität in den Niederlanden ist der Wechsel vom konzessionierten zum nicht konzessionierten (unregulierten) Sektor. Obwohl der Umfang des Phänomens für uns nicht abschätzbar ist, trafen wir in unserer niederländischen Population auf mehrere Beispiele. Sieben unserer Befragten in den Niederlanden hatten nur im unregulierten Sektor gearbeitet – in temporären Bordellen, als illegale Escorts, in Bars oder in der eigenen Wohnung ohne Konzession. Dazu zählen männliche Sexarbeiter, für die es keinen nennenswerten konzessionierten Sektor gibt. 18 Befragte hatten Erfahrungen mit beiden Sektoren. In drei Fällen hatte dies mit dem Umstand zu tun, dass sie im konzessionierten Sektor nicht (mehr) willkommen waren. Drei weiteren gefielen die Arbeitsbedingungen in der konzessionierten Prostitution nicht; der Rest wollte so den enttäuschenden Verdienst im konzessionierten Sektor aufbessern. Für zwei weitere handelte es sich um einen Weg in die Unabhängigkeit und organisierte Sexarbeit und wieder zurück, je nach Gelegenheit. Drei Frauen arbeiteten in ihrer Wohnung nur mit Stammkunden, um neben der Arbeit in Clubs und für den Escort-Service etwas dazu zu verdienen. Mobile Telekommunikation und Internet machen es verhältnismäßig leicht, außerhalb des konzessionierten Sektors Arbeit zu finden, und geringer Verdienst und unzufrieden stellende Arbeitsbedingungen im konzessionierten Sektor motivieren Frauen, ihr Glück in der unregulierten Prostitution zu versuchen.

Man darf annehmen, dass die Mobilität in der Prostitution nur eine Ausprägung der allgemein zunehmenden und immer internationaleren Mobilität in der Arbeitswelt darstellt. Unbegrenzte Dienstverträge sind auf dem gesamten Arbeitsmarkt eine Seltenheit geworden. Arbeitskräfte sind bereit, für Arbeit zu reisen oder zu migrieren. Im Allgemeinen wird die Arbeitsmobilität von der derzeitigen Generation der ArbeitnehmerInnen akzeptiert.<sup>29</sup> Außerdem haben SexarbeiterInnen ihre eigenen Gründe für den Wechsel zwischen Einrichtungen. Jedenfalls hat die erhöhte Mobilität das Antlitz der Prostitution in der zeitgenössischen Gesellschaft verändert. Zum Beispiel meinten Frauen, die bis Ende der neunziger Jahre des 20. Jahrhunderts der Fensterprostitution nachgingen, dass SexarbeiterInnen, die diese Tätigkeit versucht hätten, niemals wieder in einen Club zurückgehen würden (Verbeek, 1996). Damals herrschte unter Sexarbeiterinnen und ExpertInnen der Konsens, dass SexarbeiterInnen von Bereichen, in denen sie nicht unabhängig arbeiten konnten, in Sektoren „aufsteigen“ würden, in denen dies möglich war.<sup>30</sup> Aber diese Annahme gilt nicht mehr. In unserer niederländischen Population fanden wir viele Frauen, die von Fenstern oder Wohnungsprostitution mit ihrem hohen Grad an „Unabhängigkeit“ in viel „abhängigere“ Einrichtungen wechselten, wie etwa Clubs oder Massagesalons, oder in beiden Bereichen gleichzeitig aktiv waren.

Das Internet ermöglicht es ihnen, Freier unabhängig von der Vermittlung durch LokalbetreiberInnen zu kontaktieren. Der Grund dafür ist einfach. Wie es eine Befragte ausdrückte: „Man geht dorthin, wo Geld ist.“ Allerdings muss diese Äußerung im Kontext gesehen werden: Viele der von uns befragten Frauen waren nicht mobil, um mehr zu verdienen, sondern um überhaupt Einnahmen zu haben.<sup>31</sup> Auch in Österreich wechselte die Mehrheit der befragten SexarbeiterInnen die Art des Arbeitsplatzes, meist in Form eines Umstiegs von klassischen Bordellen und Nachtclubs zu Studios und Laufhäusern, wo kein Alkohol konsumiert werden muss. Einige Frauen wechselten zwischen verschiedenen Arten von Einrichtungen hin und her. Mit Ausnahme von Escorts kommt es eher selten vor, dass SexarbeiterInnen parallel in mehr als einer Einrichtung tätig sind.

Der Berufswechsel kann ein Mobilitätsindikator sein. Etwa 10 % der befragten SexarbeiterInnen in beiden Ländern gingen parallel zur Sexarbeit einer anderen Tätigkeit nach; dennoch betrachtet die Mehrheit die Sexarbeit als zeitweise Beschäftigung; ungefähr die Hälfte der InterviewpartnerInnen meinte, sie wollten zum Zeitpunkt des Gesprächs aus der Sexarbeit aussteigen. Die angeführten Gründe waren nicht schlechte Arbeitsbedingungen, Ausbeutung oder eine andere Form der Gewalt, sondern Scham, gesundheitliche Probleme, Probleme mit dem Ehemann, Alter und abnehmender Verdienst. Schon für gut ausgebildete migrantische SexarbeiterInnen ist es nicht leicht, die Prostitution hinter sich zu lassen; für die Mehrheit der SexarbeiterInnen mit ihren geringeren Qualifikationen ist es noch schwieriger. Der Ausstieg wird primär durch mangelnde (legale) Berufschancen und/oder gut bezahlte Arbeitsplätze in Österreich und den Niederlanden erschwert; manche Frauen allerdings schätzen die für die Sexarbeit typische Freiheit (in Bezug auf Arbeitszeit, Vereinbarkeit von Familie und Beruf, Weisungsgebundenheit usw.). Es ist unbestreitbar, dass die Sexarbeit in einem sehr restriktiven und geschlossenen internationalen Arbeitsmarkt eine Einsteigerbeschäftigung sowie eine Tätigkeit ist, in dem man noch immer sehr viel mehr

---

29 z.B. Mobiliteitsbalans 2009, Kennisinstituut voor Mobiliteitsbeleid, 2009.

30 Van Wijk et al., 2010, und Biesma et al., 2006, bestätigen dies für Amsterdam.

31 Wir wissen von wenigstens vier Frauen (einschließlich MigrantInnen) in unserer Population, die in Clubs arbeiteten und daneben auch noch in temporären (illegalen) Bordellen oder zu Hause der Prostitution nachgingen. Ihre Treffen mit Freiern vereinbarten sie über das Internet. Eine Befragte arbeitete relativ kurze Zeit in einem Massagesalon und zu Hause. Eine Frau war praktisch allen Aktivitäten nachgegangen: Fensterprostitution, Escort-Service, Sex im Auto und zuletzt Arbeit in einem Club. Eine andere hatte sich um eine Straßenkonzession bemüht, musste aber zu lange darauf warten und begann daher, in einer SM-Einrichtung zu arbeiten, was sie mit Treffen mit Freiern in einem temporären Bordell kombinierte. Das InsiderInnen-Tagebuch bot zusätzlich Aufschlüsse über die Mobilität der KollegInnen, von denen zwei zuerst in einem Club und dann im Fenster arbeiteten und später in einen Club zurückkehrten.

verdienen kann als in anderen nicht qualifizierten Berufen zu Hause und im Ausland.

Zusammenfassend kann man die Informationen zur Mobilität als bunte Mischung bezeichnen. Hohe transnationale Mobilität besteht neben hoher Mobilität in Bezug auf Arbeitsplatz und EinrichtungsbetreiberIn, wobei dies für manche Sektoren und Länder mehr gilt als für andere. Die Niederlande weisen eine höhere Mobilität auf als Österreich; die Mobilität in der Fensterprostitution ist höher als jene in Clubs. Die Regulierung des Sektors verstärkt die Mobilität in hohem Ausmaß. Mobilität kann auch durch Pull- und Push-Faktoren ausgelöst werden.

## 2.4 SCHLÜSSELINDIKATOREN ZUM PROSTITUTIONSSEKTOR IN ÖSTERREICH UND DEN NIEDERLANDEN

### 2.4.1 Anzahl der Prostitutionsstätten

Zwischen 2000 und 2012 verringerte sich die Größe des konzessionierten Prostitutionssektors in den Niederlanden beträchtlich. Im Jahr 2000 wurde die Anzahl (privater) Clubs auf 800 geschätzt (Visser, 2000). Im November 2010 wurde uns von der Vereinigung der Relax Parlors (der Dachorganisation kleinerer Clubs) mitgeteilt, dass nur mehr 360 bis 370 Clubs verblieben waren. Die Anzahl der Fenster nahm in diesem Zeitraum ebenfalls ab. Im Jahr 1999 gab es 2.096 Fenster, im Jahr 2009 nur mehr 1.466. Seitdem wurden in Amsterdam, Alkmaar und Den Haag weitere Fenster aufgrund des „Bibob“-Gesetzes (siehe Kap. 4) und direkter politischer Maßnahmen zur Eindämmung der Prostitution geschlossen (Quelle: Gemeindeverband (2009), Befragung von FensterinhaberInnen 2009 auf Hookers.nl sowie Daten der Gemeinden). Wir wollen hier nicht andeuten, dass die Legalisierung im Jahr 2000 für sich selbst genommen zur Verkleinerung des Prostitutionsmarkts führte. Obwohl es nun aufwändiger ist, eine Konzession zu erhalten und den für Vergabe und Aufrechterhaltung einer Konzession verbindlichen Gesundheits-, Sicherheits- und Einwanderungsbestimmungen zu entsprechen, sind unserer Meinung nach hier andere Faktoren im Spiel. Erstens wurde der Rückgang der konzessionierten Clubs teilweise durch die Internet-Prostitution ausgeglichen. Obwohl das Volumen noch nicht besonders hoch ist, wie wir schon gesehen haben, besteht ein eindeutiger Trend (ebenso wie bei der Zunahme des Internethandels im Allgemeinen) zu mehr Prostitutionsaktivitäten über das Internet. Trotz des Mangels an genauen Zahlen meinen wir, dass dies mit einer Zunahme der Wohnungsprostitution und Einzelescorts einhergeht. Konzessionierte und nicht konzessionierte Massage-salons haben ebenfalls einen Teil der Schrumpfung bei der Club- und Fensterprostitution aufgefangen. Zweitens scheinen vor allem Clubs unter der derzeitigen Wirtschaftskrise zu leiden. Vielleicht kann man daraus schließen, dass klassische Clubs als Geschäftsmodell der Sexindustrie überholt sind. Die Abnahme der Fensterprostitution ist eine direkte Folge politischer Interventionen, die durch Besorgnis über das Ausmaß des Menschenhandels im konzessionierten Fenstersektor ausgelöst wurden.

Interessanterweise ist die Lage in Österreich unterschiedlich. Nach den Daten des BMI bestanden in Österreich im Jahr 2010 insgesamt 990 Einrichtungen der Sexindustrie<sup>32</sup>, mehr als die Hälfte davon in Wien (532); in Oberösterreich bestanden 109 Einrichtungen. Diese Zahlen umfassen sowohl „legale“ als auch „illegale“ Einrichtungen.<sup>33</sup> Die Wiener Polizei schätzt, dass nur ca. 250 für eine Konzession in Frage kommen (Quelle:

---

32 Diese Einrichtungen sind Bordelle, Laufhäuser, Massagesalons, Escort-Services, Saunacubs, Nachtclubs, Go-Go-Bars, Peepshows, Lapdance-Lokale, Swingerclubs, SM-Studios usw.

Interviews). Diese Zahlen verweisen auf eine bemerkenswerte Zunahme. Zwischen 2007 und 2010 nahm die Gesamtzahl der Einrichtungen um 13 % von 879 auf 990 zu. Der Anstieg in Wien (+ 33 % von 400 auf 532) liegt weit über dem landesweiten Durchschnitt. In Oberösterreich fiel die Zunahme bescheidener aus, d.h. von 103 Einrichtungen im Jahr 2007 auf 109 im Jahr 2010, ca. 6 %. Der allgemeine Anstieg in Österreich ist vor allem auf Zunahmen in Wien, Niederösterreich, Kärnten und Burgenland sowie in geringerem Ausmaß in Salzburg und Oberösterreich zurückzuführen. In Tirol und der Steiermark nahm die Anzahl der Prostitutionslokale ab (-19 % bzw. -15 %).<sup>34</sup> Diese Trendunterschiede zwischen Österreich und den Niederlande zu erklären fällt nicht leicht. Die Zunahme in Österreich mag damit zu tun haben, dass sich die Datenerhebung des BMI durch die Beiziehung weiterer Quellen sowie durch andere Formen der Datensammlung verbessert hat. Eine weitere Erklärung könnte darin liegen, dass es aufgrund des Fehlens eines Konzessionssystems für SexarbeiterInnen leichter ist, ein eigenes Geschäft aufzuziehen. Cristina Boidi, die Leiterin von LEFÖ, vertritt diese Ansicht, wenn sie darauf hinweist, dass aufgrund der zunehmenden Unabhängigkeit der SexarbeiterInnen mehr von ihnen eigene Studios betreiben, was eine Zunahme bei Studios und kleinen Clubs bedeuten würde.<sup>35</sup> Dies stellt ein wichtiges Argument dar, da wir auch in den Niederlanden einen ähnlichen Trend zu unabhängiger Arbeit außerhalb von Einrichtungen feststellen, allerdings mit weniger Möglichkeiten, ein eigenes Unternehmen zu gründen. Wir werden auf diese Frage in späteren Kapiteln zurückkommen.

Über die Art der Einrichtungen in Österreich ist wenig auszusagen, da kein Zahlenmaterial, sondern nur Beobachtungen der Polizei und von NGOs verfügbar sind. Nach diesen Beobachtungen sind die meisten Prostitutionslokale Bordelle oder Nachtclubs/Bars, obwohl ein anhaltender Trend zu Laufhäusern, Saunacbars und Massagesalons besteht. Wenigstens in manchen Regionen Österreichs zeichnet sich ein Trend zu Großbetrieben mit finanzkräftigen Investoren im Hintergrund ab (siehe Lageberichte 2007-2010 und Empfehlungen der Arbeitsgruppe „Länderkompetenzen Prostitution“, Mai 2012, S. 22).

Auch über die Eigentumsstrukturen sind keine Informationen vorhanden. maiz weist darauf hin, dass die Monopolstellung der EinrichtungsbetreiberInnen in Oberösterreich in den letzten Jahren abgenommen hat. Heute besitzen nur wenige Personen mehr als ein Etablissement, was bedeutet, dass auch der Wettbewerbsdruck zugenommen hat. Nach der Vollimplementierung der Genehmigungsverfahren in Wien und Oberösterreich werden wir mehr über Art, Größe und Eigentumsverhältnisse der Einrichtungen wissen.<sup>36</sup>

Abschließend meinen wir, dass Trends betreffend die Anzahl von Sexeinrichtungen wichtige Entwicklungen im Wesen der Prostitution widerspiegeln. Bernstein führt an, dass großflächige wirtschaftliche und kulturelle Umwälzungen zu „zunehmender Diversifizierung des Handels mit sexuellen Dienstleistungen“ geführt haben (2007, 14). Sie verweist darauf, dass die Sexindustrie mit anderen Sektoren wie etwa Tourismus, Hotelketten, Freizeitindustrie, Mobiltelefonie, Informationstechnologie und Kommunalverwaltung in Verbindung steht (2007, 13). Prostitution ist heute ein globales Phänomen, bei dem sowohl SexarbeiterInnen als auch deren Kunden reisen, um Möglichkeiten für Arbeit bzw. sexuellen Konsum zu finden. Lokale Prostitutionsmärkte spiegeln diese großflächigen Trends wider. Natürlich bringt dies besonders schwierige Herausforderungen für lokale Politikverantwortliche mit sich.<sup>37</sup>

---

33 Die Unterscheidung zwischen legalen und illegalen Einrichtungen ist schwierig, da etwa in Wien vor dem neuen Prostitutionsgesetz (WPG 2011) keine Melde- bzw. Genehmigungspflicht bestand. Illegale Bordelle sind für die Polizei Einrichtungen, die den gesetzlichen Auflagen nicht entsprechen.

34 Im Jahr 2007 meldete Vorarlberg 12 Prostitutionslokale, im Jahr 2008 keine, im Jahr 2009 22 und im Jahr 2010 wieder keine. Diese Zahlen beleuchten die Datenproblematik sehr aufschlussreich.

35 Gespräch mit Cristina Boidi (LEFÖ) am 20. Januar 2011. In Wien besteht keine Melde- und Konzessionspflicht für Bordelle oder Clubs, falls dort kein Alkohol serviert wird, was es leichter macht, ein Prostitutionslokal zu eröffnen.

36 Die ersten Zahlen für Wien werden vermutlich im Juni 2013 vorliegen; in Oberösterreich dauert die Übergangsfrist bis März 2014.



## 2.4.2 Alter

Obwohl die niederländische Population nicht groß genug ist, um Schlussfolgerungen über die Altersverteilung der SexarbeiterInnen im Land generell zu treffen, wollen wir dennoch an dieser Stelle einige altersbezogene Daten anführen. In unserer Studienpopulation war die jüngste Sexarbeiterin 19 und die älteste 51 Jahre alt.<sup>38</sup> Das Durchschnittsalter lag bei 34,4 Jahren. Dies mag alt erscheinen, aber die meisten von uns befragten SexarbeiterInnen (einschließlich MigrantInnen) arbeiteten in Clubs und Massagesalons. Die hier tätigen Frauen sind meist älter als z.B. Fensterprostituierte. Die Frauen in Amsterdamer Clubs und Privatbetrieben haben ein Durchschnittsalter von 29,8 Jahren (Rode Draad, 2012, Van Wijk et al., 2010).

Die Durchschnittswerte können je nach Sektor oder sogar nach Tagesschicht schwanken. Die Frauen, die untertags Fensterprostitution betreiben, sind meist etwas älter als die SexarbeiterInnen der Nachtschicht (Van Wijk, 2010, Evaluatie Utrecht, 2009). Die Fensterprostituierten in der Utrechter Zandpad-Zone sind jung (ca. 20 Jahre), während die Fensterprostituierten in der Hardebollenstraat viel älter sind (Evaluatie Utrecht, 2009). Auch in Amsterdam schwankt das Alter je nach Fensterzone. Die für Escort-Services tätigen Frauen sind im Allgemeinen jünger als die Frauen in den Clubs (Daalder, 2006). In seiner Forschungsarbeit über Escort-Services stellt Eysink Smeets (2007) fest, dass die für billigere oder mittelpreisige Escort-Services tätigen Frauen meist ca. 20 Jahre alt sind, während die für die teureren Services arbeitenden Frauen ein höheres Durchschnittsalter aufweisen (25 – 30 Jahre). Dies wird durch andere Studien erhärtet (Oude Breuil et al., 2010, Regioplan, 2006).

Die Internetprofile der Frauen, die sexuelle Dienstleistungen anbieten, enthalten meist eine Altersangabe. Die von uns durchgeführte Stichprobe ergab ein Durchschnittsalter von 31,05 Jahren. Dies ist vielleicht etwas zu jung, da die Frauen möglicherweise ihr Alter nicht exakt angeben, um jünger zu erscheinen. Die (wenigen) Frauen, die in den Tippelzonen arbeiten, sind ebenfalls nicht sehr jung. Im Jahr 2003 – vor der Schließung der Tippelzone in Den Haag – betrug das Durchschnittsalter 36 Jahre (2003, jaarverslag SHOP).

Auch bestehen Altersunterschiede zwischen MigrantInnengruppen. Thailändische und lateinamerikanische SexarbeiterInnen sind meist älter als die Frauen aus ost- und mitteleuropäischen Ländern (Van Wijk et al., 2010). Wenig ist bislang über die jüngst aufgetauchten Gruppen, d.h. Roma und Chinesinnen, bekannt, aber wir wissen, dass chinesische Frauen in chinesischesprachigen Zeitungen als „jung“ beworben werden (Rode Draad, 2012).

Betreffend die Altersstruktur der österreichischen SexarbeiterInnen liegen nur aus Wien Daten vor. Im Jahr 2010 waren fast zwei Drittel aller registrierten SexarbeiterInnen (63 %) zwischen 18 und 30 Jahren alt, eine Zunahme gegenüber 2007, als 57 % dieser Altersgruppe angehörten. Außerdem stieg die Anzahl jüngerer SexarbeiterInnen in dieser Gruppe ebenfalls an.<sup>39</sup> 65 registrierte SexarbeiterInnen waren über 50 Jahre alt (2010). [Die befragten österreichischen SexarbeiterInnen waren durchschnittlich 33 Jahre alt; die jüngste war zum Zeitpunkt des Gesprächs 21, die älteste 54 Jahre alt.]

---

37 Bernstein meint weiter, dass Prostitution im Rahmen weiter gehender Veränderungen im sexuellen Konsumverhalten betrachtet werden sollte, zu denen das Vordringen der lizenzfreien Pornografie, die Erotik in Werbung, Popmusik und Kino sowie die Sexualisierung der Freizeitindustrie zu zählen sind. Ihrer Ansicht nach werden alle diese Entwicklungen durch die zunehmende Kommerzialisierung vieler Lebensbereiche vorangetrieben. Sie fasst diese breiten gesellschaftlichen Tendenzen folgendermaßen zusammen: „Für viele Bevölkerungsschichten haben diese Veränderungen zu neuen Strukturen im Intimleben sowie zu neuen erotischen Ausprägungen geführt, die der Markt zu erfüllen gerne bereit ist“ (2007, 4). Bernsteins Schlussfolgerungen sind eher spekulativ und werden durch empirische Belege nur wenig unterstützt; dennoch erinnern sie uns daran, dass die Prostitution kein isoliertes Phänomen darstellt.

38 Stempvoort, M. (Acting Subjects? Service Providers and Their Attitude towards Sex Workers, Amsterdam, 2008) erklärt in ihrer Arbeit über DienstleistungserbringerInnen für SexarbeiterInnen, dass diese durchwegs auch Prostituierte vorfinden, die über 50 Jahre alt sind.

39 Im Jahr 2010 waren 11,6 % der SexarbeiterInnen zwischen 18 und 20 Jahre, 29,1 % zwischen 21 und 25 Jahre und 22,4 % zwischen 26 und 30 Jahre alt. Die entsprechenden Zahlen für 2007 sind 9,4 %, 22,8 % und 24,8 % (Quelle: LKA Wien).

### 2.4.3 Einstieg in die Sexarbeit

Die Gründe für Migration und den Einstieg in die Sexarbeit sind sehr ähnlich: Alle InterviewpartnerInnen erwähnten finanzielle Probleme, Schulden und/oder den Wunsch, sich besondere Dinge leisten zu können. Die Aufnahme der Sexarbeit war in vielen Fällen stark, jedoch nicht ausschließlich von den Beschäftigungs- und Verdienstchancen im Heimatland wie im Aufnahmeland beeinflusst. Wie bereits erwähnt, ist der Zugang zu den westeuropäischen Arbeitsmärkten entweder sehr eingeschränkt (dies gilt noch immer für Nicht-EU-BürgerInnen und in geringerem Ausmaß für Staatsangehörige Bulgariens und Rumäniens) oder bietet Möglichkeiten nur im Niedriglohnsektor, bei befristeten Dienstverhältnissen und unterdurchschnittlich bezahlten Tätigkeiten (z.B. in Landwirtschaft, Gebäudereinigung und Tourismus sowie in der Sexindustrie). Aber da die Befragten von FreundInnen über die Sexindustrie informiert wurden, darf angenommen werden, dass dies ihre Einwände bzw. Vorurteile zumindest teilweise eliminiert hatte. Nach Prüfung unseres Datenmaterials und der einschlägigen Literatur sind wir überzeugt, dass 1) Sexarbeit eine „Einstiegsbeschäftigung“ für neu ankommende ArbeitsmigrantInnen in beiden Ländern darstellt und in dieser (wenn auch nicht in jeder) Hinsicht Ähnlichkeiten mit Landwirtschaft, Baugewerbe, Restaurantsektor, Hausarbeit und Gebäudereinigung aufweist (Roessingh und Amesar, 2011), sowie dass 2) der migrantische Charakter der Sexarbeit die Arbeitsbedingungen, Einkommenssituation, Arbeitsrechte und Erfahrungen von SexarbeiterInnen stark beeinflusst. Wir werden in diesem Bericht noch auf diese Schlussfolgerung und ihre Auswirkungen auf die Politikgestaltung zurückkommen.

Im Migrationsdiskurs wird weithin angenommen, dass einkommensschwache Frauen aus dem Ausland die Sexarbeit als Überlebensstrategie betreiben. Wesenbeeck (1994) zum Beispiel scheint dies einzuräumen: „Mehr als in der westlichen Welt scheinen schwerwiegende wirtschaftliche Notsituationen verbunden mit geringen gesellschaftlichen Möglichkeiten der Hauptgrund für Frauen in der nichtwestlichen Welt zu sein, der Prostitution nachzugehen“. Dies motivierte AutorInnen wie van Wesenbeeck, die Nötigung im weiteren Sinn als „durch die Umstände ausgelöste Zwangslage“ zu definieren.<sup>40</sup> Ein Problem mit diesem Argument des „Überlebens“ bzw. der „Zwangslage aufgrund der Umstände“ ergibt sich (wie wir im Falle zahlreicher sehr junger SexarbeiterInnen noch sehen werden), wenn Prostituierte meinen, sie hätten sehr wohl mehr Möglichkeiten, als bloß der Sexarbeit nachzugehen. Bernstein (2007) bemerkt dazu, dass Politikverantwortliche mit Verblüffung reagieren, wenn sie erfahren, dass Mittelschichtfrauen mit mehr Lebenschancen als der Prostitution sich dennoch für diese Tätigkeit entscheiden. Manche gehen der Prostitution nach, um sich Luxusgüter zu leisten, andere um finanzielle Unabhängigkeit zu erlangen oder einen Zugang zum Showbusiness zu finden. Lim et al. (1998) verweisen darauf, dass auch in Südostasien der materialistische Wunsch nach einem angenehmeren Leben ein Migrationsmotiv von ländlichen in städtische Gebiete darstellt, um in der Großstadt der Prostitution nachzugehen. In diesem Fall wird die Betreffende zur „schlechten Frau“.<sup>41</sup> Der Umstand, dass die Tätigkeit keine weitere Bildung erfordert, mag ebenfalls dazu beitragen, sich für die Prostitution zu entscheiden. Auch werden Unabhängigkeit und Freiheit in der Arbeitszeitgestaltung häufig als Gründe genannt (Groen, 1987, Forum DVP Kinky.nl). Weitere in der Fachliteratur (Wesenbeeck, 1994 in

---

40 Dies erinnert an das im 19. Jahrhundert weit verbreitete Bild der Prostituierten als Opfer von Klassenunterschieden und (internationalem) Kapitalismus.

41 Mit der Dominanz (christlicher) Moralvorstellungen im Kampf gegen die Prostitution im 19. Jahrhundert wurde das Konzept der Prostituierten als Opfer des Kapitalismus ad acta gelegt. Von den achtziger Jahren des 19. Jahrhunderts an ersetzte das Bild der gefallenen Frau die ältere Vorstellung. Der Status der „gefallenen Frau“ galt als Übergangszustand. Das änderte sich jedoch durch die Erfindung der „gewöhnlichen Prostituierten als rechtliche Kategorie in England“ (Walkowitz, 1982). Dies bedeutete die Verfestigung des Stigmas in einer Kategorie, die nicht nur als sexuell abartig, sondern als sozial ausgegrenzt galt. Im Holländischen kommt dies in der Redensart „Einmal eine Hure, immer eine Hure“ zum Ausdruck. Nach dieser Ansicht ist die Prostitution keine Tätigkeit, sondern ein Charakterzug. Die gefallene Frau war dem Materialismus, Luxusstreben und all den Gefahren des modernen Lebens erlegen (Kompagnie, Bossenbroek, De Vries 1997, Koenders, 1996). In den achtziger Jahren des 20. Jahrhunderts wurde diese Vorstellung von Organisationen zur Verteidigung der Rechte von Prostituierten in Frage gestellt, die sich SexarbeiterInnen nennen, was den Schwerpunkt auf die Tätigkeit, nicht die Person selbst legt.

Stempvoort, 2008, Blaak, 1998) erwähnte Motivationen sind der Wunsch nach männlicher Aufmerksamkeit, Abenteuerlust und Auflehnung gegen das Umfeld. Eine vom niederländischen Team befragte Frau meinte, sie sei unter anderem auch aus Neugier zu dieser Tätigkeit gekommen. In seinen früheren Gesprächen mit niederländischen SexarbeiterInnen befragte Wagenaar diese wiederholt in Clubs. Dabei erklärten die Frauen, die zum Teil verheiratet waren und ein Leben in der Mittelschicht führten, dass Neugier oder die Möglichkeit, mehr Geld zu verdienen, ihre Gründe für den Einstieg in die Sexarbeit gewesen seien. Regioplan (2006) nennt zusätzlich den Wunsch nach einem aufregenden Leben und „Spaß“ als Gründe für die Berufswahl.

In einer Migrationsstudie auf Haushaltsebene schreibt Wood zum Thema der persönlichen Migrationserfahrung, dass ein ausschlaggebender Faktor in diesem Prozess das Vorhandensein von Vorbildern ist, d.h. Personen, die bereits ausgewandert und wohlhabender zurückgekehrt sind (J. Wood, zitiert in Asian Pacific Development Centre, 1989). Diese Personen sind die ersten in einer Migrationskette von FreundInnen, Verwandten usw. Dies scheint das zutreffendste Modell für die von uns im Rahmen dieser Studie befragten Frauen zu sein und erklärt auch die Wahl des Ziellandes. Die Neulinge greifen auf die Netzwerke und Informationen bereits angekommener MigrantInnen zurück. Pheterson (2004) schlägt darüber hinaus vor, die Frage, ob Sexarbeit freiwillig bzw. unfreiwillig erbracht wird, zu klären, indem die Personen über ihren Entscheidungsprozess befragt werden. Allerdings schenken die meisten Publikationen zur Sexarbeit diesem Prozess kaum Aufmerksamkeit und es könnte sich als schwierig erweisen, ihn im Nachhinein mit den GesprächspartnerInnen zu rekonstruieren. Auch auf Biografien aufbauende Studien (Jansen, 2007, Westerik, 2009) enthalten nur wenig Informationen über diesen Prozess. Jansen erwähnt die Ambivalenz – ein Gefühl der Scham, aber auch die Chance, Geld zu verdienen. Sowohl Jansen als auch Westerik sowie viele unserer GesprächspartnerInnen erwähnen Netzwerke von FreundInnen und Verwandten, die bereits in der Prostitution tätig sind. Die Aussagen gehandelter Frauen oder der Opfer von Loverboys erzählen meist von Frauen, die von dritter Seite – einem Liebhaber oder einer Organisation – zur Prostitution gezwungen wurden (Ziverte, 2004, Werson, 2010). Eine weiter gehende Literaturübersicht und unsere eigene Feldforschung ergeben folgende Faktoren, die im Entscheidungsprozess eine Rolle spielen:

- Nötigung
- Liebesbeziehung
- Vergleich mit anderen Berufschancen
- Vorbilder oder sonstiger Bezug zur Sexindustrie

### **Nötigung.**

Drei Frauen aus der niederländischen Population meinten, sie seien durch (mehrere) Zuhälter zur Sexarbeit genötigt worden. Eine von uns befragte Frau war schon vorher als Sexarbeiterin tätig, wurde aber nach eigener Aussage von Roma-Männern gezwungen, ihr Land zu verlassen und in Österreich zu arbeiten. Eine fünfte Frau beschrieb ihren Liebhaber, der sie zur Sexarbeit brachte, später als Zuhälter.

### Intermezzo

Als das Geschäft immer schlechter ging und ich in Ungarn weniger verdiente, kam ich dem Vorschlag nach, in Graz zu arbeiten. Zwei Zigeuner agierten als Mittelsmänner. Nachdem wir aufgebrochen waren, boten sie mir etwas zu trinken an. Die beiden Männer zwangen mich, Ecstasy zu nehmen, und drohten mir mit Gewalt, sollte ich ablehnen. Also nahm ich das Ecstasy und dann noch mehr und immer mehr, bis ich das Bewusstsein verlor. Als ich wieder zu mir kam, war ich gefesselt. Sie verprügelten mich und zwangen mich, für sie zu arbeiten. Sie nahmen mir all mein Geld weg (Quelle: Interview).

Drogen als Erklärung für den Einstieg in die Prostitution werden in der Literatur häufig erwähnt. (Ziverte, 2004). Die Frau, deren Erfahrung oben beschrieben wird, wollte nicht gerne darüber reden. Sie weigerte sich, über die ihr gemachten Versprechen, die Art ihres Transports nach Österreich und ihre Beziehung zu den Menschenhändlern zu sprechen.

Etwa 10 % der Befragten in unseren zwei Populationen meinten, sie seien bezüglich der Umstände ihrer Arbeit getäuscht worden. Mit einer Ausnahme wussten alle, dass sie als Prostituierte arbeiten würden. Da es sich um qualitative Samples handelt, können wir nicht auf die gesamte Population von SexarbeiterInnen in den beiden Ländern schließen. Auch ist das Wort „Nötigung“ hier ein unklarer Begriff, der verschiedene Bedeutungen annehmen kann. Dennoch widerspricht die verhältnismäßig geringe Zahl und die Art der von den Sexarbeiterinnen erzählten Geschichten dem weit verbreiteten öffentlichen Diskurs über Zwangsprostitution und Menschenhandel. Dieser Diskurs lässt häufig die Eigenbeteiligung dieser nur als Opfer etikettierten Frauen außer Acht. Die Gespräche zeigten wiederholt und oft in beeindruckender Weise, wie sich SexarbeiterInnen trotz ihrer rechtlich und ökonomisch riskanten Position aus Notlagen und Unterdrückung befreien. Ein weiteres Ergebnis der Gespräche ist die Erkenntnis, dass die freiwillige Entscheidung als Prostituierte zu arbeiten, durchaus keine Garantie gegen verschiedene Formen der Ausbeutung darstellt, wie wir noch sehen werden.

### Liebesbeziehung.

Manche Frauen verlieben sich in einen Mann, der sie dann manipuliert oder zwingt, sich zu prostituieren. Oft sind sie von diesem Mann emotional abhängig. In den Niederlanden werden solche Männer als „Loverboys“ bezeichnet. Viel ist über sie gesagt und geschrieben worden; die bekanntesten Geschichten über dieses Phänomen folgen einem bestimmten Muster: Ein von ihren – meist geschiedenen – Eltern nicht genügend beachtetes Mädchen oder eine junge Frau mit wenig Selbstwertgefühl verliebt sich in einen Mann, der ihr Geschenke macht und das Gefühl gibt, wichtig zu sein. Sie wird dann von ihrer Familie und ihrem Freundeskreis isoliert und für die Arbeit im Sexgeschäft vorbereitet (Bovenkerk et al., 2004). Eine frühere Generation hätte solche Männer Zuhälter genannt. Vier vom niederländischen Team befragte Frauen meinten, sie seien wegen eines Mannes zur Prostitution gekommen. Nur zwei bezeichneten sich als Menschenhandelsopfer.

### Intermezzo

Damals hatte ich einen marokkanischen Freund, der meinte, ich könne mit Prostitution Geld verdienen. So fing ich im Alter von 18 Jahren in einem Antwerpener Club an. Für ein paar Monate stieg ich auch wieder aus, kam aber dann zurück. Ich hatte noch immer denselben Partner und lebte noch immer in Belgien. Aber in den letzten acht Jahren arbeite ich nur, weil ich es will. Diesen Partner habe ich verlassen (Quelle: Interview).

## Vorbilder oder sonstiger Bezug zur Sexindustrie.

Die meisten Frauen hatten FreundInnen, Verwandte und Bekannte, die ihnen über die Verdienstmöglichkeiten mit Sexarbeit erzählten. Damit erhielten sie nicht nur Informationen über die Arbeit, sondern auch Hilfe bei der Übersiedlung in das fremde Land, bei Amtswegen und der Suche nach einem Arbeitsplatz. Wiederum betont die Mehrheit der Befragten in beiden Ländern, dass es ihre eigene Entscheidung gewesen sei; niemand habe sie zur Prostitution gezwungen. Einige Frauen gaben offen zu, einen Zuhälter zu haben oder gehabt zu haben. Werden diese Interviews ernst genommen, ergibt sich ein viel nuancierteres Bild der Zuhälterei. Ohne Zweifel besteht das Phänomen des Zuhälters, aber wir können nichts über sein Ausmaß aussagen.<sup>42</sup> Die Erklärungen der SexarbeiterInnen zeigten auf, dass eine simple Klassifizierung in Opfer und Täter nicht der Realität entspricht. Einerseits bezeichnen nicht alle InterviewpartnerInnen Zuhälter als Täter und Ausbeuter (sondern als Vermittler oder Dienstleistungserbringer) und andererseits wären nach der strafrechtlichen Definition der Zuhälterei in Österreich auch Eltern, Geschwister und Partner Zuhälter, wenn sie regelmäßige Zuwendungen von SexarbeiterInnen erhalten.

Wir wissen nicht, wie lange MigrantInnen für ihre Migrationsentscheidung benötigen; diese ist wohl sehr schwer, ja wahrscheinlich unmöglich zu rekonstruieren. Allerdings wissen wir in einigen Fällen, wie lange die Frauen brauchten, um sich für die Arbeit als Prostituierte zu entscheiden. In der niederländischen Population überlegten wenigstens vier Befragte sehr lange, bevor sie diesen Entschluss trafen – zwei einige Jahre und zwei etliche Monate. Manche Frauen meinten, sie hätten jahrelang mit der Idee gespielt. Eine Frau wartete zwei Monate, bis sie einen zweiten Freier akzeptierte. Eine andere Frau verbrachte eine Zeitlang in einem Club als Beobachterin, bevor sie sich den anderen Prostituierten anschloss. Eine Frau meinte, sie hätte aus Sorge über die Konsequenzen gezögert, falls ihre Familie von ihrem Lebenswandel erfahren würde.

## Vergleich mit anderen Berufschancen.

Wie andere Menschen auf der Suche nach einem Lebensunterhalt vergleichen auch SexarbeiterInnen verschiedene Optionen, fragen sich, was mit ihrem Bildungsgrad vereinbar ist, wie viel Geld sie verdienen werden und wie sehr sie mit ihrer Arbeit zufrieden sind. Kommt es zu einer dramatischen Veränderung im eigenen Leben, wie dies für drei Frauen in unserer Population der Fall war, stellen sich langfristige Lösungen wie eine Ausbildung und die Bewerbung für verschiedene Arbeitsstellen nicht als idealer Ausweg dar. Die niederländische Population zeigt einige Beispiele für die Vielfalt in dieser Gruppe auf. Zwei Befragte mussten aufgrund einer Erkrankung ihres Partners plötzlich die Familie erhalten. Zwei der befragten Migrantinnen kamen in die Niederlande, um hier mit einem holländischen Partner zu leben. Die Beziehungen scheiterten und die Frauen wollten im Land bleiben, fanden jedoch keine Arbeit. Drei Interviewpartnerinnen (alle niederländische Staatsangehörige) finanzierten ihr Studium mit Sexarbeit. Neun Befragte kamen zur Sexarbeit, weil sie entlassen worden waren oder ihre ArbeitgeberIn in Konkurs gegangen war. 19 Befragte hatten neben der Sexarbeit eine zweite Stelle oder studierten. Drei Frauen waren arbeitslos gemeldet. Dies könnte vielleicht auf noch mehr Personen zutreffen, aber SexarbeiterInnen sind selten bereit, darüber zu sprechen, da sie Angst vor einer Betrugsanzeige haben. Für sechs Befragte war die Sexarbeit ihre erste und einzige Berufstätigkeit. 33 Personen waren früher in anderen Berufen tätig. Drei Befragte erklärten, finanziell nicht von der Prostitution abhängig zu sein. Ein Sexarbeiter mit Migrationshintergrund war daneben

---

<sup>42</sup> Gut informierte Personen von außerhalb der Szene zögern auch, Zahlen oder Prozentsätze zu nennen. Nur eine Person schätzte, dass etwa 75 % der SexarbeiterInnen einen Zuhälter hätten (Interview mit M. Bauer, LKA Oberösterreich, 31.03.2011). Dies würde bedeuten, dass sowohl Outdoor- als auch Indoor-Prostituierte Zuhälter haben, während die Zuhälterei gemeinhin vor allem mit der Straßenprostitution assoziiert wird.

als Reinigungskraft beschäftigt; er wollte keine Einzelheiten nennen, aber die befragende Person hatte den Eindruck, der Sexarbeiter würde in seiner Arbeit als Reinigungskraft ausgebeutet.

Etliche Befragte wiesen einen guten Bildungsgrad auf. Drei hatten Universitätsbildung, eine Person hatte das Universitätsstudium abgebrochen. Vier hatten eine höhere Lehranstalt absolviert, eine Person diese abgebrochen. Eine Person hatte eine Fachschulausbildung abgebrochen. Zwei Personen hatten die Sekundarstufe nicht beendet; neun Befragte hatten eine abgeschlossene Berufsausbildung. Eine Person mit Migrationshintergrund hatte eine paramedizinische Ausbildung abgebrochen, zwei Befragte hatten die Sekundarschule verlassen, drei waren in ihren Heimatländern schlecht bezahlten Berufen nachgegangen. Im Forum von Kinky.nl, das dem Erfahrungsaustausch der Frauen dient, meinen einige PosterInnen, dass Sexarbeit als Nebenbeschäftigung weniger anstrengend sei, da sie auf das Einkommen aus der Prostitution nicht angewiesen und durch einen etwaigen Mangel an Freiern nicht beunruhigt seien. Allerdings sind unsere Ergebnisse möglicherweise verzerrt, da wir uns auf MigrantInnen mit holländischen und/oder englischen Sprachkenntnissen beschränken mussten, die essenziell sind, um eine Stellung außerhalb der Sexindustrie zu finden.

### Schlussfolgerung.

Die Verknüpfung von Prostitution und Migration hat wesentliche Auswirkungen auf politische Maßnahmen. Erstens ist Sexarbeit eine Tätigkeit, in der sich oft ArbeitsmigrantInnen wiederfinden, da sie minimale Zugangsvoraussetzungen aufweist, Barzahlung oft außerhalb des Steuersystems bietet und keinen Dienstvertrag erfordert, was hohe Mobilität ermöglicht. Obwohl die Bezahlung nicht gut ist, die Arbeitszeiten lang und die Arbeitsbedingungen beklagenswert sind, passt die Tätigkeit doch in die Lebensweise der Neuankömmlinge. Sogar die eigentlich schlechte Bezahlung ist für viele von ihnen beträchtlich höher als die Beträge, die sie vielleicht in ihrem Heimatland verdienen könnten. Dies wird durch die Tatsache untermauert, dass viele SexarbeiterInnen unserer Studie trotz der langen Arbeitszeiten und der Notwendigkeit, die Hälfte ihrer Einnahmen an den/die BordellbesitzerIn abzuliefern, recht positiv über ihre Arbeit sprechen. Zweitens sind Neuankömmlinge in schlecht bezahlten Stellungen besonders durch Ausbeutung gefährdet: Sie sprechen die Landessprache nicht und sind nicht mit lokalen Gesetzen, Sitten und Einrichtungen vertraut.<sup>43</sup> Darüber hinaus sind Neuankömmlinge von Dritten abhängig, z.B. Verwandten, FreundInnen oder Mittelsmännern, die sie bezahlen, um ihren Weg durch das Verwaltungssystem des neuen Aufenthaltslandes, eine Wohnung, ärztliche Versorgung, Schulen usw. zu finden. Viertens sind in den Augen der einheimischen Bevölkerung SexarbeiterInnen doppelt stigmatisiert – als Prostituierte und MigrantInnen, was ihr Ausbeutungsrisiko noch erhöht. Wir werden dieser Frage in Kapitel 6 nachgehen. Fünftens zeigen unsere Interviews ein ganz anderes Bild in Bezug auf die Motivation, der Prostitution nachzugehen. Obwohl für viele Befragte das Geld den Hauptgrund darstellte, wurden etliche andere durch Neugier und den Wunsch nach Luxusgütern oder zusätzlichen Nebeneinnahmen angetrieben. Diesem abweichenden Bild entspricht der Umstand, dass ein Großteil unserer Befragten ein höheres Bildungsniveau aufwies. Obwohl wir auf etliche Fälle von Nötigung und offenkundiger Ausbeutung stießen, zeigte sich schließlich auch hier ein vielschichtigeres Bild. Die Beziehung zwischen den Frauen und ihren „Zuhältern“ war oft nicht eindeutig, da viele von ihnen in der Lage

---

43 Dies ist natürlich ebenfalls nicht auf Sexarbeiterinnen beschränkt. Ein Artikel über die lateinamerikanischen BewohnerInnen Londons im Guardian erklärt wie folgt: „Es zeigte sich auch, dass die junge und weithin gut ausgebildete lateinamerikanische Bevölkerung zwar eine hohe Beschäftigungsquote von 85 % aufwies, jedoch oft schwerer Ausbeutung ausgesetzt war, wobei 40 % der lateinamerikanischen Arbeitskräfte am Arbeitsplatz schlecht behandelt und ausgebeutet wurden und 11 % Arbeitsentgelte unter dem landesweiten Mindestlohniveau erhielten. Dieser Prozentsatz übersteigt den landesweiten Durchschnitt um das Zehnfache. (...) Schlechte Englischkenntnisse und ein unklarer Rechtsstatus im Verein mit Unwissenheit um ArbeitnehmerInnenrechte machen diese Bevölkerungsgruppe zu einer leichten Beute für Unternehmen, die unter dem Mindestlohniveau sowie weder Überstunden noch Urlaubsgeld bezahlen. Die ArbeitnehmerInnen müssen oft 16 Stunden täglich arbeiten und sind Rassismus sowie körperlicher Misshandlung und sexuellem Missbrauch ausgesetzt“ (The Guardian, 23.06.2012, 8).

waren, sich aus einer Missbrauchsbeziehung zu befreien, und eine beträchtliche Anzahl dennoch freiwillig wieder zur Sexarbeit zurückkehrte. Wie wir bereits in Kapitel 1 vorgebracht haben, machen es diese unterschiedlichen „Gesichter“ der Prostitution äußerst schwierig, wirksame politische Maßnahmen zur Verbesserung der Lage von SexarbeiterInnen zu entwickeln. Im Abschlusskapitel geben wir einige Empfehlungen ab, die auf die Vielfalt und dynamische Komplexität der Prostitution eingehen.

#### 2.4.4 Arbeitszeit

In den neunziger Jahren des 20. Jahrhunderts wurde oft eingemahnt, dass niederländische ArbeitgeberInnen sechs Arbeitstage von jeweils zwölf Stunden pro Woche als ganz normal für die Frauen empfanden (Vanwesenbeeck et al., 1989). Ferien, arbeitsfreie Tage und Gleitzeitregelungen führten häufig zu Konflikten. Seit dem Jahr 2000 müssen BetreiberInnen jedoch Teilzeitbeschäftigte akzeptieren. Allerdings bietet die Arbeitszeiteinteilung weiterhin Stoff für Konflikte. Aus den Interviews, dem InsiderInnen-Tagebuch und auf Grundlage unserer Beobachtungen können wir schließen, dass Frauen in Clubs, privaten Häusern und Salons einige Tage durchgehend viele Stunden arbeiten und dann in dieser Woche nicht mehr in die Einrichtung zurückkehren. Einige Websites von Etablissements veröffentlichen die Arbeitspläne der Frauen. Dies ist verständlich: Die Sexarbeiterin muss aus einer anderen Stadt anreisen und ihr Arbeitstag erfordert umfangreiche Vorbereitungen. In diesem Fall ist es nicht sinnvoll, nur einige Stunden am Tag zu arbeiten.

In unserer Gruppe schätzten 28 von 44 Befragten ihre Arbeitszeit ein.<sup>44</sup> Drei von den 28 Personen arbeiteten nur dann, wenn sie einen Kunden kontaktieren wollten. Wir unterschieden diese SexarbeiterInnen von jenen, die zu einem Arbeitsplatz anreisten und dort auf Freier warteten. Zwei von ihnen arbeiteten nur dann, wenn sie gerufen wurden (Bereitschaft). Insbesondere Männer hatten Probleme damit, uns Informationen über ihre Arbeitszeit zu geben, da sie diese mit ihrem Reinigungsjob verbanden und außerdem viel Zeit damit verbrachten, Kunden zu werben. Die verbleibenden 23 Personen gaben folgende Auskünfte:

- 2 arbeiteten 7 Tage pro Woche mit langen Arbeitszeiten.
- 5 arbeiteten 6 Tage pro Woche mit langen Arbeitszeiten.
- 2 arbeiteten 5 Tage pro Woche 8 Stunden pro Tag.
- 1 arbeitete 5 Tage pro Woche 6 Stunden pro Tag.
- 4 arbeiteten 4 Tage pro Woche mit langen Arbeitszeiten (11 Stunden).
- 1 arbeitete 2 Tage und 1 Nacht pro Woche.
- 8 hatten unregelmäßige Arbeitszeiten.

Da die Arbeitszeiten oft unregelmäßig sind, lassen die Daten keine klaren Schlussfolgerungen zu. Insbesondere in der Fensterprostitution ist die Arbeitszeit oft sehr lang, weil die SexarbeiterInnen das Fenster für die ganze Woche oder noch länger mieten müssen. Wenn es wenige Freier gibt und da die Mieten hoch sind, müssen sie in diesem Zeitraum so viele Kunden akzeptieren wie möglich. Das Fenster leer stehen zu lassen ist ein Luxus, den sie sich nicht leisten können (Rode Draad, 2012, van Wijk et al., 2010).<sup>45</sup>

---

<sup>44</sup> Von zwei anderen wissen wir nur, dass sie „viel“ arbeiten. Manche wussten nicht genau, wie viele Stunden pro Woche sie arbeiteten; drei von den 44 hatten sich aus der Prostitution zurückgezogen.

<sup>45</sup> Die neu eingeführte Mindestmietdauer von einem Monat in der Stadt Utrecht verschärfte dieses Problem für die SexarbeiterInnen. Diese Maßnahme war durch die Absicht begründet, den schnellen Wechsel von SexarbeiterInnen zu unterbinden, da dieser nach Meinung der Stadtverwaltung auf Menschenhandel hindeutet.

Im Gegensatz zu den Niederlanden lag die durchschnittliche wöchentliche Arbeitszeit der befragten österreichischen SexarbeiterInnen mit 60 Stunden weit über der durchschnittlichen Arbeitszeit von vielen Selbständigen oder Beschäftigten. Diese langen Arbeitszeiten haben nichts mit eventuellen Tätigkeiten außerhalb der Prostitution zu tun (nur acht von 85 SexarbeiterInnen hatten einen Zweitjob). Die Analyse zeigte, dass große Unterschiede zwischen SexarbeiterInnen in klassischen Bordellen, Nichtclubs oder auf der Straße einerseits und jenen in Laufhäusern andererseits bestehen. Die Arbeitszeit der ersten Gruppe beträgt im Durchschnitt etwa 50 Stunden pro Woche; in den Laufhäusern handelt es jedoch um 70 Stunden.<sup>46</sup> Die Gründe für diese Unterschiede liegen wohl darin, dass der Stundenplan der SexarbeiterInnen den Betriebszeiten der jeweiligen Einrichtung entspricht. Die Frauen in den Laufhäusern können zwar ihre eigenen Arbeitszeiten festlegen, arbeiten jedoch viel mehr als ihre Kolleginnen in Bordellen. Dies ist einerseits die Folge des oft geäußerten Wunsches der SexarbeiterInnen, in möglichst kurzer Zeit möglichst viel Geld zu verdienen; andererseits sind die Mieten für die Zimmer bzw. Apartments in den Laufhäusern häufig sehr hoch. Außerdem werden sie oft auch von den Frauen privat bewohnt. Dass sie also schon „vor Ort“ sind, scheint ihre Freizeit weiter zu beschneiden. Die durchschnittliche Arbeitszeit wird darüber hinaus durch den Familienstand der Sexarbeiterin beeinflusst: Frauen mit unterhaltspflichtigen Kindern, die bei ihnen in Österreich oder in einem Nachbarland leben, haben kürzere Arbeitszeiten.

**Arbeitszeitunterbrechungen.** Im Zuge unserer Beobachtung der Fensterprostitution bemerkten wir, dass sich die Sexarbeiterinnen bei Kundenmangel nicht hinsetzten, um etwas zu lesen, oder einem anderen Zeitvertreib nachgingen. Vielmehr verbrachten sie die Zeit stehend und versuchten Kunden anzuwerben oder verhandelten über den Preis mit draußen stehenden potenziellen Freiern, um diese zum Eintritt zu motivieren. In (privaten) Clubs und Salons können sich nach Aussage der Insiderin die Frauen bloß mit Fernsehen oder Gesprächen die Zeit vertreiben, bis Kunden kommen. Es ist auch unüblich, eine Mahlzeit zu beenden oder eine Pause zu machen, wenn ein Kunde eintritt oder vorgestellt werden will.

**Urlaubszeiten.** Für SexarbeiterInnen in der Fensterprostitution kann ein Urlaub eine teure Sache werden, denn sie müssen während ihrer Abwesenheit für das Fenster weiter bezahlen. Ein zweiter Grund ist ebenfalls auszumachen: Im Bericht über Thai-Clubs (Rode Draad 2008) klagen die Thailänderinnen darüber, dass ein Besuch zu Hause auch deswegen kostspielig sei, weil die (Groß-) Familie daheim aufwändige Geschenke erwartet. Aufgrund von Informationen der österreichischen SexarbeiterInnen geht die Mehrheit der Personen höchstens vier Wochen jährlich auf Urlaub. Auch hier kommt der Familienstand ins Spiel, aber auch Einkommen und Entfernung vom Heimatland spielen eine Rolle. Die EinrichtungsbetreiberInnen scheinen die arbeitsfreien Tage nicht zu beschränken. Da die Apartments in den Laufhäusern wöchentlich vermietet werden, ist eine Abwesenheit für SexarbeiterInnen kein Problem.

### 2.4.5 Verdienst

Im Vergleich mit anderen Ländern sind die Preise für sexuelle Dienstleistungen in den Niederlanden recht niedrig.<sup>47</sup> Die durchschnittliche Transaktion in den Fensterzonen (Geleenstraat in Den Haag und Zandpad in Utrecht) beträgt 50 Euro für Standarddienstleistungen (vaginal und oral). In billigeren Zonen ist dieser Preis 25 bis 30 Euro (Doubletstraat in Den Haag und Hardebollenstraat in Utrecht) und kann so-

---

<sup>46</sup> In diesen Berechnungen sind regelmäßige Arbeitsunterbrechungen wie etwa zwei Wochen Arbeit/zwei Wochen Freizeit berücksichtigt. Das Warten auf Kunden ist ebenfalls enthalten, da die SexarbeiterInnen den Arbeitsplatz nicht verlassen.

<sup>47</sup> Website von Rode Draad, beruhend auf Recherchen auf Hookers.nl und Feldforschung in mehreren osteuropäischen Ländern.



gar noch niedriger sein. Die in (privaten) Clubs geforderten Preise sind höher, weil die dem/der InhaberIn zustehenden Kosten für das Zimmer vom Kunden bezahlt werden. Die Preise für Standarddienstleistungen in Wien und Oberösterreich schwanken von 50 bis 120 Euro für eine halbe Stunde, sind aber wie in den Niederlanden von der Art des Etablissements abhängig. In allen Einrichtungen werden die Mindestpreise für Standarddienstleistungen (meist von den InhaberInnen) festgesetzt. Die SexarbeiterInnen sehen dies als Mittel gegen Preisdumping. Straßenprostituierte verlangen die niedrigsten Preise; hier war der Preisverfall besonders ausgeprägt.<sup>48</sup> Die meisten befragten SexarbeiterInnen beklagten den Preisverfall der letzten Jahre und machten die Finanzkrise sowie härtere Konkurrenz aufgrund der steigenden Anzahl von SexarbeiterInnen dafür verantwortlich.

Preisentwicklungen in der Prostitution sind schwer vorhersagbar. Im Jahr 1999 errechneten Kruize und Slot, dass die Preise in der Fensterprostitution in den vorhergehenden Jahrzehnten um 50 % (im Verhältnis zur Kaufkraft) gefallen waren, und sahen dies als Folge der abnehmenden Tabuisierung der Prostitution und einer größeren Anzahl von SexarbeiterInnen. Allerdings konnten wir keinen Hinweis auf eine Wechselbeziehung zwischen Legalisierung und einer Zunahme der SexarbeiterInnen feststellen. Eine alternative Erklärung mag darin liegen, dass es in der Prostitution keinen echten Mechanismus zur Marktregulierung gibt. Ein Marktmechanismus setzt eine gewisse Gleichstellung der Akteure und die freie Wahl von Leistungserbringern und Kunden voraus. Dies gilt hier aber aus verschiedenen Gründen nicht: Erstens regeln die Behörden die Anzahl der Arbeitsplätze. Zweitens werden nicht wenige Frauen von Dritten gezwungen, ihre Preise zu senken, um den Umsatz zu erhöhen. Drittens üben auch die BordellinhaberInnen einen starken Einfluss auf die Preisgestaltung aus.

Viele Forschende (Van Wijk, 2010, Regioplan, 2006 und Amesberger) weisen auf die Schwierigkeit hin, von SexarbeiterInnen Auskünfte über ihren Verdienst zu erhalten. SexarbeiterInnen erklären, dieses Thema vermeiden zu wollen, um nicht die Aufmerksamkeit des Finanzamts auf sich zu ziehen. Aber wir vermuten, dass es noch einen anderen Grund gibt, warum SexarbeiterInnen ungern ihre Einnahmen ansprechen. Vielleicht ist ihnen klar, dass ihr Verdienst enttäuschend niedrig ist, und so vermeiden sie das Thema: Warum in einem stigmatisierten Beruf arbeiten, wenn man so wenig dabei verdient? Das niederländische Team näherte sich der sensiblen Einkommensfrage indirekt, indem die SexarbeiterInnen gefragt wurden, an welchem Tag sie zuletzt keinen Kunden gehabt hatten. Dies erwies sich als hilfreich, da den Befragten so klar wurde, dass sie nicht die einzigen SexarbeiterInnen mit niedrigem Einkommen waren. In unserer niederländischen Forschungspopulation zählten wir 23 Frauen, die in einer Einrichtung arbeiteten, wo sie auf Freier warteten. 13 von ihnen meinten, es vergingen auch ganze Tage ohne Kunden.

Sechs von ihnen hatten diese Erfahrung nicht gemacht. Zwei waren erst kurz dabei, wobei dies nicht immer eine Garantie gegen Kundenmangel ist. Eine Frau machte diese Erfahrung an ihrem ersten Arbeitstag: „Da sitzt du dann, hübsch und nett in deiner Reizwäsche, und keiner will dich.“ Eine Frau in einem Privatclub hatte durchschnittlich sieben Kunden pro Tag, aber die anderen mussten mit einem bis drei Kunden täglich auskommen. Eine der Befragten versuchte es in einem Massagesalon, hatte aber nur einen Freier, weshalb sie sich an einen Escortservice wandte.

Zwei Frauen verdienten vor Steuern 100 Euro pro (zwölfstündigem) Arbeitstag. Eine dritte Frau verdiente 150 Euro und eine weitere konnte an manchen Tagen nur 25 Euro erwirtschaften. Im Rotlichtbezirk meinte eine Frau, sie könne höchstens 350 Euro an einem guten Tag verdienen, dies erfordere aber einen

zwölfstündigen Arbeitstag, und sie müsse jedenfalls täglich 220 Euro für das Fenster bezahlen. Eine dritte Quelle für Auskünfte über den Verdienst der Frauen ist das Insiderinnen-Tagebuch, welches außerdem die Kommentare (und wenn möglich auch die Anzahl der Freier) der Kolleginnen vermerkt.

### Intermezzo

...Heute hatten wir den ganzen Tag über bloß fünf Kunden, auf die wir drei von 12 Uhr mittags bis 10 Uhr abends gewartet haben. ...

... Zuerst waren ein paar Leute da, aber nachdem wir alle jeweils zwei Kunden bedient hatten, wurde es sehr ruhig. Ich habe heute sicher keinen Kunden mehr. Am nächsten Tag gehe ich mit 35 Euro nach Hause, für die ich dann acht Stunden gearbeitet habe. Meine Kollegin hat überhaupt nichts verdient und die anderen hatten höchstens zwei Kunden pro Mädchen. Die anderen hatten höchstens einen oder zwei Kunden. ...

... Heute ist nichts los und ich werde nichts verdienen, genau wie meine Kolleginnen, die drei Stunden fahren müssen, um hierher zu kommen.

...Ich bin in einem anderen Etablissement. Drei Frauen hatten insgesamt 14 Kunden. ...

... Heute habe ich mein Geld bekommen: Ich habe sechs Tage mit jeweils 11 Stunden Arbeitszeit hinter mir und insgesamt 350 Euro verdient, das bedeutet einen Stundenlohn von 6,50 Euro. Dieses Lokal ist auch am Sonntag geöffnet. Letzte Woche kamen fünf Männer. Zum Glück ist hier am Sonntag nur fünf Stunden Betrieb, also arbeite ich weniger Zeit gratis, anstatt viele Stunden ohne einen Euro zu verdienen. Ich hatte keinen Kunden.

... Diese Woche hatte ich zwei Tage lang keinen Kunden. Es ist keine Seltenheit, hier den ganzen Tag für nur einen oder zwei Kunden herumzusitzen. ...

... Ich versuchte mein Glück mit einem Fenster. Ich hatte ein paar Kunden, aber meine Nachbarin hatte keinen einzigen. Die andere Kollegin hatte acht Kunden; manche zahlten bloß 30 Euro ohne Mehrwertsteuer. Wenn man an die Miete und die Steuern denkt, verliert man jede Hoffnung. ...

...Ich mietete ein Zimmer (illegal) und verdiente 330 Euro an einem Tag. ...

(Quelle: Auszüge aus dem Insiderinnen-Tagebuch)

Trotz der Probleme beim Ersuchen um Auskünfte über das Einkommen der SexarbeiterInnen gewährten einige Befragte doch (wenn auch widersprüchliche und vage) Einsichten. Manche bestätigten das Klischee des sehr hohen Einkommens, sind noch immer hoch zufrieden mit ihrem Verdienst, konnten ein Haus oder eine Wohnung schuldenfrei erwerben und sparen daneben. Andere haben nicht einmal das Allernötigste zum Leben, können ihre Miete nicht zahlen, haben Schulden bei der Sozialversicherung oder dem Telekombetreiber. Trotz der langen wöchentlichen Arbeitszeit sieht ein Drittel der Befragten in Österreich ihre wirtschaftliche Lage als unbefriedigend oder unzureichend an. Die Berechnung des durchschnittlichen Stundenverdiensts auf Grundlage einer Wochenarbeitszeit von 40 Stunden und eines angenommenen monatlichen Durchschnittseinkommens von 2.000 Euro<sup>49</sup> ergibt Bruttoeinnahmen von 8,30 bis 10 Euro pro Stunde (manchmal noch vor Sozialabgaben und sonstigen Aufwendungen wie Werbung, Requisiten usw.).

Es darf daraus geschlossen werden, dass die Einkünfte nicht regelmäßig und mit einigen Ausnahmen meist niedrig sind. In den Forumdiskussionen im Internet, bei denen sich SexarbeiterInnen austauschen, finden

49 Jene Frauen, die bereit waren, über ihre Einkünfte genauer zu sprechen, erwähnten einen Monatsverdienst von 1.000 bis 5.000 Euro. In Anbetracht der Tatsache, dass die Informationen nicht überprüfbar und SexarbeiterInnen meist nicht bereit sind, über ihr Einkommen zu sprechen, sollten diese Zahlen mit Vorsicht betrachtet werden und können gewiss nicht als repräsentativ gelten.

sich weiters etliche Klagen über niedrige Einnahmen und Kundenmangel. Die Frauen ärgern sich über viele nicht ernst gemeinte Anrufe prospektiver Kunden, auf die sie dann vergebens warten, da die Freier nicht zur verabredeten Zeit auftauchen.<sup>50</sup>

Die niederländische Insiderin probierte verschiedene Fensterzonen aus und bezahlte Tagesmieten von 145 bis 220 Euro. In manchen Städten verlangen die EtablissementbetreiberInnen zusätzliches Geld für Extras. Ein Handtuch kann für 8 Euro gemietet werden; ein Massagetisch kann zusätzliche 25 Euro kosten. In (privaten) Clubs können die BetreiberInnen Geld für Unterkunft und Verpflegung, manchmal auch für die Reinigung verlangen. Der Anteil, der an die InhaberInnen (privater) Clubs geht, wird vom Preis abgezogen, den der Kunde bezahlt; dies ist üblicherweise in den Einstiegsbedingungen (Opting-in) vereinbart (siehe Kap. 3). Auch entstehen SexarbeiterInnen beträchtliche Kosten für die An- und Heimreise. Während der Nachtstunden müssen sie oft Taxis nehmen. Nicht alle SexarbeiterInnen in den Fensterzonen können ihre Bücher selbst führen und müssen daher eine Person für die Buchhaltung engagieren. Sie bezahlen auch für die Dienste von Einkäufern, d.h. Männern, die wenig oder auch viel verlangen, um etwa belegte Brote oder Papiertücher zu besorgen. SexarbeiterInnen müssen darüber hinaus verschiedene Requisiten ihres Berufs beistellen wie Kondome, Massageöl und Sexspielzeug. Diese sind nur teilweise steuerlich abzugsfähig, da dokumentiert werden muss, dass der Einkauf im Zusammenhang mit der Arbeit steht. Beim Opting-in ist ein Fixbetrag absetzbar. Die Aufwendungen für Frisur, Make-up und Arbeitsbekleidung sind nicht steuerlich absetzbar.

Auch in Österreich sind die Fixkosten für SexarbeiterInnen hoch. Für die Miete werden in Laufhäusern oder Studios zwischen 270 und 630 Euro wöchentlich bezahlt. In Bordellen werden durchschnittlich 40 bis 50 % der Einnahmen von den BetreiberInnen abgezogen. Bei den im Gegenzug erhaltenen Dienstleistungen ist kein erkennbares Muster auszumachen: Hohe Mieten oder Abzüge bedeuten nicht unbedingt guten Service seitens der InhaberInnen. Manche SexarbeiterInnen müssen extra für Werbung, Handtücher und Reinigung bezahlen, andere wiederum nicht. Ein Teil der Fixkosten besteht aus Steuern und Sozialabgaben, aber nicht alle SexarbeiterInnen sind zahlungspflichtig, da der Vollzug dieser Gesetze Ländersache ist. Man darf annehmen, dass fast alle SexarbeiterInnen in Oberösterreich eine Pauschale bezahlen; in Wien gilt dies nur für eine Minderheit.

#### **2.4.6 ArbeitgeberIn-ArbeitnehmerIn-Beziehungen und Arbeitsbedingungen**

Wie wir in Kapitel 5 sehen werden, betrachtete die niederländische Regierung die ArbeitgeberIn-ArbeitnehmerIn-Beziehungen als zivilrechtliche Frage, die ohne staatliche Einmischung zwischen BetreiberInnen und SexarbeiterInnen zu regeln seien. Dies ermöglichte es den BetreiberInnen, die Einführung angemessener Arbeitsverträge und -bedingungen in ihren Etablissements zu verhindern. Obwohl die Finanzbehörde immer wieder feststellte, dass SexarbeiterInnen faktisch in einem Abhängigkeitsverhältnis in den Einrichtungen tätig waren, argumentierten die BetreiberInnen mit Erfolg, dass die SexarbeiterInnen als FreiberuflerInnen zu betrachten seien. Um das Patt zwischen Finanzbehörde und BetreiberInnen zu beenden und das arbeitsrechtliche Verhältnis zwischen BetreiberInnen und SexarbeiterInnen näher zu definieren, wurde das so genannte „Opting-in“-System erdacht. Dabei handelt es sich um eine Mischform von selbständiger Erwerbstätigkeit und Dienstverhältnis, eine Art von implizierter Arbeitsbeziehung, die für die Sexbranche adaptiert wurde. In Kapitel 5 wird das Opting-in näher beschrieben. Das Wichtigste dabei ist jedoch, dass zur Sicherstellung der Rechte der SexarbeiterInnen ein Paket von Bedingungen geschnürt wurde. Dieses umfasste das Recht von SexarbeiterInnen, ihre Arbeitszeit selbst festzusetzen, ihre Arbeitskleidung frei zu

wählen, Kunden, bestimmte sexuelle Handlungen sowie das Trinken von Alkohol mit Kunden abzulehnen, jederzeit eine Quittung zu verlangen und sich mit den BetreiberInnen einigen zu können, für Extradienstleistungen nicht einen zusätzlichen Prozentsatz der Einnahmen bezahlen zu müssen. Die Bedingungen wurden formuliert, um SexarbeiterInnen bei heiklen Fragen Schutz gegen Machtausübung seitens der BetreiberInnen zu bieten. Sie sollten verhindern, dass SexarbeiterInnen genötigt werden, gewisse Kunden zu akzeptieren und Handlungen gegen ihren Willen auszuführen, wirtschaftlicher Ausbeutung (in kleinem Maßstab) vorbeugen und sicherstellen, dass die Frauen nicht mehr Zeit mit sexuellen Dienstleistungen verbringen als von ihnen gewünscht. Da sich aber das (Arbeits-) Recht nicht auf Sexeinrichtungen bezieht, weichen die Arbeitsbedingungen in Prostitutionsstätten stark von den sonst in den Niederlanden üblichen Konditionen ab. Nachfolgend eine Zusammenfassung unserer in der Feldforschung sowie auf Grundlage der Gespräche mit SexarbeiterInnen gewonnenen Beobachtungen:

- Die meisten Einrichtungen haben ihre eigenen Bekleidungsvorschriften.
- Nach Aussage der GesprächspartnerInnen und der Insiderin beschwerten sich SexarbeiterInnen, dass Quittungen selten oder gar nicht ausgestellt würden.
- In (privaten) Clubs erhält der/die InhaberIn etwa die Hälfte des vom Kunden bezahlten Preises. Es gibt viele Klagen über dieses System, weil manche InhaberInnen nicht den dem Finanzamt zu stehenden Anteil einbehalten, sondern anstatt dessen selbst entscheiden, wie viel sie an das Finanzamt überweisen und wie viel den SexarbeiterInnen zusteht. Drei von uns befragte Frauen erwähnten hier Steuerbetrug auf ihre Kosten. Beim Opting-in müssen die SexarbeiterInnen nicht einen Teil der Trinkgelder und Extras an die InhaberInnen weitergeben, aber diese Regel wird von Letzteren häufig missachtet. In den oberösterreichischen Clubs stellt dies ein geringeres Problem dar. Ähnliche Beschwerden wurden auch von den Befragten in Wien geäußert.
- Die große Mehrheit der SexarbeiterInnen berichtet, dass sie Kunden ablehnen können. Allerdings erklärten die meisten in Clubs tätigen niederländischen Befragten, dass sie bestimmte sexuelle Handlungen nicht verweigern können. Aus einem Bericht über ein Treffen von SexarbeiterInnen und InhaberInnen geht hervor, dass die InhaberInnen versuchen, den Rahmen der angebotenen Dienstleistungen selbst zu bestimmen. Dies konnten wir in einem privaten Club selbst überprüfen: Die Inhaberin organisierte das Treffen mit dem Kunden und zählte die angebotenen Dienstleistungen auf. Die Insiderin berichtete, dass die Inhaberin drohte, ihre Freunde als Scheinkunden einzusetzen, um die Einhaltung dieser Regel durch die Frauen zu überwachen. Hier ist besonders erschwerend, dass sich aus den Internet-„Menüs“ (siehe Abschnitt über das Internet) von Clubs und Escort-Services ergibt, dass ungeschützter Oralverkehr von SexarbeiterInnen erwartet wird. Österreicherischen Befragten zufolge besteht hier ebenfalls ein Problem mit dem Ablehnen bestimmter sexueller Handlungen, wenn auch seltener. Keine der österreichischen Befragten berichtete, zu ungeschütztem Verkehr gezwungen worden zu sein. Obwohl Kunden in dieser Hinsicht Druck auf SexarbeiterInnen ausübten, die Nachfrage nach ungeschütztem Sex generell zunimmt und zahlreiche SexarbeiterInnen finden, dass eine Wettbewerbssituation entsteht, da KollegInnen ungeschützten Verkehr anbieten, betonten viele Frauen doch, dass es ausschließlich ihre eigene Entscheidung sei, solchen Wünschen nachzukommen oder nicht. Den Befragten zufolge wird niemand zu ungeschütztem Verkehr gezwungen.
- Manche Einrichtungen setzen Überwachungskameras und versteckte Mikrofone ein.
- Die Hygiene wird in den meisten Einrichtungen als ausreichend empfunden.
- Die Befragten unserer niederländischen Population meinten, dass der Alkoholkonsum in den Clubs kein großes Problem darstelle. In Österreich stellte sich dieser Punkt anders dar, weil in Bordellen

und Nachtclubs mehr oder minder erwartet wird, dass SexarbeiterInnen mit ihren Kunden Alkohol trinken. Die meisten Befragten meinten dazu, es gäbe Wege, den Alkoholkonsum zu umgehen. Einige gaben jedoch an, dies sei absolut nötig und das Trinken sei wegen ihrer Provision für den Alkoholkonsum ihrer Kunden ein Anreiz für die SexarbeiterInnen. Einige SexarbeiterInnen meinten, sie hätten Probleme mit Alkohol, andere wechselten zu Arbeitsplätzen, wo kein Alkohol erhältlich ist.

→ Die Fensterprostitution ist die „selbständigste“ Erwerbstätigkeit, aber auch hier stießen wir auf zahlreiche Probleme. Zwar kamen uns im Zuge unserer Forschungsarbeit keine Klagen über die InhaberInnen der Fenster in Den Haag zu Ohren, jedoch berichtete der Rode Draad über häufige Beschwerden betreffend den Inhaber zahlreicher Fenster in Utrecht, z.B. willkürliche Erhöhung der Mieten und Preise für Extradienstleistungen wie etwa eine Klimaanlage. Manche InhaberInnen von Fenstern außerhalb der Randstad üben mittels ihrer Hausordnungen indirekte Kontrolle darüber aus, welche Kunden abgelehnt werden können. Auch kommen Beschwerden über InhaberInnen von Fenstern vor, die keine Mehrwertsteuerrechnungen ausstellen.

Diese Eindrücke aus dem Zeitraum von 2010 bis 2012 ähneln jenen der Feldforschenden des Rode Draad in ihrer branchenweiten Untersuchung konzessionierter Einrichtungen im Jahr 2005 (Altink und Brokelman, 2006). Es erwies sich als sehr schwierig für SexarbeiterInnen, eine Einrichtung zu finden, wo sie unter annehmbaren Bedingungen arbeiten können. Die SexarbeiterInnen erwähnten nur zwei Einrichtungen, in denen das Klima positiv ist und es den Frauen freisteht, ihre Arbeitsbedingungen selbst zu bestimmen. Die meisten InhaberInnen sind „schlechte ArbeitgeberInnen“. Das Arbeitsbedingungen-Paket beim Opting-in war ein gutgemeinter Versuch, die Lage der SexarbeiterInnen zu verbessern, aber es gab keine klare Vorgehensweise (und schon gar keine Sanktionen) bei Nichteinhaltung des Pakets. Obwohl die Prostitution nach dem Legalisierungsgesetz aus dem Jahr 2000 als Arbeit gilt, fehlen in der Branche noch heute – zwölf Jahre nach der Verabschiedung durch das niederländische Parlament – annehmbare ArbeitgeberIn-ArbeitnehmerIn-Beziehungen. Vielleicht ist dies aber schon bald ein Problem der Vergangenheit. Die Anzahl der Sexeinrichtungen hat dramatisch abgenommen und das Aufkommen von Internet und Mobiltelefonen verleiht den SexarbeiterInnen viel größere Freiheit, ihre Arbeitszeit, Arbeitsplätze und Arbeitsbedingungen selbst zu bestimmen.

Eine wichtige Erkenntnis aus der Studie war, dass Prostitutionspolitik häufig ein Beispiel für sogenannte „**Moralpolitik**“ darstellt. Viele haben eine Meinung zu Sexarbeit, die immer wieder weniger von Sachargumenten, als vielmehr von Moralvorstellungen getragen ist. Auch die Medien spielen hier eine entsprechende Rolle. Das macht es für handelnde Personen in Politik und Verwaltung umso schwieriger sachgerechte Lösungen zu implementieren bzw. sind sie dabei auch mit moralisierenden Argumenten konfrontiert.

Auszug aus der Studie zu diesem Themenbereich:

## 4.2 Was ist Moralpolitik?

Obwohl PolitiktheoretikerInnen den Begriff der Moralpolitik offensichtlich für nötig erachten, zeigt ein auch nur flüchtiger Blick auf die Fachliteratur, wie schwer es ist, sie klar und eindeutig zu definieren. Wie wir

---

50 Um einen Überblick über das Kundenaufkommen in einer Nacht zu gewinnen, beobachteten wir zwei Stunden lang verschiedene Örtlichkeiten in drei Städten und zählten ankommende und weggehende Kunden und Sexarbeiterinnen. Außerdem zählten wir bei zwei Gelegenheiten das nachmittägliche Kundenaufkommen an Fenstern in Den Haag, wobei wir drei Fenster auswählten. Nur ein Drittel der Fenster war besetzt. Wir zählten jeweils zwei Kunden für drei Frauen. Bei der zweiten Zählung hatten dieselben Frauen keine Kunden während der zweistündigen Beobachtungszeit. Daraus schließen wir, dass das Kundenaufkommen nicht sehr hoch sein kann und manche Frauen stundenlang keinen Kunden haben. Wir wissen nicht, ob die Männer, die Clubs betreten hatten, auch Dienstleistungen von Frauen gekauft und, falls ja, für eine volle oder eine halbe Stunde bezahlt hatten.

weiter sehen werden, ist es äußerst schwierig, allgemeine Erklärungen zur Moralpolitik abzugeben, da immer Ausnahmen von der Regel bestehen. Generell bezieht sich der Begriff auf Politiken, bei denen es um Grundprinzipien geht, die tiefgehende Konflikte in der Öffentlichkeit auslösen und nicht unbedingt mit der politischen Trennung in Links/Rechts oder Liberal/Konservativ kongruent sind (Mooney, 1999a, 675, Mooney, 2001, Engeli, Green-Pedersen und Larsen, 2012). Dies führt uns zu jener allgegenwärtigen Liste von Themen, die der Moralpolitik zuzuordnen sind: Abtreibung, Empfängnisverhütung, Glücksspiel, gleichgeschlechtliche Ehe, Drogen, Pornografie, Todesstrafe, ärztlich assistierter Suizid und Prostitution.

In diesem Bericht definieren wir Moralpolitik durch die Auswirkungen, die Kontroversen über Moralprinzipien auf die Politikgestaltung ausüben.<sup>63</sup> Wir sind der Meinung, dass trotz der inhärenten Schwierigkeiten in Bezug auf eine klare und widerspruchsfreie Definition der Moralpolitik manche durch scheinbar unlösbare Konflikte über Grundwerte gekennzeichnete Politiken Merkmale aufweisen, die sie nicht nur von anderen Politikbereichen abgrenzen, sondern die Gestaltung und Umsetzung einer pragmatischen, wirksamen und humanen Politik äußerst schwierig machen.<sup>64</sup>

Im moralpolitischen Diskurs ist das betreffende Thema nicht mehr im Bereich der Politikgestaltung verortet (die trotz unvermeidlicher Konflikte über Ideen und Instrumente moralisch und technisch darauf abzielt, kollektive Probleme zu lösen oder abzufedern), sondern birgt einen tiefen und unlösbaren Konflikt (in dem der Kampf um die Vorherrschaft symbolischer Positionen mehr wiegt als die Lösung kollektiver Probleme). In anderen Worten verweist die Moralpolitik auf eine Situation, in der der kleinste gemeinsame Nenner, der die Grundvoraussetzung für den Versuch einer wirksamen Lösung kollektiver Probleme ist, zu einem unüberbrückbaren Konflikt über moralische Positionen entartet ist, die vorgeben wollen, was im gegebenen Fall richtig und recht ist. Im Zusammenhang mit der Moralpolitik ist unsere moralische Position hinsichtlich der Prostitutionspolitik eindeutig: Unserer Ansicht nach ist eine Prostitutionspolitik dann „gut“, wenn sie die Menschen- und Arbeitsrechte von SexarbeiterInnen verbessert und die negativen Wirkungen der Prostitution auf die Allgemeinheit verringert. Es ist uns bewusst, dass es verschiedene Wege gibt, um diese Ziele anzustreben, und dass kein Allheilmittel für eine „gute“ Politik in diesem oder irgendeinem anderen Politikbereich existiert. Allerdings vertreten wir die Position, dass eine Ausrichtung auf die Rechte von SexarbeiterInnen und die Folgen für die Gesellschaft den Maßstab für die Bewertung jeder Prostitutionspolitik abstecken sollte.

Wir definieren Moralpolitik auf Grundlage einer Reihe von Wesensmerkmalen und Wirkungen:

- 1.** Moralpolitik wird durch Weltanschauungen gelenkt. Wie Deborah Stone darlegt, ist Public Policy stets ein Kampf um die Bedeutung und Interpretation von Grundwerten (Stone, 1997). Konkrete politische Lösungen verkörpern verschiedene Auslegungen dieser Werte. Zwei Aspekte unterscheiden die Moralpolitik von „normalen“ Politikbereichen mit ethischer Komponente. Erstens wird Politik zur Moralpolitik, wenn sie auf einer offen und explizit geäußerten Weltanschauung beruht. Moralpolitik geht über das gesellschaftliche Problem hinaus, das zu behandeln sie sich vornimmt, und ist meist Trägerin eines größeren moralischen Anliegens. Zum Beispiel dient die Prostitutionspolitik oft als Plattform für feministische Anliegen oder zur Beförderung konservativer Anliegen im Zusammenhang mit der öffentlichen Ordnung. Zweitens wohnt der Moralpolitik häufig eine pädagogische Ausrichtung inne. In ihrer voll entwickelten Form kann Moralpolitik zu einem moralischen Kreuzzug für die eine oder andere Position werden (Gusfield, 1986). Zum Beispiel war es ein erklärtes Ziel des schwedischen Sexkauf-Gesetzes, für das der schwedische Staat Geldmittel

zur Verfügung stellt und seine Vertretungen im Ausland mobilisiert, dieses Gesetz in andere Länder zu exportieren. Wie Dodillet und Östergren bemerken: „Broschüren, Websites, Artikel, Bücher und Filme wurden produziert und Lobbyarbeit mit Hilfe dieses Materials sowie durch Workshops, Seminare und Debatten gegenüber der Europäischen Union und dem Rest der Welt betrieben. ... Diese Marketingkampagne hatte das Ziel, den Erfolg des Sexkauf-Gesetzes zu kommunizieren“ (2011, 2). Wie wir jedoch in Anhang 3 sehen werden, gibt es zur Wirkung des schwedischen Gesetzes nur sehr wenig unparteiische Forschungsarbeit, die seine angebliche Effizienz belegen würde. Im Gegensatz dazu und um aufzuzeigen, dass auch „moralische“ Kampftemen wie die Prostitution nicht notwendigerweise zur Moralpolitik mutieren müssen, sind der neuseeländische Entkriminalisierungsansatz oder die niederländische Regelung der Prostitutionspolitik zu nennen, welche jedoch nicht international vermarktet wurden, obwohl ihre Wirksamkeit in wissenschaftlichen Arbeiten ausführlich evaluiert wurde (Abel et al., 2010; Daalder, 202, 2007). Die pädagogische Ausrichtung der Moralpolitik versetzt der offenen Debatte, die jede demokratische Politik kennzeichnet, einen Todesstoß. Gewiss sollen alle Argumente in politischen Debatten die Gegenseite überzeugen, aber das offenkundige Ziel einer ideologischen Politik ist Hegemonie, da sie alle anderen Ideen und Positionen verdrängt, bis diese zweifelhaft, falsch oder überhaupt unverständlich erscheinen, womit jedes produktive Eingehen auf die andere Seite verhindert wird.

**2.** Moralpolitik ist nicht-professionelle Politik. Mooney hält dies überhaupt für ein Kernmerkmal der Moralpolitik (Mooney, 1999, 676). Da die Debatte Grundprinzipien und nicht die technischen Einzelheiten der Politikgestaltung und -umsetzung aufgreift, meint er, dass praktisch jede Person mit Fug und Recht behaupten darf, gut informiert zu sein. Während in Bereichen wie Pensionsrecht, Gesundheit oder Sozialversicherung Fachleute die zentrale und im Allgemeinen respektierte Rolle technischer Autoritäten übernehmen, meint im Falle der Moralpolitik jede/r BürgerIn, er/sie habe etwas Sinnvolles zum Thema zu sagen. Moralpolitik „gehört“ allen, während technisch kompetente Stimmen, die bei Überzeugungsdifferenzen oder Meinungsverschiedenheiten vermitteln könnten, entweder fehlen oder übertönt werden. Anstatt dessen meint jede Person innerhalb der Bevölkerung oder der staatlichen Verwaltung, er oder sie sei ExpertIn für das betreffende Thema. Der Einfluss der Öffentlichkeit macht es schwieriger für die Verwaltung, Politiken zu formulieren und umzusetzen, da aggressive Medienberichterstattung, MeinungsmacherInnen oder gewählte VolksvertreterInnen berücksichtigt werden müssen, die ihrerseits – häufig unter dem Einfluss der Medien abrupte Politikwechsel vorgeben.

Die allgemeine Vereinnahmung solcher Themen in Verbindung mit dem Vorherrschen grundlegender Prinzipien in der Diskussion weist den Medien eine einflussreiche Rolle in der Moralpolitik zu. Unsere Forschungsarbeit erwies, dass die Medien eine starke Tendenz haben, die Prostitution als Domäne des gewalttätigen organisierten Verbrechens darzustellen. SexarbeiterInnen werden überwiegend als passive, hilflose Opfer des Menschenhandels porträtiert. Meist wird die Prostitution in sensationslüsterner, emotionalisierter Sprache mit detailreichen Beschreibungen sexueller und körperlicher Misshandlung präsentiert. Außerdem protzen die Medienberichte mit vagen, elastischen, aber stets alarmierenden Reizwörtern wie „Hunderttausende“, „Millionen“, „schneller Anstieg“, „seuchenartig“ oder auch „Tsunamiwelle“ (Goraj, 2012, siehe auch Fitzgerald und Abel, 2011).

- 3.** Die ausdrücklich dahinter stehende Weltanschauung und öffentliche Vereinnahmung, welche die Moralpolitik kennzeichnen, haben mehrere Auswirkungen. Moralpolitik ist emotional aufgeladen. Gemäßigte Diskussionen über Prostitutionspolitik sind eine Seltenheit. Die emotionale Aufgeladenheit der Moralpolitik geht über die emotionale Beteiligung hinaus, die der Public Policy stets zu eigen ist. Expertisen, Stellungnahmen und manchmal auch amtliche Dokumente sind häufig im Stil moralischer Kampagnen abgefasst: Ein großes Unrecht existiert in unserer Mitte, hier sind einigetypische Beispiele, energisches und sofortiges Handeln ist unerlässlich (Asante und Schaapman, 2005, Roessingh und Ramesar, 2011, Tonkens, 2011).<sup>65</sup> Der Zweck einer politischen Diskussion liegt hier nicht so sehr im leidenschaftslosen Ideenaustausch oder wohlüberlegten Einschätzen der erwarteten Auswirkungen einer alternativen Maßnahme, sondern vielmehr in der gebotenen Chance, die Richtigkeit der eigenen Position angesichts der angeblich irrigen Opposition zu demonstrieren. Infolgedessen weisen Debatten über Prostitution und Prostitutionspolitik alle Merkmale eines „Dialogs der Tauben“ auf – die ergrimnte, endlose Wiederholung ursprünglich vertretener Positionen, die Weigerung der Gegenseite zuzuhören, die Dämonisierung der Andersdenkenden.
- 4.** Moralpolitik ist faktenresistent. Es gibt bemerkenswert wenig genaue und zuverlässige Fakten in der Prostitutionspolitik. Wie in Kapitel 2 gezeigt wurde, hat dies gute Gründe; wichtiger für die Charakterisierung der Moralpolitik ist jedoch das offensichtliche Desinteresse an korrekten Zahlen. Es leuchtet ein, dass moralische Kreuzritter eine starke Motivation haben, Zahlen aufzublähen. Auch sind die Medien erstaunlich unfähig, zuverlässiges Zahlenmaterial zu zitieren (Goraj, 2012). Aber auch seriösere Forschende oder staatliche Organisationen führen unkritisch Zahlen externer Publikationen an, wie wir gesehen haben.<sup>66</sup>
- 5.** Ein fünftes Merkmal der Moralpolitik ist eine gewisse Ungeduld gegenüber der Umsetzung politischer Maßnahmen. Anscheinend wird der Formulierung und Ankündigung politischer Maßnahmen mehr Aufmerksamkeit geschenkt als ihrer Umsetzung. Mooney meint, dass der Konflikt der Grundprinzipien, der die Moralpolitik kennzeichnet, Desinteresse an den politischen Ergebnissen mit sich bringt. Ein deutliches Beispiel ist hier wieder das schwedische Sexkauf-Gesetz. Zehn Jahre nach Verabschiedung des Gesetzes durch das schwedische Parlament sind die Ergebnisse ausgesprochen enttäuschend (Florin, 2012). Die gerichtliche Verfolgung der Kunden von SexarbeiterInnen führte zu einer nur bescheidenen Abnahme der Anzahl der SexarbeiterInnen und die männliche Einstellung zur Prostitution hat sich nicht verändert (Dodillet und Östergren, 2011). Was noch wichtiger ist: Obwohl Gesundheits- und Sozialorganisationen eine zentrale Rolle im Vollzug des Gesetzes spielen sollten, wurde kein Budget für diesen Zweck bereitgestellt (Florin, 2012). Es gibt Hinweise darauf, dass sich die Lage der SexarbeiterInnen tatsächlich verschlechtert hat, da einige Städte alle Maßnahmen zur Schadenseindämmung einstellen. Mit derartigen Ergebnissen konfrontiert, schob der schwedische Minister diesen Einwand als im Lichte der größeren pädagogischen Zielsetzungen des Gesetzes unbedeutend beiseite (ebd.). Ohne hier zu verallgemeinern, dürfen wir schließen, dass die symbolische Komponente der Moralpolitik ebenso wichtig ist wie ihr Zweck, vielleicht sogar wichtiger (Gusfield, 1984, Edelman, 1985, Yanow, 1996). Die Aufgabe dieser Politik ist es, der Welt – nämlich BefürworterInnen und GegnerInnen – zu signalisieren, dass die VerfechterInnen eines bestimmten Politikkonzepts die „richtige“ Position vertreten.
- 6.** Schließlich ist Moralpolitik plötzlichen und drastischen Veränderungen unterworfen. Damit meinen wir den Wechsel zu politischen Maßnahmen, die ganz anderen Werten und Grundprinzipien unter-



liegen. Während angesichts untragbarer Budgetdefizite heute in vielen Ländern umfassende Veränderungen bei Organisation und Umsetzung von Bildungs-, Gesundheits- oder Pensionspolitiken anstehen, wird deren Realisierung durch institutionelle Verzögerungen oder Widerstand behindert. Institutionelle Verzögerungen ergeben sich aus dem Bewusstsein, dass das Funktionieren eines Gesellschaftsbereichs von zahlreichen als selbstverständlich geltenden institutionellen Praktiken, Gewohnheiten und Traditionen abhängt, die andere wertvolle oder notwendige Elemente dieses Bereichs mittragen. Institutioneller Widerstand wird von AkteurInnen geleistet, die Interesse daran haben, den Status quo aufrecht zu erhalten, von Fachleuten mit profundem Verständnis der zugrundeliegenden Prinzipien und realen Auswirkungen des bestehenden Systems und/oder von der Öffentlichkeit, welche die Vorteile des jeweiligen Programms zu schätzen gelernt hat. Im Falle der Moralpolitik besteht eine solche Situation häufig nicht.<sup>67</sup> Vielmehr wurde vorgebracht, dass der Mangel an Kompromissbereitschaft, der der Moralpolitik anhaftet, zu einer Situation führt, in der die politische Debatte nie wirklich erledigt ist (Mooney, 1999a, 678, Tatalovich et al., 1994). Deshalb geht es hier mehr um Grundsatz- als um Sachpolitik.

Abschließend ist zu sagen, dass dieses Kapitel keine bindende Definition der Moralpolitik vorlegen will. Vielmehr haben wir die Moralpolitik aufgrund ihrer Ausnahmestellung in Bezug auf einige Merkmale der Public Policy und den sich daraus ergebenden Auswirkungen auf die Politikgestaltung umschrieben. Unserer Auffassung nach sind politische Maßnahmen als Moralpolitik zu klassifizieren, wenn sie ausdrücklich weltanschaulich begründet sind, stellvertretend für größere Anliegen stehen, fast gänzlich von der Allgemeinheit vereinnahmt werden, Fakten gegenüber unzugänglich sind, in hoch emotionalisierter Sprache diskutiert werden, mehr an der Symbolik dramatischer Maßnahmen als an den Einzelheiten der Umsetzung interessiert und anfällig für plötzliche Kurswechsel sind. Daraus folgern wir, dass in den meisten Ländern die Prostitutionspolitik in diesem Sinn als Moralpolitik bezeichnet werden kann. Dies schließt die objektive Untersuchung, wohlüberlegte Suche nach tragfähigen Lösungen oder geduldige Umsetzung pragmatischer Politiken nicht aus. Tatsächlich stießen wir im Zuge unserer Forschungen auf mehrere Beispiele solcher Bemühungen. Unser zentrales Argument zielt darauf ab, dass die Prostitutionspolitik aufgrund ihrer Moralkomponente besonders anfällig für extremistische Positionen und Störungen des öffentlichen Dialogs ist. Neben dem Datenmangel, der abgeschotteten Welt der Prostitution und den zahlreichen von außen wirkenden Kräften, die ihre Entwicklung steuern, stellt die Moralkomponente der Prostitutionspolitik ein zusätzliches Hindernis für Verwaltung und Gesetzgebung in der Formulierung, Gestaltung und dauerhaften Umsetzung einer vernünftigen, pragmatischen und humanen Public Policy dar.

Die Studie untersuchte die Gestaltung und Umsetzung politischer Maßnahmen in Wien und Oberösterreich – beide Bundesländer haben vor kurzem ihre Prostitutionsgesetze novelliert. Dabei wurde zu Wien auch der Weg hin zu dieser Novellierung skizziert. Die in Wien gemachten Erfahrungen führten zu sieben Schlussfolgerungen. Auch die Schlussfolgerungen zu den niederländischen Erfahrungen werden in der Folge wiedergegeben.

---

63 Siehe Wagenaar und Altink [2012] betreffend weitere Argumente für diese Entscheidung.

64 Siehe auch Engeli, Green-Pedersen und Larsen, die anstatt einer Auflistung der Merkmale der Moralpolitik einen auf ihren Auswirkungen beruhenden Ansatz befürworten, der auf die politische Dynamik des Konflikts abstellt (In press, 2).

65 Das Kärntner Prostitutionsgesetz wurde im September 2012 novelliert. Landeshauptmann Gerhard Dörfler (FPÖ) verweigerte seine Zustimmung, da seiner Meinung nach Prostitution „nicht mit der Menschenwürde vereinbar“ sei ([http://kaernten.orf.at/news\\_stories/2551544/](http://kaernten.orf.at/news_stories/2551544/) [25.09.2012], <http://diestandard.at/1348283973784/>, [25.09.2012], <http://www.kleinezeitung.at/nachrichten/politik/3124900/>, [25.09.2012]) und er „als Familienvater die Prostitution ablehne“ ([http://kaernten.orf.at/news\\_stories/2551544/](http://kaernten.orf.at/news_stories/2551544/) [25.09.2012]).

66 Siehe Weitzer (2007) betreffend mehrere prominente Beispiele.

67 Joyce Outshoorn weist darauf hin, dass die Abtreibungspolitik hier eine Ausnahme darstellen könnte. In Westeuropa sehen sich AbtreibungsgegnerInnen in ihrem Versuch, bestehende Abtreibungsgesetze wieder rückgängig zu machen, hartem Widerstand seitens der Öffentlichkeit wie auch fortschrittlicher politischer Parteien gegenüber.

Auszug aus der Studie zu diesem Themenbereich:

## 5.2 Gestaltung und Umsetzung politischer Maßnahmen in Wien und Oberösterreich

Ähnlich den Niederlanden zeichnet sich auch Österreich seit den siebziger Jahren des 20. Jahrhunderts durch eine aktive, fortschrittliche und gut institutionalisierte Frauenpolitik aus. Im Kampf gegen sexuelle Gewalt verfügt Österreich über eines der ersten (1997) und noch immer besten Gewaltschutzgesetze in Europa, das in enger Zusammenarbeit mit feministischen NGOs entwickelt wurde. Die Frauenabteilung der Stadt Wien (MA 57) wurde 1992 eingerichtet und ist in einer Vielzahl von Bereichen tätig, z.B. Finanzierung der Prostitutionsforschung bzw. von auf dem Gebiet der Sexarbeit tätigen NGOs. Außerdem organisierte die MA 57 gemeinsam mit LEFÖ/Tampep und MILENA sowie in Zusammenarbeit mit La Strada (Prag) das Seminar „Prostitution als transnationales Phänomen“.68 In Österreich fanden auf nationaler Ebene ebenfalls mehrere Konferenzen über sexuelle Gewalt statt, bei denen Sexarbeit und Menschenhandel wichtige Themen waren. Diese Veranstaltungen wurden insbesondere im Umfeld der UN-Weltfrauenkonferenz in Beijing abgehalten. Mehrere Broschüren (eine davon ausschließlich zum Thema Menschenhandel) wurden vom Bundesministerium für Frauen herausgegeben. Seit den neunziger Jahren des 20. Jahrhunderts vertraten NGOs (hier vor allem LEFÖ, aber auch andere, heute nicht mehr bestehende Vereinigungen) stets die Perspektive der Prostitution als Beruf und Dienstleistung. Ende der neunziger Jahre kam es zur Gründung der oberösterreichischen NGOs maiz und LENA, denen im nächsten Jahrzehnt SOPHIE (Wien), SXA-Info (Information und Beratung für SexarbeiterInnen und MultiplikatorInnen) in der Steiermark, die Caritas in Kärnten sowie Frau & Arbeit in Salzburg folgten.69 Nicht in allen Bundesländern gibt es jedoch auf Sexarbeit spezialisierte NGOs. Auch sind die meisten dieser NGOs finanziell auf den öffentlichen Sektor angewiesen. In Wien verbesserte sich die Lage für LEFÖ und SOPHIE durch die Umsetzung des neuen Prostitutionsgesetzes. Da aufsuchende Betreuung und Beratung auszubauen sind, schlossen diese NGOs eine dreijährige Finanzierungsvereinbarung (2012 – 2014) mit der Stadt Wien ab. Feministinnen unterstützten außerdem einen SexarbeiterInnenverband in den achtziger Jahren. Seit Mitte der neunziger Jahre fordern Feministinnen Rechte für SexarbeiterInnen.

In Österreich werden alle Landes- und Bundesgesetze von BeamtInnen und/oder der Exekutive namens der Politikverantwortlichen abgefasst. Ein Vergleich von Gesetzesformulierung und Gesetzesvollzug bringt große Unterschiede auf verschiedenen Ebenen zwischen Wien und Oberösterreich zutage. Im Großen und Ganzen gab es in Oberösterreich fast keine politische Diskussion und keinen öffentlichen Diskurs zur Prostitution, während die Situation in Wien durch hitzige Debatten und politischen Druck, ausgeübt durch PolitikerInnen aller Parteien sowie verschiedene zivilgesellschaftliche Stakeholder, gekennzeichnet war. Das zeigt sich beispielsweise darin, dass zwischen April 2004 und Juni 2011 (Verabschiedung des WPG 2011 durch den Wiener Landtag) Prostitution und Menschenhandel in Verbindung mit Prostitution 29 Mal auf der Tagesordnung standen. Diese Fragen wurden im oberösterreichischen Landtag lediglich elf Mal zwischen 2004 und 2011 erörtert, vor allem in Verbindung mit dem geplanten Prostitutionsgesetz und dem Weltfrauentag. Dennoch sind die Inhalte der Diskussion und der Kontext des Diskurses recht ähnlich: In beiden Bundesländern wird die Prostitution im Zusammenhang mit Kriminalität (Nötigung, Illegalität, Menschenhandel und Drogen), als Bedrohung für Kinder und Jugendliche sowie als Gefahr für die guten Sitten diskutiert. Diese Art des Diskurses wird vor allem von FPÖ und ÖVP sowie in geringerem Ausmaß von der SPÖ geführt. Dieser „Kriminalisierungskontext“ geht oft mit der Viktimisierung der SexarbeiterInnen Hand in Hand. Die Ansicht, dass die Prostitution ein Produkt unseres patriarchalischen Systems sei, wird vor allem von den

SozialdemokratInnen vertreten; wiederum werden SexarbeiterInnen hier als Opfer betrachtet. Die Grünen konzentrieren sich mehr auf die sozioökonomische Situation und die Menschenrechte von SexarbeiterInnen.<sup>70</sup> Die unterschiedliche Bedeutung, die dem Thema eingeräumt wird, spiegelt sich auch im Ausmaß der Medienberichterstattung; in Oberösterreich sind Berichte über das Prostitutionsgesetz und Prostitution im Allgemeinen selten, während Wiener Zeitungen (Kurier, Die Presse, Der Standard) 2011 wenigstens 80 Artikel zum Thema brachten.

Im ersten Jahrzehnt dieses Jahrhunderts wurde der Prostitution in Wien große Aufmerksamkeit gewidmet. Die aufgeheizte politische Stimmung in Bezug auf die Straßenprostitution und der Druck der AnrainerInnen, ihrer politischen VertreterInnen und der Medien führten zuerst zu einem 7-Punkte-Plan und später zum neuen Wiener Gesetz.<sup>71</sup> Der 7-Punkte-Plan wurde im Mai 2010 von Frauenstadträtin Sandra Frauenberger vorgeschlagen und sah die Unterstützung für AnrainerInnen von stark durch Straßenprostitution betroffenen Zonen sowie für SexarbeiterInnen (u.a. Schaffung einer Beschwerdeline), die Verlagerung der Straßenprostitution in zwei weniger dicht bevölkerte Straßen, verstärkte Polizeikontrollen der Straßenprostitution, eine geplante Novellierung des Wiener Prostitutionsgesetzes, vermehrte sozialarbeiterische Betreuung durch NGOs sowie die Finanzierung des vorliegenden Forschungsprojekts vor.

Der Ursprung des 7-Punkte-Plans und seine Entwicklung zum neuen Wiener Prostitutionsgesetz zeigt sehr deutlich die Dynamik der Politikgestaltung und -umsetzung in diesem Bereich auf. Zuerst fällt der ständige durch Medien, politische Sprecherinnen und die Öffentlichkeit ausgeübte Druck auf. Das überwältigende Medieninteresse zwingt die gewählten VolksvertreterInnen praktisch zu einer bestimmten Definition des Problems der Prostitution in der Stadt. Obwohl es in Wien etwa 500 Sexeinrichtungen gibt, konzentrieren sich die Debatte ebenso wie die darauf folgenden politischen Initiativen in unverhältnismäßigem Ausmaß auf die 100 bis 200 Straßenprostituierten. Der Diskurs lässt kaum Raum für alternative Problemdefinitionen oder andere Stimmen wie etwa jene der NGOs, die versuchen, die Politikverantwortlichen für die Rechte der SexarbeiterInnen zu interessieren.<sup>72</sup> Eine ähnliche Dynamik ist in den Niederlanden auszumachen, wo eine immer stärkere Konzentration auf den Menschenhandel das Interesse an Arbeitsrecht und ArbeitgeberIn-ArbeitnehmerIn-Beziehungen verdrängt hat.

Zweitens meint die Stadt aufgrund gemachter Erfahrungen, über nur wenige wirksame Mittel zur Kontrolle der Prostitution zu verfügen. Freimütig erklärte Stadträtin Frauenberger einmal, sie sei sich nicht klar über die realistischen Möglichkeiten zur Steuerung der Prostitution, und fügte hinzu, sie wolle versuchen, kommunalpolitische anstatt legislativer Maßnahmen zu mobilisieren, um einen Strukturwandel herbeizuführen (Quelle: Interview). Frauenbergers Aussage spiegelt ein gutes Verständnis der Prostitutionspolitik wider, da ihr bewusst ist, dass die Prostitution weitgehend durch Kräfte von außen gesteuert wird, die zu kontrollieren schwierig, ja vielleicht unmöglich ist. Im nahe zu Osteuropa gelegenen Wien ist die stärkste Kraft von außen die Einwanderung. Die Aussage der Stadträtin belegt ihr Wissen um unterschiedliche Eingriffsmechanismen ebenso wie (angesichts des politikresistenten Wesens des Prostitutionssektors) die Bereitschaft, damit Experimente zu wagen. Eingriffsmechanismen sind mehr oder weniger in sich geschlossene „Pakete“ politischer Schwerpunkte, Übereinkünfte zum Verhältnis Staat/Gesellschaft, politische Ziele im weiteren Sinn und bevorzugte politische Instrumente (Consodine, 2001, Howlett, 2011, 9). Zum Beispiel fassen eine rechtliche Ordnungspolitik, die Konzentration auf Legalität oder die Stärkung von Recht und Ordnung das Verhältnis zwischen Staat und Gesellschaft im Sinne von Gesetzgebung und Verwaltung durch Gesetze, Vorschriften und Steuern als bevorzugte Instrumente. Frauenberger ist sich der Grenzen von Vorschriften auf einem Gebiet von so hoher dynamischer Komplexität wie der Prostitution wohl bewusst. Die von ihr

vorgeschlagene Alternative weist Elemente einer anderen Eingriffsstrategie auf, die man als „vernetzte Politikgestaltung“ bezeichnen kann. Diese konzentriert sich auf Beziehungen, um den Problemlösungsprozess zwischen den jeweiligen Akteuren anzuregen, sieht den Staat als Kooperationspartner der Gesellschaft und fördert die Einrichtung von Arbeitskreisen, Interessenvertretungen wie z.B. NGOs und Stakeholder-Konferenzen. Letztlich verfolgt der Wiener Ansatz ähnlich jenem der Niederlande eine Mischung von rechtlichen und vernetzten Modellen der Politikgestaltung.

Drittens zwingt das Wesen der Prostitution (sektorübergreifend, schnell veränderlich und mit Informationsmängeln behaftet) Politikverantwortliche weitgehend, kooperative Formen der Politikgestaltung aufzugreifen, d.h. im Sinne der Instrumententheorie organisatorische Instrumente kooperativen Zuschnitts einzuführen. Ein Beispiel: Bei der Umsetzung des 7-Punkte-Plans arbeitete die Stadt Wien mit Magistratsabteilungen – Frauenförderung und Koordinierung von Frauenangelegenheiten (MA 57) und Wahlen und verschiedene Rechtsangelegenheiten (MA 62) – sowie mit dem STD-Ambulatorium der Stadt Wien und VertreterInnen der durch die Straßenprostitution betroffenen Gemeindebezirke zusammen. Dies stellte eine zeitlich begrenzte Form der Kooperation zur Entschärfung des Konflikts zwischen BürgerInnen und Stadt dar. In einer späteren Projektphase wurde eine spezielle Steuerungsgruppe zum Vollzug des neuen Prostitutionsgesetzes bestellt. In den niederländischen Städten fand eine ähnliche Dynamik statt, zuerst in der Gestaltung des Konzessionsverfahrens (Wagenaar, 2006) und später mit der thematischen Dominanz des Menschenhandels, worauf wir noch zurückkommen werden.

Viertens können wir aus diesen Entwicklungen lernen, dass die Politikgestaltung kein einmaliges Verfahren ist, sondern vielmehr Zeit erfordert, da ein Gesetz oder eine Vorschrift sich erst langsam einen Weg durch den Politikzyklus, den Verwaltungsprozess und die Fachorganisationen bahnen muss. Wir werden sehen, dass bei jedem Schritt dieselben Druckkräfte, die die Definition des Problems überformen, auch spätere Gestaltungs- und Umsetzungsphasen beeinflussen. Das Ziel des Gesetzes bestand darin, den „Straßenstrich“ aus den Wohngebieten herauszuholen, aber dennoch Straßenprostitution in Wohngebieten oder zusätzlich in speziell ausgewiesenen Erlaubniszonen (die auch in Wohngebieten liegen können) zuzulassen. Ein weiteres Ziel bestand in größerer Transparenz der Bestimmungen, insbesondere jener Vorschrift, nach der Prostitution nicht innerhalb eines Radius von 150 Metern um Schulen und Kirchen stattfinden darf, was in der Vergangenheit zu zahlreichen Geldstrafen für SexarbeiterInnen geführt hatte. Allerdings bedeuten gute Absichten nicht automatisch gute Ergebnisse. Wie wir schon im vorhergehenden Kapitel gesehen haben, ist die Prostitutionspolitik stets moralischem Druck ausgesetzt.<sup>73</sup> Der Weg zur Umsetzung des neuen Wiener Prostitutionsgesetzes bestätigt diese Annahme. Wir werden zeigen, dass sich die Lage der Straßenprostituierten trotz der Beteiligung vieler Stakeholder (einschließlich der SexarbeiterInnen selbst) an der Ausformulierung des neuen Wiener Prostitutionsgesetzes und ungeachtet des ehrlichen Strebens der Stadtverwaltung nach einer stärker vernetzten Form der Politikgestaltung beträchtlich verschlechtert hat.

Die Veröffentlichung des 7-Punkte-Plans nahm die Politikverantwortlichen nicht aus dem Schussfeld. Politische Parteien, AnrainerInnen, Medien und NGOs forderten alle – wenn auch aus unterschiedlichen Gründen – ein neues Prostitutionsgesetz. Die Stadträtin beschloss also, die Ausarbeitung des neuen Wiener Prostitutionsgesetzes (WPG) einzuleiten, wie ja schon im 7-Punkte-Plan angekündigt worden war. Das Gesetz sollte das Verbot der Straßenprostitution in Wohngebieten, die Ausweisung einer Erlaubniszone für Straßenprostitution, die Meldungspflicht von Bordellen und Geldstrafen für mit SexarbeiterInnen außerhalb der Erlaubniszonen anbahnende Freier vorsehen.<sup>74</sup> Von Anfang an wurde das WPG in einem Klima der Kontroversen und politischen Manöver sowie in einem durch das Konzept von Recht und Ordnung klar

dominierten Rahmen entwickelt. Obwohl der erste Gesetzesentwurf nicht durch die Polizei erstellt wurde, übte diese doch starken Einfluss auf das neue Prostitutionsgesetz aus. Die Polizei informierte die politische Ebene umfassend über die Schwachstellen des alten Gesetzes und war an der Entwicklung des WPG auch insofern beteiligt, als ihre Meinung zu verschiedenen Maßnahmen sowie zur Endfassung gesucht wurde. Rückblickend war der politische Diskurs von Beginn an durch hitzige und konfliktreiche Debatten über den Inhalt des Gesetzesentwurfes gekennzeichnet (Quelle: Gespräche mit Politikverantwortlichen, Medienberichterstattung, Gemeinderats- und Landtagsdebatten). Im Gegensatz zu Oberösterreich nutzte die politische Opposition in Wien das Thema für politische Agitation, was durch zahlreiche Presseerklärungen und Wortmeldungen im Wiener Gemeinderat/Landtag belegt wird.

Die politische Explosivkraft des Themas wirkte sich auch stark auf die Arbeit der Verwaltung aus. Wie schon erklärt, waren die politischen Auflagen bzw. Parameter in Wien nicht nur viel stärker ausgeprägt als in Oberösterreich; auch die politische Ebene war in der Bundeshauptstadt viel enger in die Formulierung des Gesetzes eingebunden, was einen ständigen Austausch zwischen beiden Ebenen bedingte. Politische Interventionen geben den zuständigen BeamtInnen einerseits Richtlinien an die Hand, stellen aber auch eine große Herausforderung dar: Ständig wechselnde Lösungen für rechtliche Formulierungen und Möglichkeiten müssen gefunden und überprüft werden; darüber hinaus besteht auch ein Loyalitätsproblem im Falle widersprüchlicher Wünsche oder Forderungen seitens der Politikverantwortlichen. Ein Gesetz zu einem Thema abzufassen, das nicht gut erforscht ist, zu dem aber jedermann tiefsitzende Überzeugungen hat und welches dazu eine moralisch strittige Frage betrifft, ist in sich selbst eine Herausforderung für jede Administration, der die BeamtInnen beider Bundesländer mit umfassender und enger Zusammenarbeit mit anderen Verwaltungsabteilungen, der Polizei, den Bezirken und in geringerem Ausmaß mit NGOs begegneten. Die für die Formulierung der beiden Gesetze zuständigen Personen erwarben außerdem Kenntnisse über die Sexarbeit durch ihre Beteiligung an der Arbeitsgruppe „Länderkompetenzen Prostitution“. Nach Aussage der befragten VerwaltungsmitarbeiterInnen hatten sie keine direkten persönlichen Kontakte mit SexarbeiterInnen.

Im Allgemeinen waren Politikverantwortliche und VerwaltungsvertreterInnen der Ansicht, dass die mit der Regelung der Prostitution in Wien beschäftigten Organisationen nicht koordiniert arbeiteten, was zu Doppelgleisigkeit und gelegentlicher gegenseitiger Behinderung führte (Quelle: Interviews). Daher wies Stadträtin Frauenberger die Magistratsabteilung für Wahlen und verschiedene Rechtsangelegenheiten (MA 62) an, die entsprechenden Stakeholder in die Formulierung des neuen Prostitutionsgesetzes einzubeziehen. Wie die Leiterin der MA 62 betonte, ist die Prostitution eine mehrere Verwaltungsbereiche übergreifende Frage und daher auf das Fachwissen einer Vielzahl von AkteurInnen angewiesen. Damit begann ein intensives Konsultationsverfahren. In einem strukturierten Dialog wurden politische VertreterInnen, Verwaltungsfachleute verschiedener Behörden, NGOs, AnrainerInnen, BetreiberInnen und mehr als 20 SexarbeiterInnen einbezogen.<sup>75</sup> Die Meinungen der Teilnehmenden zu diesen Foren waren widerstreitend. Obwohl als innovativ und potenziell wertvolle Instrumente im traditionell antagonistisch eingestellten politischen Klima Österreichs wahrgenommen, wurden sie als ungeeignet erachtet, um Annäherungen oder Positionswechsel auszulösen. Der Dialog beschränkte sich auf die Wiederholung bereits bekannter Positionen. Manche TeilnehmerInnen führten dies auf die Eskalation der Straßenprostitutionsthematik zurück, doch ist wahrscheinlicher, dass der Dialog nicht angemessen gestaltet worden war.<sup>76</sup> Die Fachliteratur zu Beratungs- und Dialogprozessen betont immer wieder, dass sorgfältige Prozessgestaltung für vernunftgeleitete Kooperation und Transformation grundlegend ist (Innes und Booher, 2010, Forester, 2009, Ansell, 2011).<sup>77</sup> Zum Beispiel waren AnrainerInnen, die keine Probleme mit der Prostitution in ihrer Nachbarschaft hatten,

in den Dialogforen nicht vertreten.<sup>78</sup> Außerdem wurde die Endfassung des Gesetzes kurz nach den Konsultationsrunden unter großen Schwierigkeiten in intensiven und unnachgiebigen („beinharten“) Verhandlungen zwischen den beiden Koalitionspartnern festgelegt (Quelle: Interview).

Das neue Gesetz sollte die Arbeits- und Lebenssituation von SexarbeiterInnen in Wien verbessern, die Straßenprostitution regeln und den Menschenhandel bekämpfen. Die Hauptinstrumente zu diesem Zweck waren ein Meldesystem für Prostitutionslokale, das Verbot der Straßenprostitution in Wohngebieten, die rechtliche Verfolgung von außerhalb der Erlaubniszonen anbahnenden Kunden, die Reduktion und wenn möglich der Erlass von Geldstrafen, die SexarbeiterInnen in den letzten Jahren entstanden waren,<sup>79</sup> sowie eine Ausweitung der polizeilichen Interventionsgewalt.

Eine Steuerungsgruppe unter Teilnahme von Politikverantwortlichen, Verwaltungsfachleuten, PolizeivertreterInnen, NGOs und VertreterInnen der betroffenen Gemeindebezirke wurde eingerichtet, um die Umsetzung des neuen Gesetzes zu beschleunigen, den Informationsfluss aufrecht zu erhalten, politische Maßnahmen zu koordinieren und bei den Stakeholdern um breite Unterstützung für das neue Gesetz zu werben. Allerdings wurden diese Hoffnungen enttäuscht. Sehr bald konzentrierte sich die Gruppe fast ausschließlich auf die Festlegung der Erlaubniszonen für Straßenprostitution in den Bezirken, wie in den schwierigen Verhandlungen zwischen den beiden Koalitionspartnern ausgehandelt worden war. Diese Bemühungen waren bislang nicht von Erfolg gekrönt. Die Steuerungsgruppe erhielt keine Entscheidungsbefugnisse, und die Bezirke blockierten jeden Vorschlag zur Ausweisung von Zonen für den „Straßenstrich“.<sup>80</sup> Schließlich wurde die Straßenprostitution lediglich in zwei nicht bewohnten Zonen gestattet (Prater und Auhof, wobei letzteres Gebiet am Stadtrand liegt).<sup>81</sup>

Zu den weiters in Wien eingeführten Maßnahmen zählt die Stärkung der Position der NGOs LEFÖ und SOPHIE durch die Stadt Wien. Beide schlossen Dreijahresvereinbarungen ab, im Falle von LEFÖ für die (seitens der SexarbeiterInnen freiwillige) Beratung und Begleitung von Neulingen in der Sexarbeit zur polizeilichen Meldung; nach Aussage von LEFÖ werden diese Dienstleistungen von vielen SexarbeiterInnen geschätzt und angenommen.<sup>82</sup> SOPHIE erhielt finanzielle Mittel für aufsuchende Arbeit und den Betrieb eines Telefondienstes (für Anrainerinnen und SexarbeiterInnen). Außerdem veröffentlichte die Stadt Wien Online-Stadtpläne, in denen die Zonen für die Anbahnung im Freien gekennzeichnet sind.

Man darf also sagen, dass die Stadt Wien viel mehr Maßnahmen zur Umsetzung des neuen Gesetzes sowohl in der Entwicklungsphase als auch nach Inkrafttreten durchgeführt hat als die oberösterreichische Landesregierung. Trotz einiger Schwachstellen verfügt Wien nun wenigstens über neue Formen der politischen Kultur, auch wenn diese noch optimiert werden müssen, um ihre Effizienz zu erhöhen.

Zum Zeitpunkt der Erstellung dieses Berichts hat das neue Wiener Prostitutionsgesetz seine erklärten Ziele (Verlagerung aus den Wohngebieten, Übergang zur Indoor-Prostitution, Meldepflicht für Bordelle und Eindämmung des Menschenhandels) noch nicht erreicht. Während die Straßenprostitution zwar nicht mehr in Wohngebieten stattfindet und Wiener Clubs Meldeauflagen erfüllen müssen, ist unserem Eindruck nach kein Übergang von der Outdoor- zur Indoor-Prostitution auszumachen; auch erlauben es uns die Daten zum Menschenhandel nicht, zu diesem Thema eine Meinung abzugeben. Die politischen Maßnahmen führten zu einer Reihe nicht beabsichtigter Negativwirkungen, z.B. Infrastruktur- und Platzmangel für Straßenprostituierte, Streitereien zwischen SexarbeiterInnen, Verschmutzung von Parkplätzen sowie Erbringung sexueller Dienstleistungen an öffentlichen Orten. Die Wiener Erfahrung unterstreicht, dass die

Umsetzungsdynamik politischer Maßnahmen unbedingt studiert und verstanden werden muss, will man die Auswirkungen der Prostitutionspolitik begreifen. Während sich die öffentliche Debatte fast ausschließlich auf allgemeine Gestaltungsschablonen stützt, die klare moralische Prinzipien verkörpern, entfaltet sich die Realität in unzähligen komplexen Interaktionen zwischen Verwaltung und Fachleuten einerseits und SexarbeiterInnen, LokalinhaberInnen, Kunden und NGOs andererseits. Die Wiener Erfahrung belegt also die Komplexität und Vernetzung des Bereichs „Prostitution“, die Kluft zwischen Politikgestaltung und Lebenswelt der SexarbeiterInnen und BetreiberInnen sowie die nachhaltige Wirkung der Problempräsentation und des Mediendrucks auf jede Phase des Umsetzungsprozesses. Zum Beispiel hat die Meldepflicht für die 500 Prostitutionslokale in Wien zum Zweck der Verbesserung der Arbeitsbedingungen von SexarbeiterInnen im Jahr nach Verabschiedung des Prostitutionsgesetzes kaum Fortschritte gemacht. Nach dem Gesetz mussten neue Lokale sofort um eine Genehmigung ansuchen, während bestehende Lokale ein Jahr Zeit hatten, um eine solche zu beantragen. Im September 2012 waren 70 InhaberInnen der Auflage nachgekommen; acht Lokale hatten eine Genehmigung erhalten; ein Antrag wurde abgelehnt.<sup>83</sup> Per 1. November 2012 sollten alle bestehenden Prostitutionslokale konzessioniert sein, aber trotz einer Informationskampagne durch die Polizei wurde dieses Ziel zum Zeitpunkt der Berichterstellung (Dezember 2012) noch nicht erreicht. Die BetreiberInnen argumentieren, dass die Kosten für die Einhaltung der neuen Sicherheits- und Hygienevorschriften sowie für die Umbauten in ihren Etablissements (besonders für die kleineren) zu hoch seien, doch Insider halten dies für ein taktisches Manöver der BetreiberInnen, das von der Stadt Wien in anderen Kleingewerbesektoren ebenfalls nicht akzeptiert wurde. Möglicherweise stellt die Auflage des Strafregisterauszugs für InhaberInnen (bzw. GeschäftsführerInnen) hier ein weiteres Hindernis dar. Die Polizei vermutet, dass auf lange Sicht etwa 200 Prostitutionslokale eine Genehmigung erhalten werden, was einer Reduktion um etwa 300 Einrichtungen entspräche. Zum gegenwärtigen Zeitpunkt sind die Auswirkungen der Zögerlichkeit der BetreiberInnen und der abnehmenden Anzahl von Lokalen noch nicht abzuschätzen. Nach dem Gesetz müsste die Polizei alle Lokale ohne Genehmigung schließen, was den Verlust legaler Arbeitsplätze für SexarbeiterInnen bedeuten und zu einer Zunahme der illegalen Wohnungsprostitution führen könnte. Bislang ist unbekannt, ob die Stadt Wien die gesetzliche Meldepflicht in jedem Fall erzwingen will. Auch ist zu bezweifeln, dass die Gemeinde ein effizientes Kontrollinstrument von der im Abschnitt über die Lokalpolitik in den Niederlanden beschriebenen Art geschaffen hat.

Das Verbot der Prostitution in Wohngebieten darf als Erfolg bezeichnet werden. Aufgrund einer Informationskampagne der NGOs und erhöhter Polizeipräsenz in den betroffenen Gebieten verschwanden die SexarbeiterInnen binnen weniger Tage aus diesen Zonen. Dies reduzierte jedoch nicht die Anzahl der Straßenprostituierten. Einige Monate nach Inkrafttreten des Gesetzes zählten NGOs ebenso viele Frauen; allerdings konzentrierten sie sich nun in den zwei ausgewiesenen Erlaubniszonen (Prater und Auhof), obwohl die Hälfte der Frauen Neuankömmlinge war – ein weiteres Beispiel für durch Vorschriften hervorgerufene Mobilität. Unter dem Druck der AnrainerInnen und Unternehmen um den Prater und mit dem Argument, dass Kindern und TouristInnen der Anblick von Straßenprostituierten erspart werden sollte, führte die Stadt Wien zwei neue Vorschriften ein, die sowohl die Erlaubniszonen als auch die Uhrzeiten für die Straßenprostitution einschränkten. Wo bis für kurzem bloß etwa 20 Frauen ihrer Arbeit nachgingen, kämpfen nun mehr als 100 um einen Platz. Dies führte zu einem dramatischen Preisverfall (nach Angabe von Sozialarbeiterinnen bis zu 5 Euro für Oralverkehr); auch sind Rangeleien zwischen SexarbeiterInnen – oft mit ethnischem Hintergrund – keine Seltenheit. Manche Praterunternehmen organisieren informelle „Sicherheitsdienste“, die die Frauen von den Parkplätzen vertreiben und auch Sozialarbeiterinnen gelegentlich an ihrer Arbeit hindern. Bislang ist die Polizei hier noch nicht eingeschritten. Trotz der wiederholten Versprechungen Politikverantwortlicher, eine Infrastruktur für Straßenprostituierte schaffen zu wollen, gibt es im Prater und Auhof

keine Toilettenanlagen oder Orte, wo sexuelle Dienstleistungen erbracht werden können. Sex im Auto ist verboten und nur wenige Hotels sind in Praternähe gelegen. Nach Aussage der aufsuchenden Sozialarbeiterinnen riskieren SexarbeiterInnen, die von einem Hotel innerhalb eines Wohngebiets zur Erlaubniszone zurückgehen, eine Geldstrafe; dies wird von der Polizei bestritten. Folglich hat sich der öffentliche Parkplatz im Prater nach Erklärung einer Sozialarbeiterin zu einem großen Freiluftbordell entwickelt. Das Ziel einer Verbesserung der Arbeitssituation der SexarbeiterInnen ist im Falle der Straßenprostitution nicht erreicht worden.

Die in Wien gemachten Erfahrungen lassen sieben eher allgemeine Schlussfolgerungen zur Prostitutionspolitik zu:

- 1.** Politik, Medien und – über diese beiden Kanäle – BürgerInnen üben entscheidenden Einfluss auf die Gestaltung und Umsetzung der Prostitutionspolitik in Wien aus. Obwohl die frühere Situation in Bezug auf Erlaubnis-/Verbotzonen verwirrend und unklar war und hohe Geldstrafen für SexarbeiterInnen nach sich zog, spielen deren Lebensrealitäten in der politischen Debatte meist nur theoretisch eine Rolle und haben kaum Einfluss auf Politikgestaltung oder -umsetzung. Insbesondere die Problemdefinition selbst scheint moralischen und politischen Einflüssen zu unterliegen. In Wien führte dies zu einer Konzentration auf die Straßenprostitution gegenüber dem zahlenmäßig viel größeren Clubsektor.
- 2.** Das komplexe und vernetzte Wesen der Prostitution und der zugegebenermaßen geringe Wissensstand darüber zwingen BeamtInnen fast, in der Gestaltung politischer Maßnahmen andere Stakeholder zu konsultieren. Jedoch garantieren solche Innovationen keine erfolgreiche oder wirksame Politikumsetzung. Im Zuge des politischen Prozesses wurde der Konsultationsmechanismus allmählich durch einen repressiven Ansatz und den Rückgriff auf Amtshandlungen wie z.B. Polizeieinsätze ersetzt.
- 3.** Schlussendlich bestimmten die alteingesessenen politischen Sitten unermüdlichen Verhandeln und auch Schachern zwischen den politischen Parteien die Ergebnisse des Gesetzgebungsverfahrens.
- 4.** Der prosaische und weniger prominente Prozess der Politikumsetzung ist mindestens ebenso wichtig für die Lage der SexarbeiterInnen wie die vorhergehenden und prominenteren Phasen der Politikformulierung und -gestaltung.
- 5.** Der die Politikgestaltung beeinflussende moralische und politische Druck wirkt sich auch auf die Umsetzung aus und ist vielleicht hier noch stärker, da ein Großteil der Umsetzung nicht im Licht der Öffentlichkeit stattfindet.
- 6.** Die Politikumsetzung konzentrierte sich auf „weiche“ Ziele (Straßenprostituierte) und war „härteren“ Zielen (Meldepflicht für Prostitutionslokale) gegenüber vorsichtiger. Letztere sind unter anderem wegen der gesetzlich vorgeschriebenen Einjahresfrist, während der BetreiberInnen sich für die Meldepflicht vorbereiten konnten, schwieriger zu regeln. Für die Straßenprostituierten gab es diesen Aufschub nicht. Es ist wohl zu früh, um bindende Schlussfolgerungen zum Erfolg des neuen Meldesystems für Wiener Clubs zu ziehen, da die einjährige Übergangsfrist erst am 1. November 2012 endet.



## 7. Bislang haben einseitige Umsetzungsmaßnahmen die Arbeitsbedingungen von Straßenprostituierten erschwert und jene von Prostituierten in Clubs nicht verbessert, obwohl das Meldesystem ähnlich den Niederlanden noch in der Anfangsphase steckt und vielleicht einige Jahre bis zu seiner Vollentwicklung benötigt.

- 68 MA 57 – Frauenförderung und Koordinierung von Frauenangelegenheiten: Prostitution als transnationales Phänomen. Seminar, 6./7. Dezember 2001 in Prag.
- 69 Die Liste ist nicht vollständig. Mehrere Abteilungen verschiedener Organisationen bieten Beratung für SexarbeiterInnen und aufsuchende Kontaktarbeit an, manche in Verbindung mit Kirchen. Ein besonderer Status kommt dem Sexworker-Forum für professionelle Sexarbeit zu. Dabei handelt es sich primär um eine Internetplattform, die jedoch neben Informationen auch Unterstützung für SexarbeiterInnen bietet und finanziell unabhängig ist (Quelle: Interview mit Christian Knappik). Dieses Forum wird von den Behörden kaum als Stakeholder/Vertretung von SexarbeiterInnen anerkannt.
- 70 Diese sehr grobe Überblicksdarstellung über den öffentlich-parlamentarischen Diskurs in Wien und Oberösterreich beruht auf der Auswertung von 38 Protokollen von Sitzungen des Wiener Landtags/Gemeinderats (2001 – 2011) sowie von 17 Protokollen des oberösterreichischen Landtags (1994 – 2011). Zum Prostitutionsdiskurs in Österreich siehe auch Tertinegg et al. (2007), zu Oberösterreich siehe Hamen (2011).
- 71 Im Jahr 2011 berichteten diese drei großen österreichischen Zeitungen insgesamt mehr als 80 Mal über die Straßenprostitution in Wien. AnrainerInnen von besonders stark frequentierten Zonen standen in enger Verbindung mit den Medien. Tages- und Wochenzeitungen, aber auch Wiener TV-Sender berichteten häufig über den „Straßenstrich“, wobei der Schwerpunkt ausschließlich auf der Belästigung für AnrainerInnen lag. Die Medien kritisierten die Politikverantwortlichen auf Stadt- und Bezirksebene und deren Lösungsvorschläge (z.B. den 7-Punkte-Plan, später aber auch das neue Gesetz) hart. Diese Bürgerinitiativen stießen auf großes Medieninteresse. Die Medienberichte wurden ihrerseits auch von BezirkspolitikerInnen verschiedener politischer Parteien angeregt, die starken Druck auf die Frauenstadträtin ausübten. Anträge und Beschlüsse wurden im Gemeinderat eingebracht, parlamentarische Anfragen zum Thema gestellt (etwa durch die Grünen zum 7-Punkte-Plan am 20.07.2010 und am 09.09.2010). Die rechts-populistische FPÖ veröffentlichte im September 2010 einen Beschluss aller FPÖ-BezirksrätInnen, in dem eine Bestrafung der Freier vorgeschlagen wurde. Die SPÖ des 15. Wiener Gemeindebezirks stellte im Februar 2011 einen Antrag zur Verlagerung der Straßenprostitution. Die BezirkspolitikerInnen übten durch zahlreiche Presseaussendungen gleichfalls Druck aus.
- 72 Anlässlich eines kürzlichen (Juni 2013) in Wien abgehaltenen Workshops niederländischer und österreichischer Politik- und Verwaltungsfachleute fiel jedoch auf, dass die österreichischen VertreterInnen von den Rechten der SexarbeiterInnen sprachen, während die niederländischen TeilnehmerInnen sich überwiegend auf den Menschenhandel bezogen.
- 73 Obwohl das Schwergewicht bei der Umsetzung des neuen Wiener Prostitutionsgesetzes auf der Straßenprostitution liegt, wurden einige Schritte zur Verbesserung der generellen Arbeitsbedingungen unternommen. Es wurde eine gesonderte Broschüre für BetreiberInnen mit Informationen über die neuen Vorschriften entwickelt; auch gibt die Polizei Auskünfte während der Routinekontrollen in Bordellen.
- 74 Nach Aussage der BPD Wien wurden vom 1. Januar bis 30. Juni 2012 1.414 Anzeigen gegen SexarbeiterInnen wegen Verletzung der Verbotszone erstattet (§ 9 Abs. 2 WPG 2011). Kunden wurden 106 Mal (§ 16 WPG 2011) in diesem Zeitraum angezeigt. Zum Vergleich: Vom 1. Januar bis 30. April 2011 wurden Anzeigen gegen 1.628 SexarbeiterInnen wegen Verletzung der Verbotszonenbestimmungen erstattet (§ 4, Abs. 2 und 3 Wr. ProStG), d.h. es wurden nach Inkrafttreten des neuen Gesetzes weniger SexarbeiterInnen angezeigt, aber die Zahl der Anzeigen ist noch immer hoch. Ein Polizeibeamter erklärte diese Zahl mit der strengen Überwachung durch die Exekutive seit dem vergangenen Februar, insbesondere im 2. Gemeindebezirk.
- 75 Die Frauenstadträtin, die auch an den Konsultationen der SexarbeiterInnen teilnahm, erklärte später, sie sei überrascht gewesen, starke und selbstbestimmte Frauen an zutreffen, die nicht den Eindruck von Abhängigen oder Opfern vermittelten und ihr Recht, auf der Straße zu arbeiten, mit Entschiedenheit vertraten. Es überrascht kaum, dass die SexarbeiterInnen eine Aufhebung der Verbotszonen in Wien forderten.
- 76 Die umfangreiche Literatur zu Mediation und Kooperation im Bereich Public Policy bietet Richtlinien für die Gestaltung produktiver Dialoge in kontroversen und durch Feindseligkeit gekennzeichneten Politiklagen, doch würde eine Beschreibung den Rahmen dieses Berichts sprengen. Im Allgemeinen erfordert jeder erfolgreiche Dialog die sorgfältige und geduldige Anerkennung der Hintergründe, Identität und Positionen aller Beteiligten, was in einer Atmosphäre tiefsitzenden und langandauernden Konflikts meist nur mit Hilfe erfahrener MediatorInnen möglich ist (Innes und Booher, 2010, Forester, 2011).
- 77 „Ein Prozess ist kooperativ vernunftgeleitet, wenn alle involvierten Interessenslagen gemeinsam in einen direkten Dialog eintreten und ihre unterschiedlichen Perspektiven einbringen, um die alle Seiten betreffenden Probleme zu erörtern. Damit ein Prozess kooperativ vernunftgeleitet abläuft, müssen alle Beteiligten – egal ob mit Macht ausgestattet oder nicht – auch umfassend informiert und in der Lage sein, ihre Ansichten kundzutun und gehört zu werden. Techniken sind einzusetzen, um die gegenseitige Legitimität, Verständlichkeit, Aufrichtigkeit und faktische Korrektheit des Gesagten sicherzustellen. Kein Argument darf ‚vom Tisch gewischt‘ werden. Der Konsens ist zu suchen“ (Innes und Booher, 2010, 6). Ein effizient durchgeführter kooperativer Dialog verfügt über das Potenzial, Konflikte zu „kreativen Konflikten“ und Transformationen zu machen. „Der Begriff der Transformation bezieht sich auf jene Augenblicke in einem Konfliktprozess, in denen die Parteien ihre Situation neu verstehen lernen, wodurch das Wesen des Konflikts, die Beziehungen zwischen den Parteien und die sie betreffenden Probleme neu gefasst werden. Dieses neue Verständnis zeichnet sich durch eine geänderte Bedeutungszuweisung oder Auslegung von Ereignissen aus. Die Parteien sehen die Ereignisse grundsätzlich anders, als dies bei ihrem Verhandlungseintritt der Fall war (Putnam, 2004, 276, in Ansell, 2011, 276). Die Tatsache, dass kooperativer Dialog und Transformation in der Prostitutionspolitik kein naives oder unerreichbares Ideal darstellen, wird durch den Stakeholderdialog belegt, der dem Konzessionssystem in Den Haag (Wagenaar, 2006) sowie dem Start einer BürgerInneninitiative im Zusammenhang mit der Straßenprostitution in Dortmund vorausging (Wagenaar). (Die Dortmunder Initiative endete kürzlich nach zehn Jahren.)
- 78 Obwohl die Veranstaltungsreihe als Dialogforum angekündigt worden war, meinten VertreterInnen des Magistrats der Stadt Wien, sie seien eher als Meetings angelegt gewesen, in denen die AnrainerInnen ihren Gefühlen freien Lauf lassen konnten, und gaben zu, dass es nicht gelungen sei, die Situation zu beruhigen und eine Atmosphäre des gegenseitigen Zuhörens zu schaffen.
- 79 Bei Anbahnung außerhalb der Erlaubniszonen hatte die Polizei Geldstrafen über Straßenprostituierte verhängt, die bei etlichen Frauen mehrere Tausend Euro ausmachten. Da sie nicht über die Mittel verfügten, die offenen Beträge zu begleichen, waren sie praktisch gezwungen, zur Zahlung der Geldstrafen zu arbeiten. Dieser Teufelskreis sollte beendet werden. Allerdings erwies sich eine Generalamnestie als rechtlich unmöglich.
- 80 Der Prozess lief wesentlich komplexer ab als hier beschrieben. Die Ausweisung von Erlaubniszonen ist dem Gesetz nach bundespolizeilich geregelt. Auf politischen Druck stellte die Polizei einen Formalantrag an die Bezirksvorsteherung, der abgelehnt wurde. Der Bezirksvorsteher erklärte, er fürchte, dass Erlaubniszonen nur noch mehr SexarbeiterInnen in das Gebiet locken würden.
- 81 Kürzlich wurde eine dritte Zone empfohlen (Straße in einem Wohngebiet im 23. Gemeindebezirk).
- 82 Siehe LEFÖ 2012.
- 83 Die BetreiberInnen müssen das Bordell melden und alle Auflagen erfüllen, worauf sie einen positiven Bescheid erhalten. Wäre dies eine Konzession im klassischen Sinne, müssten auch die Nachbarn und AnrainerInnen gehört werden. Dies trifft beim Wiener Verfahren nicht zu.

## 5.4 Schlussfolgerungen

In Abschnitt 5.2 zogen wir mehrere Schlussfolgerungen aus den politischen Entwicklungen in Wien. Wie präsentiert sich die lokale Politikgestaltung in den drei niederländischen Städten im Vergleich? Und können wir aus der Lage in den Niederlanden neue Einsichten gewinnen?

1. Auf lokaler Ebene spielen Politik und Medien in den drei niederländischen Städten eine geringere Rolle als in Wien. Wir wollen damit nicht behaupten, die niederländischen Medien seien aufgeklärter als ihre Gegenstücke in Österreich; nach unseren Untersuchungen sind sie ebenso auf Prostitutions-themen fixiert. Auch ist die Politikdefinition in den Niederlanden nicht immun gegen den Einfluss der Medien und politische Phrasendrescherei. Wie bereits gezeigt, wird die Prostitution seit der Legalisierung im Jahr 2000 häufiger als früher aus dem Blickpunkt des Menschenhandels und (organisierten) Verbrechens betrachtet, worauf wir im nächsten Kapitel zurückkommen werden. Allerdings ist es gewählten VolksvertreterInnen, Verwaltungen und Fachkreisen gelungen, ein administratives System aufzubauen, das unabhängiger von der politischen Ebene zu funktionieren scheint, als dies in Wien der Fall ist. In diesem Sinne ist die lokale Politikgestaltung und -umsetzung in den drei niederländischen Städten näher an der Definition politischer Maßnahmen als „technopolitischer Prozess der Festlegung und Abstimmung von Zielsetzungen und Instrumenten zwischen durch die Umstände aneinander gebundenen Akteuren“ laut Kapitel 1, als dies für Wien zutrifft.
2. Die niederländische Lokalpolitik ist ein klassischer Fall von regulatorischem Drift und allmählicher Zielverschiebung. Der Begriff des regulatorischen Drift steht für eine allmähliche Veränderung (Auseinanderdriften) der Schwerpunkte einer politischen Maßnahme infolge einer Reihe kleinerer Entscheidungen auf Umsetzungsniveau, aber ohne formale Entscheidungsfindung auf höherer behördlicher Ebene (Mitchell und Herring, 2006, 5). Dies betrifft vor allem die Auswahl politischer Instrumente. Seit 2000 werden Instrumente der Staatsmacht häufiger eingesetzt, z.B. Bestrafung, Geldstrafen und Verwaltungsmaßnahmen. (Eine eindeutige Verbindung lässt sich hier zwar nicht ausmachen; möglicherweise ist der Einfluss von Medien und Politik in diesem Bereich besonders deutlich fühlbar.) Zehn Jahre nach der gesetzlichen Legalisierung (2000) wurde ein Kernziel, nämlich die Verbesserung der Rechtsstellung und Arbeitsbedingungen von SexarbeiterInnen, im Wesentlichen zugunsten der Prävention und Bekämpfung des Menschenhandels aufgegeben. Wir benutzen hier das Wort „Auseinanderdriften“, weil jede Umsetzungsentscheidung in sich selbst zum gegebenen Zeitpunkt folgerichtig oder gerechtfertigt erschien, aber in der Gesamtheit doch zu einer Zielverschiebung führte.
3. Angesichts ihres Zögerns, sich trotz mehrerer parlamentarischer Anfragen auf ArbeitgeberIn-ArbeitnehmerIn-Beziehungen in der Prostitution einzulassen, ist unklar, bis zu welchem Grad die nationale Regierung wirklich daran interessiert war, die Rechtsstellung von SexarbeiterInnen zu verbessern. Entweder war die Regierung naiv in Bezug auf die Bereitschaft der InhaberInnen, dem Gesetz Folge zu leisten, oder sie war unwillig, sich überhaupt mit ArbeitgeberIn-ArbeitnehmerIn-Beziehungen zu beschäftigen. Als sich die Regierung schließlich doch in Verhandlungen mit den InhaberInnen einließ, stärkte sie bloß deren (wohl eher als Fiktion zu bezeichnende) Meinung, SexarbeiterInnen seien FreiberuflerInnen. In beiden Fällen darf man schließen, dass zumindest die Umsetzung des Legalisierungsgesetzes von 2000 in dieser Hinsicht einen offenkundigen

Widerspruch enthielt: Das Gesetz sollte die Prostitution durch ihre Integration in den Kleingewerbesektor normalisieren, verschaffte aber dem Arbeitsrecht durchaus nicht eine zu anderen Branchen analoge Geltung. Auch heute trägt noch die/der SexarbeiterIn den Großteil des Geschäftsrisikos, nicht der/die InhaberIn.

**4.** In den Niederlanden wurden Netzwerkinstrumente in Verbindung mit Informationstools umfangreicher und konsequenter eingesetzt als in Wien. Im Bewusstsein, dass trotz weitgehender Konzessionsauflagen ein großer Teil der Prostitution am Rande oder jenseits der Legalität im Verborgenen stattfindet, nutzen Kommunen und Fachleute unterschiedliche Strategien zur Beschaffung aktueller Informationen. Durch den Einsatz von Netzwerkinstrumenten wie Kettenmanagement werden diese Informationen ausgetauscht und die Aktivitäten zahlreicher kommunaler und sonstiger Einrichtungen koordiniert. Im Allgemeinen sind Informationssammlung und -austausch Schlüsselemente der lokalen Prostitutionspolitik der Niederlande. Durch die Verzahnung von Informationsstellen auf regionaler und lokaler Ebene soll den ständigen Entwicklungen in der undurchsichtigen Welt der Prostitution Paroli geboten werden.

**5.** Unserer Meinung nach besteht in den niederländischen Städten ein stärkeres Bewusstsein für die Bedeutung von Details in der Politikumsetzung als in Wien. Auf lokaler Ebene gilt personelle Kontinuität als Vorbedingung für Effizienz. Ähnlich wie in Wien arbeiten zahlreiche VerwaltungsbeamtInnen und Fachleute schon seit über einem Jahrzehnt im Bereich der Prostitution. Außerdem ist die Architektur des Umsetzungssystems problemgesteuert: Wenn Entwicklungen im Prostitutionssektor Schwächen in der Politikgestaltung oder -umsetzung aufzeigen, handeln die lokalen BeamtInnen pragmatisch, um Instrumente zur Stützung der Politikumsetzung zu gestalten. Etwa belegte das allmähliche Aufkommen eines Systems der Informations- und Netzwerkinstrumente das Vorhandensein eines kollektiven Bewusstseins für die Komplexität, Undurchsichtigkeit und dynamische Qualität des Prostitutionssektors. Außerdem betonten viele der von uns befragten Fachleute, wie wichtig es sei, als Vorbedingung jeglicher Effizienz eine Vertrauensbasis seitens der AkteurInnen im Prostitutionssektor aufzubauen.

**6.** Beispiele für evolutionäres Policy-Lernen in der lokalen Prostitutionspolitik der Niederlande ließen sich ausmachen. Obwohl der Fall Dürdan großen Medienrummel um Prostitution und Menschenhandel auslöste, war der Schock, dass die Standardkontrollen konzessionierter Sexeinrichtungen es verabsäumt hatten, diese Beispiele brutaler Ausbeutung aufzudecken, tiefgreifend und führte zu Anpassungen des Kontrollsystems sowie zu Innovationen der Informations- und Koordinationsstrategien. Der Fall Dürdan trug auch zu umfänglicherem Einsatz von Amtshandlungen zum Zweck der Eindämmung des Prostitutionssektors in vielen niederländischen Städten bei. Insbesondere so genannte „administrative Maßnahmen“ erfreuen sich beträchtlicher Beliebtheit bei KommunalpolitikerInnen. Da diese erhebliche Strafen nach sich ziehen, die außerhalb der üblichen verwaltungs- oder strafrechtlichen Kanäle verhängt werden, bestehen Vorbehalte hinsichtlich der Rechtsstaatlichkeit dieser Maßnahmen. Obwohl die Vollzugsregelungen der Polizei und lokalen BeamtInnen eine wirksamere Aufdeckung möglicher Ausbeutungsfälle gestatten, begrenzt die Prostitution schon wesensmäßig die Möglichkeiten effizienter Aktionen. Daher führt die Vollstreckung dieser Maßnahmen oft zu erzwungener Mobilität.

**7.** Der Rückgriff auf die Registrierung – meist in Verbindung mit anderen Maßnahmen, die sowohl administrative Hindernisse für die Arbeit in einem bestimmten Gebiet vergrößern als auch den

Zugang zu Sozialdiensten fördern – wirft Fragen auf. Die Regulierungsbehörden meinen, dass der Kontakt mit der/dem SexarbeiterIn zum Zeitpunkt der Registrierung den Aufbau einer Vertrauensbasis begünstige, Informationen liefere und die Teilhabe der Sexarbeiterin/des Sexarbeiters fördere. Diese Behauptungen können jedoch noch nicht belegt werden. Die Registrierung ist stark - mobilitätsanfällig und führt, wie die österreichische Erfahrung zeigt, zur Umgehung des Registrierungssystems. Die Fachliteratur deutet – wenigstens theoretisch – darauf hin, dass Regelungen, die von der Zielgruppe als störend oder lästig wahrgenommen werden, auf Widerstand treffen und umgangen werden (Stone, 1988, Kap. 11 und 12).

- 8.** Schnelle Entwicklungen auf dem Prostitutionssektor aufgrund immer stärkerer Nutzung von Internet und Mobiltelefonie veranlassen lokale und nationale Regierungen, altbewährte Politikansätze neu zu überdenken. Das Internet verleiht SexarbeiterInnen größere Unabhängigkeit und mehr Flexibilität in der Wahl des Arbeitsplatzes, wodurch das Konzessionssystem umgangen oder unterlaufen wird. Auch ergeben sich so neue Möglichkeiten der Ausbeutung, da die Internetprostitution weniger auffällig ist.

Letztlich wurden die Schlussfolgerungen zusammengefasst und eine Reihe an **Empfehlungen** für politische Maßnahmen vorgelegt.

## 7. SCHLUSSFOLGERUNGEN UND EMPFEHLUNGEN

### 7.1 Schlussfolgerungen

In diesem finalen Kapitel fassen wir unsere Schlussfolgerungen zusammen und legen eine Reihe von Empfehlungen für politische Maßnahmen vor. Wir werden unsere wichtigsten Folgerungen anführen, möchten jedoch im Geiste dieses Berichts mit einer allgemeinen Schlussfolgerung zur Prostitution als Subjekt der Public Policy und zur Intervention staatlicher AkteurInnen im Bereich der Prostitution beginnen. Die Prostitution ist ein äußerst politikresistentes Thema, das mächtigen externen Faktoren wie etwa Arbeitsmigration und Entwicklungen in der Internet- und Kommunikationstechnologie unterworfen ist. Aufkommende Formen der Prostitution wie z.B. Wohnungs- und Hotelprostitution sowie Massagesalons entziehen sich (noch) der ordnungspolitischen Einflussnahme durch die Behörden. Infolgedessen können die Entwicklungen im Prostitutionssektor die Anpassungsfähigkeit politischer EntscheidungsträgerInnen bei weitem übertreffen und diese so in eine rein reaktive Rolle zwingen. Obwohl die Prostitution als Geschäft ein öffentliches Phänomen darstellt, das in unseren Städten höchst präsent ist (was seine eigenen Probleme aufwirft), ziehen es die in der Prostitution engagierten Menschen – SexarbeiterInnen, Kunden und Dritte – aus unterschiedlichen Gründen (Stigmatisierung, Scham, verbrecherische Absichten) vor, in einer Outsiders schwer zugänglichen Parallelwelt zu agieren. Da dazu viele SexarbeiterInnen MigrantInnen sind, ist die Kommunikation mit dieser Zielgruppe aufgrund sprachlicher und kultureller Probleme erschwert. Korrekte und zuverlässige Daten zur Prostitution sind rar und schwer zu beschaffen. Außerdem ist die Prostitution kein einheitliches, sondern ein vielgestaltiges Phänomen, was wiederum zu ganz unterschiedlichen Problemdarstellungen führt und die Gestaltung einer Politik, die alle Aspekte des Problems aufgreift, kompliziert. Schließlich ist die Prostitution ein heikles Thema, das (politische) Gemeinschaften spaltet, eine vernunftgeleitete Debatte erschwert und manchmal zu moralischen Kampagnen zugunsten bestimmter Lösungen des Problems nach Gutdünken der einen oder anderen Gruppierung führt. Für sich genommen ist dies alles kaum

überraschend. Wichtig ist vielmehr die sich daraus ergebende Folgerung, dass es keine simplen politischen Lösungen für die Prostitution gibt. Egal ob das Ziel die Abschaffung, Regelung oder Entkriminalisierung der Prostitution ist – jeder wirksame politische Eingriff in diesen Bereich stellt ein Paradebeispiel dafür da, was der große Politologe Charles Lindblom als „Wissenschaft des Sich-Durchwurstelns“ bezeichnet hat, d.h. eine Abfolge kleiner und bescheidener Schritte unter gewissenhafter Beachtung der Einzelheiten ihrer Umsetzung (Lindblom, 1959). Es gibt einfach keine „Ideallösung“.

Unsere Schlussfolgerungen teilen sich in zwei thematische Bereiche: Schlussfolgerungen zur Prostitution in den beiden Ländern und Schlussfolgerungen zur Politikgestaltung.

### 7.1.1 Prostitution

- 1.** Aufgrund ihrer hohen Mobilität ist es außerordentlich schwierig, die Anzahl der an einem beliebigen Tag in einer Stadt tätigen SexarbeiterInnen einzuschätzen. Präzise und zuverlässige Statistiken sind die Grundlage für die Gestaltung wirksamer Politiken, aber in dieser Hinsicht agiert die Prostitutionspolitik weitgehend im Ungewissen. Allerdings legen – wie schon weiter oben beschrieben und ungeachtet unserer beschränkten Population – unsere Schätzungen nahe, dass diese Anzahl in Österreich und den Niederlanden eher bescheiden ist (eher Hunderte als Tausende in den untersuchten Städten) und die Prostitution ein zahlenmäßig relativ kleines soziales Phänomen darstellt. (Natürlich kommen aufgrund von Konzentrationseffekten in manchen Stadtteilen Beeinträchtigungen der öffentlichen Ordnung sowie Belästigungen vor.) Wir erlauben uns auf dieser Grundlage zu schließen, dass die in den Medien, aber auch in seriöseren wissenschaftlichen Publikationen angeführten Zahlen häufig übertrieben sind. Die der Prostitution von den Medien gewidmete Aufmerksamkeit steht in keinem Verhältnis zu ihrem Ausmaß und ist vermutlich auf die moralischen Aspekte des Phänomens zurückzuführen.
- 2.** In Österreich und den Niederlanden ist Prostitution eine Tätigkeit, die ArbeitsmigrantInnen anzieht. In Österreich sind über 90 %, in den Niederlanden mehr als 70 % der SexarbeiterInnen EinwanderInnen, meist aus Osteuropa, Nigeria und jüngst auch aus China. Der Migrationshintergrund der SexarbeiterInnen macht sie anfällig für wirtschaftliche und sexuelle Ausbeutung.
- 3.** In fast jeder Hinsicht stellen SexarbeiterInnen eine heterogene Population dar. MigrantInnen haben viele verschiedene Motive, um nach (Nord-) Westeuropa zu kommen, die von Armut, Perspektivmangel oder dem Wunsch nach einem besseren Leben bis zu Neugier reichen. SexarbeiterInnen weisen ganz unterschiedliche Bildungsniveaus, Altersgruppen und Erwartungshaltungen auf. Dies unterscheidet sie natürlich nicht von der erwerbstätigen Bevölkerung im Allgemeinen; angesichts der Tendenz, SexarbeiterInnen in der öffentlichen und politischen Debatte eindimensional – meist als hilflose Opfer – darzustellen, halten wir diese Feststellung jedoch für nötig.
- 4.** Im Gegensatz zu weit verbreiteten Bildern in Medien und Kino ist das Einkommen aus der Prostitution im Allgemeinen niedrig. Es ist nicht leicht, hier genaue Informationen zu erhalten, da SexarbeiterInnen nicht gerne über ihre Einkünfte sprechen, aber der (extrapolierte) Brutto-Stundenlohn überstieg in unserer Studienpopulation selten 8 Euro. Viele SexarbeiterInnen berichteten, es gäbe häufig Tage ohne Kunden. Die Preise scheinen in Österreich höher zu sein als in den Niederlanden. Auch die Arbeitszeiten sind lang. Dennoch stellt dieses niedrige Einkommen für MigrantInnen

eine beachtliche Verbesserung gegenüber der Lage in ihren Heimatländern dar. Daher meinten etliche SexarbeiterInnen (vor allem in Oberösterreich), sie seien mit ihrem Einkommen einigermaßen zufrieden und, was vielleicht noch wichtiger ist, auch in der Lage, ein Kind zu erhalten, Geld nach Hause zu schicken und einmal im Jahr auf Urlaub in ihr Heimatland zu fahren.

- 5.** Die Arbeitsbedingungen und ArbeitgeberIn-ArbeitnehmerIn-Beziehungen im konzessionierten Sektor sind noch immer suboptimal. Die InhaberInnen von Sexeinrichtungen beanspruchen nach wie vor einen großen Teil der Einnahmen (meist 40 – 50 %), legen Bekleidungs Vorschriften und Arbeitszeiten fest, lassen sich von den SexarbeiterInnen für verschiedene „Dienstleistungen“ bezahlen, zwingen sie zu Reinigungsarbeiten und schreiben ihnen bestimmte sexuelle Handlungen vor. Es scheint auch, dass ungeschützter Oralverkehr manchmal von SexarbeiterInnen verlangt wird. Da sie keinen Dienstvertrag abgeschlossen haben, können sie mit sofortiger Wirkung entlassen werden. Im Prostitutionssektor gibt es keine Vertragssicherheit betreffend Art und Dauer des Arbeitsverhältnisses. Hinzuzufügen ist, dass im gegenwärtigen Wirtschaftsklima viele SexarbeiterInnen an der Prostitution eben ihre Niedrigschwelligkeit und die Barzahlung schätzen. Im Allgemeinen jedoch verbleiben im Geschäftsmodell der Sexbranche die Gewinne noch immer mehr bei den InhaberInnen, während die Risiken auf Seiten der SexarbeiterInnen liegen.

### 7.1.2 Politik

- 6.** Trotz zahlreicher inhärenter Hindernisse kann die Prostitutionspolitik weitreichende – positive wie negative – Folgen für die öffentliche Ordnung sowie die Rechte und Lebensqualität von SexarbeiterInnen haben. Während die erwünschte gesellschaftliche Wirkung einer politischen Maßnahme gering oder sogar gleich Null sein mag, kann sie doch positive oder (unbeabsichtigte) negative Folgen für einzelne SexarbeiterInnen nach sich ziehen. Zum Beispiel reduzierte das Verbot der Straßenprostitution in Wiener Wohngebieten Störungen der öffentlichen Ordnung, beeinträchtigte aber auch die Arbeitsbedingungen der SexarbeiterInnen. Auch hatte die aufsuchende Gesundheitsarbeit in den Niederlanden praktisch ein Verschwinden sexuell übertragbarer Krankheiten im Prostitutionssektor des Landes zur Folge; andererseits führen Einwanderungsbestimmungen oft zu Zwangsmobilität von SexarbeiterInnen. Ein Bereich, in dem die Politik uneingeschränkt positive Auswirkungen haben kann, ist die Wahrung der Rechtsstaatlichkeit in der Behandlung von SexarbeiterInnen durch BeamtInnen.
- 7.** Alle Ansätze politischer Eingriffe in die Prostitution sind gleichermaßen anfällig für das zweifache Risiko der Wirkungslosigkeit einerseits und unbeabsichtigter Folgen andererseits. Wollte man politische Eingriffssysteme verallgemeinern, könnte man sagen, dass Abolitionismus – d.h. der Wunsch, die Prostitution völlig aus der Gesellschaft zu verbannen – sich meist negativ auf die Rechte von SexarbeiterInnen auswirkt. In abolitionistischen Systemen werden die Rechte von SexarbeiterInnen normalerweise übergangen; abgesehen von mehr oder minder strengem Gesetzesvollzug besteht auch wenig Interesse an den Einzelheiten der Politikumsetzung. Es besteht allerdings in hoch regulierten Systemen ein reales Risiko, dass die Rechte von SexarbeiterInnen gegenüber den Zielen öffentlicher Ordnung und Verbrechensbekämpfung in den Hintergrund treten.

- 8.** Prostitution ist ein vielschichtiges Phänomen und wird daher auch von verschiedenen Menschen unterschiedlich formuliert, was mehr oder weniger einheitliche „Pakete“ von Bildern, Werten, bevorzugten Lösungen und ausgewählten Datensätzen mit sich bringt. Derzeit ist das Bild der Sexarbeiterin/des Sexarbeiters als „Menschenhandelsopfer“ ein beliebtes Konzept öffentlicher wie politischer Debatten. Angesichts der Vielschichtigkeit der Prostitution läuft jedoch jeder Versuch, das Problem so darzustellen, die Gefahr übertriebener Vereinfachung und kann damit zu einseitigen oder im schlimmsten Fall fehlgeleiteten politischen Empfehlungen führen.
- 9.** Die Medien spielen eine meist negative Rolle in der niederländischen Prostitutionsdebatte. Durch geschickten Einsatz rhetorischer Tricks wird die Prostitution fast immer als vom Verbrechen heim gesuchter Sektor und SexarbeiterInnen als machtlose Opfer brutaler und skrupelloser Menschenhändler dargestellt.
- 10.** Ein besonderes Hindernis für die Politikgestaltung ist der prostitutionspolitischen Maßnahmen inhärente Moralcharakter, durch den die Medien unangemessenen Einfluss auf die Gestaltung und Umsetzung der Prostitutionspolitik nehmen können. Für Politik und Verwaltung kann es schwierig sein, sich der unangemessenen Einflussnahme durch die Medien zu entziehen, wenn diese den Diskurs steuern.
- 11.** Die prostitutionspolitische Umsetzung, die Gestaltung und Realisierung politischer Maßnahmen und die sorgfältige Auswahl politischer Instrumente sind entscheidende Faktoren für Erfolg oder Misserfolg der Prostitutionspolitik. Scheitert die Umsetzung, können die Ergebnisse der Prostitutionspolitik weit von den gesteckten Zielen abweichen. Um diese also zu erreichen, muss der Umsetzungsprozess parallel zur Gesetzesentwicklung sorgfältig geplant werden. Oft ergeben sich unerwünschte Wirkungen aus verspäteten Überlegungen zu Umsetzungsverfahren.
- 12.** Ein stabiler Grundstock erfahrener Verwaltungsfachleute und ExpertInnen ist eine Vorbedingung für jede erfolgreiche Prostitutionspolitik, aber für sich selbst genommen noch nicht ausreichend. Personelle Kontinuität ist wesentlich, um Vertrauen gegenüber den wichtigsten AkteurInnen im Sektor aufzubauen und den vernetzten Charakter der Prostitution zu begreifen.
- 13.** Obige Schlussfolgerungen 11 und 12 werden klar durch die Realisierung der Prostitutionspolitik in Wien belegt. Durch starken Druck seitens der Medien und AnrainerInnen und infolge der Beeinflussung der Programmumsetzung durch die Politik dominierte das (größtenmäßig) relativ geringe Problem der Straßenprostitution die Politikgestaltung und -umsetzung. Dies führte zu einer schweren Beeinträchtigung der Arbeitsbedingungen und Rechte der Straßenprostituierten. Durch Einführung einer Meldepflicht wurden die ersten Schritte unternommen, um das viel bedeutendere Thema der Clubprostitution anzugehen. Obwohl verhältnismäßig wenige Clubs sich bisher um eine Genehmigung bemüht haben, ist es noch zu früh, um Schlussfolgerungen betreffend diesen Teil der Wiener Prostitutionspolitik zu ziehen. Wir wissen wenig über die Arbeitsbedingungen und ArbeitgeberIn-ArbeitnehmerIn-Beziehungen in Wiener Clubs.
- 14.** Die Wiener Prostitutionspolitik greift stark auf organisatorische Instrumente und polizeiliche Amtshandlungen zurück, um sexuell übertragbare Krankheiten im Zaum zu halten, Sozialdienste für SexarbeiterInnen anzubieten und die Straßenprostitution einzuschränken. Eine interessante

Entwicklung war die Einführung von Netzwerkinstrumenten zur Gestaltung des neuen Wiener Prostitutionsgesetzes.

**15.** Der niederländische Regelungsansatz beruht auf dem Konzessionssystem. Der Wert der Konzessionierung ergibt sich aus einem Vergleich mit der früheren regulierten Duldung der Prostitution ohne Konzession. Die Vorteile sind folgender Art: 1) Polizei und Kontrollorgane sind gesetzlich berechtigt, Sexeinrichtungen zu betreten, 2) die Konzessionierung ermöglicht die Vorgabe von Bedingungen für den angemessenen Betrieb von Sexeinrichtungen, 3) die hygienischen Bedingungen wurden verbessert, 4) minderjährige und ausländische SexarbeiterInnen ohne Papiere sind in konzessionierten Einrichtungen nicht mehr anzutreffen, 5) öffentliche Ordnung ist leichter sicherzustellen, weil Konzessionsverlust angedroht werden kann. Das Konzessionssystem hat sich mittlerweile zu einem System dichter und häufiger Kontrollen verschiedener Aspekte des Prostitutionsgeschäfts entwickelt, was Menge und Qualität der Informationen über Arbeitsbedingungen in Sexeinrichtungen erhöht hat. Allerdings führte die Konzessionierung nur zu beschränkten Verbesserungen bei den Arbeitsbedingungen in Sexeinrichtungen und zwar eher in Clubs als in Fenstern. Noch schwerer wiegt, dass die Konzessionierung in manchen Fällen nicht in der Lage war, schwere, verbrecherische und gewalttätige Ausbeutung von Frauen in der Fensterprostitution zu verhindern. Es ist zum gegenwärtigen Zeitpunkt nicht bekannt, ob und inwieweit sich die Konzessionierung auf neuere Formen der Prostitution wie Wohnungsprostitution mit Internet-Werbung und individuelle Escortdienste erstrecken wird. Daraus ergibt sich, dass die Konzessionierung kein Allheilmittel für alle Probleme des Prostitutionssektors, dabei einer konzessionsfreien Lösung aber jedenfalls vorzuziehen ist.

**16.** Das Inkrafttreten des niederländischen Legalisierungsgesetzes im Jahr 2000 ging, wie sich später herausstellte, mit einem Fehler in der Politikgestaltung einher: Durch das Einfrieren der Anzahl von Sexeinrichtungen (aus falscher Angst, dass das neue Gesetz zu einer Welle neuer Prostitutionslokale führen würde) schufen die niederländischen Kommunen tatsächlich ein Oligopol von InhaberInnen. Dabei handelte es sich um dieselben InhaberInnen, die ihre Lokale zu einer Zeit aufgebaut hatten, als Besitz und Betrieb eines Bordells noch illegal waren, und ein (nach Aussage von BeobachterInnen) „dubioses Geschäftsmodell“ verfolgten. Dies machte es neuen UnternehmerInnen unmöglich, in den Markt für konzessionierte Sexeinrichtungen einzusteigen. Innovationen mussten außerhalb der Märkte für Clubs und Fenster stattfinden.

**17.** Das Inkrafttreten des Gesetzes im Jahr 2000 wurde außerdem durch einen Fehler in der Umsetzung begleitet: Die Regierung hatte schon anfangs erklärt, sich nicht in Arbeitgeber-Arbeitnehmer-Beziehungen zwischen InhaberInnen und SexarbeiterInnen einmischen zu wollen, da sie dieses Thema als zivilrechtliche Angelegenheit betrachtete, die jeweils zwischen den beiden Parteien auszuhandeln sei, übersah dabei aber das dieser Beziehung innewohnende strukturelle Machtgefälle. Die Position der Regierung gestattete es den InhaberInnen, alle Verbesserungen der Arbeitgeber-Arbeitnehmer-Beziehungen erfolgreich zu blockieren, eine Vorgangsweise aufrecht zu erhalten, bei der SexarbeiterInnen – obwohl auf dem Papier und steuerrechtlich FreiberuflerInnen – tatsächlich als Angestellte behandelt werden, und so ein Geschäftsmodell zu perpetuieren, bei dem die Risiken bei den SexarbeiterInnen liegen, während der Gewinn den InhaberInnen zufällt.



- 18.** Die niederländische Regelung ist ein Beispiel dafür, wie wichtig es ist, den Einzelheiten der Politikumsetzung in der täglichen Arbeit Aufmerksamkeit zu schenken. Auf lokaler Ebene liegen Gestaltung und Umsetzung der Prostitutionspolitik fast zur Gänze in den Händen der Verwaltung. Obwohl diese in einem von lokalen und nationalen Politiken abgesteckten Rahmen agiert und den üblichen Rechenschaftspflichten unterliegt, kommt ihr bei der Politikfestlegung beträchtliche Autonomie zu.
- 19.** Fast alle Arten politischer Instrumente kamen in der niederländischen Prostitutionspolitik zum Einsatz, wobei jedoch die Kernentwicklungen in den zehn Jahren seit Inkrafttreten des Gesetzes von 2000 in der größeren Bedeutung von Amtshandlungen und Informations-/Netzwerkinstrumenten bestanden. Unter dem Eindruck verstärkter Migration aus Osteuropa und mehrerer große Aufmerksamkeit erregender Fälle organisierter und brutaler Ausbeutung von SexarbeiterInnen setzten niederländische Städte mehr Amtshandlungen und Informations-/Netzwerkinstrumente ein, um die Fensterprostitution zu kontrollieren und einzudämmen.
- 20.** Eine Wirkung des vermehrten Einsatzes von Informations- und Netzwerkinstrumenten ist, dass die niederländischen Lokalverwaltungen in ihrem Umgang mit der Prostitution wenigstens zum Teil rekursives und evolutionäres Lernverhalten zeigen.
- 21.** Die wichtigsten Instrumente im Bereich der Amtshandlungen sind erhöhte Wachsamkeit gegen übermäßigen Anzeichen für Menschenhandel bei Kontrollen von Sexeinrichtungen sowie der Einsatz einer Mischung von Informationstools und Konzessionierung zur Schließung von Einrichtungen der Fensterprostitution (und einiger Clubs). Die Polizeibehörden aller drei Städte sind viel wachsamer im Kampf in die Ausbeutung von SexarbeiterInnen, was zu einer größeren Anzahl von strafrechtlichen Untersuchungen geführt hat. Doch steigert diese erhöhte Wachsamkeit oft auch die durch Vorschriften ausgelöste Mobilität einzelner SexarbeiterInnen. Das Instrument der administrativen Vermerke macht es SexarbeiterInnen unmöglich, in bestimmten Einrichtungen (und oft auch in einer Stadt überhaupt) zu arbeiten.
- 22.** Eine Bevorzugung von Umsetzungs- und Politikmaßnahmen trägt die Risiken des regulatorischen Drifts und der Zielverschiebung in sich. Der regulatorischen Drift steht für eine allmähliche unterschwellige Verlagerung in der Wahl der Instrumente, wobei jede Entscheidung für sich selbst genommen durchaus legitim sein kann. Die Zielverschiebung kann eine erhöhte Betonung politischer Ziele oder umgekehrt deren praktische Aufgabe bedeuten. In den Niederlanden wäre das etwa die Aufgabe des Ziels verbesserter ArbeitgeberIn-ArbeitnehmerIn-Beziehungen im Prostitutionssektor zugunsten der fast ausschließlichen Konzentration auf Bekämpfung und Prävention des Menschenhandels.
- 23.** Die wichtigsten Informations-/Netzwerktools waren die Schaffung regionaler Informationszentren und das Kettenmanagement. Effizientes Kettenmanagement erfordert sorgfältige Planung, was u. a. eine Ausrichtung auf konkrete Fälle, Entscheidungsmacht, die Bestellung eines „Kettenmanagers“/ einer „Kettenmanagerin“ und die Unterstützung durch übergeordnete Verwaltungs- und Politik-ebenen erfordert.
- 24.** Die Registrierungsauflage nach dem neuen niederländischen Prostitutionsgesetz soll ein umfassendes nationales Informationsinstrument zur Bekämpfung des Menschenhandels bieten. Aus

empirischen und theoretischen Gründen bezweifeln wir die Effizienz dieses Instruments. Wie die in Österreich gemachte Erfahrung zeigt, registrieren sich nicht alle SexarbeiterInnen, vor allem nicht jene im nichtkonzessionierten Sektor, die aber am meisten durch Ausbeutung gefährdet sind. Zweitens verringert die Registrierungspflicht der Behörden (d.h. auch im Fall vermuteter Ausbeutung) die Wirksamkeit der Registrierung in der Prävention von Menschenhandel. Die Regulierungsbehörden meinen, dass der Kontakt mit der/dem SexarbeiterIn zum Zeitpunkt der Registrierung den Aufbau einer Vertrauensbasis begünstigt, Informationen liefert und die Teilhabe der Sexarbeiterin/des Sexarbeiters fördert. Diese Behauptungen können jedoch noch nicht belegt werden. Die Registrierung ist stark mobilitätsanfällig und führt, wie die österreichische Erfahrung zeigt, zur Umgehung des Registrierungssystems. Die Fachliteratur deutet – wenigstens theoretisch – darauf hin, dass Regelungen, die von der Zielgruppe als störend oder lästig wahrgenommen werden, auf Widerstand treffen und umgangen werden (Stone, 1988, Kap. 11 und 12).

**25.** Das Konzept des Menschenhandels bleibt einer der problematischsten Aspekte der Prostitutionspolitik. Während sexuelle und wirtschaftliche Ausbeutung ein reales Risiko für SexarbeiterInnen darstellen, wie gezeigt wurde, ist die gesetzliche Definition des Menschenhandels so pauschal und aufgeblasen, dass sie sich als praktisch sinnlos für die Realisierung der Prostitutionspolitik erweist. Was noch wichtiger ist: Ihr Einsatz in der Politikumsetzung hat Negativeffekte, z.B. dass die Last des Kampfes gegen die Ausbeutung den SexarbeiterInnen zugeschrieben wird, die nach ihrer Klassifizierung als Menschenhandelsopfer nicht mehr arbeiten dürfen, während die BetreiberInnen – die ArbeitgeberInnen der ausgebeuteten SexarbeiterInnen – mehr oder weniger unangestastet bleiben. Außerdem entspricht der Begriff des Menschenhandelsopfers nicht der Lebenswelt vieler SexarbeiterInnen. Sie sehen sich vielmehr als WirtschaftsmigrantInnen, die aus einer perspektivlosen Situation zur Arbeit in der (nord-) westeuropäischen Sexindustrie gewechselt haben.

## 7.2 Empfehlungen

Aus den in Abschnitt 7.1 dargelegten Gründen zeitigt die Prostitutionspolitik meist nur geringe Wirkung. Es wäre illusorisch zu glauben, dass politische Eingriffe der Erreichung oft sehr ehrgeizig formulierter Ziele zuträglich sind. Ein Bereich, in dem die Prostitutionspolitik einen sehr realen Effekt entfalten kann, ist die Rechtsstaatlichkeit. Eine Regierung, die das Gebiet der Prostitution wirklich und vollständig in den Zuständigkeitsbereich des Gesetzes – und hier nicht bloß im strafrechtlichen Sinne – überführen will, ist verpflichtet, auch die Menschenrechte von SexarbeiterInnen zu schützen. Allerdings meinen wir, dass manche Politiken besser als andere geeignet sind, um die erklärten Ziele des Schutzes der Menschenrechte von SexarbeiterInnen und der Milderung externer Negativeffekte der Prostitution für die Gesellschaft zu erreichen. In den nachfolgenden Empfehlungen schlagen wir politische Interventionen vor, die im hoch politikresistenten Bereich der Prostitution etwas bewirken können. Wir sehen davon ab, diese Vorschläge als Best Practices zu bezeichnen, da dies den Eindruck vermitteln könnte, sie wären universell anwendbar und könnten unverändert auf jede politische Situation gemünzt werden. Indem wir sie als Maßnahmen vorschläge bezeichnen, betonen wir, dass sie an lokale Bedingungen angepasst werden müssen, um ihre Funktionsfähigkeit zu entfalten.

**1.** Die Regelung des Sektors erfordert die sorgfältige Kontrolle von Sexeinrichtungen und unabhängig tätigen SexarbeiterInnen. Diese Kontrolle sollte Fragen wie Gesundheit, Arbeitsbedingungen,

ArbeitgeberIn-ArbeitnehmerIn-Beziehungen und Ausbeutung abdecken und so organisiert sein, dass die Handlungsfähigkeit von SexarbeiterInnen erleichtert und unterstützt wird. Das niederländische Modell der Gesundheitschecks ist hier ein gutes Beispiel. Wie weiter unten ausgeführt, sollte ein effizientes Kontrollsystem stets in enger Zusammenarbeit mit den SexarbeiterInnen geplant und betrieben werden.

- 2.** Eine wirksame Prostitutionspolitik muss nachhaltig, sorgfältig und geduldig gestaltet und umgesetzt werden. Daher liegt hier die „wahre“ Arbeit nicht so sehr in der Wahl eines Maßnahmensystems, sondern in der Auswahl, Umsetzung und Evaluierung verschiedener Politikinstrumente.
- 3.** Während die Festlegung eines allgemeinen Politikrahmens und allgemeiner politischer Ziele durch gewählte VolksvertreterInnen gewiss wichtig ist, ist es ebenso wesentlich für jene Politikverantwortliche, sich später aus der Gestaltung und Umsetzung dieser Politik herauszuhalten. Die Moral-komponente der Prostitutionspolitik kann leicht zum Hindernis wirksamer Politikumsetzung werden. Wirksame Politikumsetzung benötigt einen stabilen Grundstock engagierter und erfahrener Verwaltungsfachleute, die das Vertrauen der Branche erwerben können und über die durch die übliche finanzielle und demokratische Rechenschaftspflicht begrenzten Kompetenzen verfügen, um ihren Aufgaben nachzukommen.
- 4.** Dabei besteht ein Risiko der Politikumsetzung auch in regulatorischem Drift und Zielverschiebung. Aus diesem Grund müssen Verwaltungsfachleute und gewählte VolksvertreterInnen zusätzlich zur Evaluierung spezieller Politikmaßnahmen regelmäßig zusammentreffen, um die allgemeinen Ergebnisse und Ausrichtungen der in den letzten Jahren umgesetzten Politik zu evaluieren und zu durchdenken.
- 5.** Die dynamische Komplexität des Prostitutionssektors fordert angemessene Koordinationsmechanismen in der öffentlichen Verwaltung. Die Fachliteratur zum Organisationswesen nennt dies eine Situation „reziproker Interdependenz“, die eine Art „gegenseitiger Anpassung“ als Koordinationsmechanismus benötigt (Thompson, 1967). Im Alltag bedeutet gegenseitige Anpassung ständige, laufende und offene Kommunikation unter den AkteurInnen der Politikumsetzung. Technisch gesehen zieht dies eine Konzentration auf Informations-/Netzwerktools nach sich. Das Kettenmanagement in den niederländischen Städten und die Netzwerkerfahrungen Wiens sind Beispiele für diese Form der Politikabstimmung durch ständige gegenseitige Anpassung.
- 6.** Zur Steigerung der Lern- und Informationsfähigkeit des Verwaltungssystems schlagen wir vor, SexarbeiterInnen mehr Mitsprache bei der Gestaltung und Umsetzung der Prostitutionspolitik zu gewähren, da ihnen derzeit weder in den Niederlanden noch in Österreich auf diesem Gebiet ein Mitbestimmungsrecht zukommt. In dieser Hinsicht könnte der neuseeländische Ansatz ein Beispiel sein, da hier organisierte SexarbeiterInnen in jedem Bereich der Politikformulierung von Politikgestaltung zu Politikumsetzung eine Rolle spielen. Zwar weicht die Lage in Österreich und den Niederlanden von jener in Neuseeland ab (durchlässigere Grenzen, mehr Migration), dennoch könnten die jeweiligen Regierungen prüfen, wie die Teilhabe und Organisation von SexarbeiterInnen zu fördern sei.

- 7.** Statt des Menschenhandelskonzepts schlagen wir die Verwendung des Begriffs „sexuelle und wirtschaftliche Ausbeutung“ als Schlüsselkategorie der Prostitutionspolitik vor. Wir haben beide Konzepte auf jeweils drei Aspekte heruntergebrochen, von denen jeder Aspekt unterschiedliche Schweregrade aufweist. Die Verwendung des Konzepts der Ausbeutung weist mehrere Vorteile gegenüber jenem des Menschenhandels auf: Dieses Konzept anerkennt den Migrationscharakter der Prostitution, betont die Ähnlichkeit der Ausbeutung in der Prostitution mit jener in anderen oft von ArbeitsmigrantInnen ausgeübten Tätigkeiten, unterstreicht, dass Ausbeutung kein einheitliches Phänomen darstellt, und zeigt auf, dass ein Rechts- und Verwaltungsapparat für Prävention und Bekämpfung der Ausbeutung bereits vorhanden ist.
  
- 8.** Traditionelle Formen der Prostitution wie Clubs und Fenster sind in den Niederlanden im Rückgang begriffen. Neuere Formen, die auf das Internet als Anbahnungsinstrument zurückgreifen und SexarbeiterInnenunabhängig(er) von InhaberInnen machen (wie Wohnungsprostitution, Hotelprostitution und Escort-Services), gewinnen an Bedeutung. Wir schlagen den Kommunen vor, Methoden zu suchen, um sich diesen neueren Formen der Prostitution sicher und konstruktiv anzunähern. SexarbeiterInnenkollektive können ein wirksames Instrument darstellen, um Zugang zu dieser Zielgruppe zu finden.
  
- 9.** Da Sexarbeit seit dem Jahr 2000 in den Niederlanden als normale Arbeitstätigkeit gilt, raten wir der Regierung, SexarbeiterInnen in ihren Zusammenschlussbestrebungen zu unterstützen. Aus verschiedenen Gründen sind SexarbeiterInnen die bei weitem schwächste Partei in der Sexbranche. Daher und auch aus einigen oben genannten Gründen ist ihre Position arbeitsrechtlich und aus der generellen Perspektive von Rechtsstaatlichkeit und Menschenrechten unhaltbar. In einer solchen Lage liegt der einzige Ausweg in der gemeinsamen Vertretung von Gruppeninteressen. Die Regierung sollte prüfen, wie solche Zusammenschlüsse von SexarbeiterInnen zu unterstützen seien. Ein starkes Kollektiv von SexarbeiterInnen könnte mehrere politische Funktionen wahrnehmen, z.B. Fälle von sexueller und wirtschaftlicher Ausbeutung zur Anzeige bringen, bei gesunden Innovationen im Prostitutionssektor behilflich sein (der Ausdruck „gesund“ bezeichnet hier Innovationen, die die Rechte der SexarbeiterInnen, die Sicherheit der Kunden und die öffentliche Ordnung respektieren) und die Regierung zwecks wirksamer Politikgestaltung und -umsetzung beraten. Ein starkes SexarbeiterInnenkollektiv wäre auch nützlich im Kampf gegen die gegenwärtige Stigmatisierung der Prostitution und für den Zugang zu einigen grundlegenden gesellschaftlichen Gütern, z.B. Eröffnung eines Bankkontos oder Abschließen eines Mietvertrags, einer Hypothek oder einer Kranken- bzw. Arbeitsunfähigkeitsversicherung.