



## **DOKUMENTATION DER INTERNATIONALEN FACHTAGUNG**

Praxis- und Erfahrungsaustausch zu regulativen Maßnahmen in der Sexarbeit

Diplomatische Akademie Wien, 10.-11. Juni 2013

## ***DOCUMENTATION OF THE EXPERT CONFERENCE***

*„Exchange of Experiences on Regulatory Measures in the Area of Sex Work“*

*Diplomatic Academy Vienna, 10 – 11 June 2013*

# INHALTSVERZEICHNIS

Einleitung	03
Aufbau der Dokumentation	04
Programmübersicht – Deutsch	05-08
Programme – English	09-12
Presentation of the results of the International comparative study on prostitution policy	13-20
Comment on the Final Report	21-23
Kommentar zur Studie	24-27
PANEL 1	
Regulierungen betreffend Pflichten von SexdienstleisterInnen im Ländervergleich	28-29
PANEL 2	
Regulierung betreffend Arbeitsplätze von SexualdienstleisterInnen im Ländervergleich	30-31
PANEL 3	
Arbeitsrecht bei Sexualdienstleistungen	32-34
PANEL 4	
Partizipation von SexdienstleisterInnen	35-37
PANEL 5	
Monitoring und Steuerung von politischen Maßnahmen in der Sexarbeit	38-43
New Zealand: Participation of Sex Workers in the Formation of Policy	44-46
Auswirkungen der Dekriminalisierung von Sexarbeit in Neuseeland 2003	47-55
Kurzbiografien der RednerInnen	56-60

## **EINLEITUNG**

Die Internationale Fachtagung „Praxis- und Erfahrungsaustausch zu regulativen Maßnahmen in der Sexarbeit“ veranstaltet von der Frauenabteilung Stadt Wien (MA 57), in Kooperation mit dem Institut für Konfliktforschung (IKF, Wien), der Diplomatischen Akademie Wien, der Universität Leiden (NL), der Universität Sheffield (UK), den Städten Den Haag, Rotterdam, Utrecht und der „Platform\_31“ bot einen internationalen Überblick über verschiedene politische Strategien. Auf der Konferenz wurde das Ergebnis der vergleichenden Drei-Länder-Studie zu Prostitution vorgestellt und die verschiedenen Wirkungsweisen von regulativen Maßnahmen im Ländervergleich diskutiert. Den Teilnehmenden wurde ein Überblick über die Situation in Österreich, den Niederlanden und Neuseeland und die Möglichkeit zur Vernetzung geboten.

Nach der Begrüßung durch Sandra Frauenberger, Amtsführende Stadträtin für Integration, Frauenfragen, KonsumentInnenschutz und Personal der Stadt Wien, kamen die WissenschaftlerInnen, die mit der Durchführung der internationalen Studie beauftragt waren, zu Wort. Danach waren die ExpertInnen Birgit Sauer, Professorin für Politikwissenschaft an der Universität Wien, Tanja Marktler, Juristin an der Bezirkshauptmannschaft Linz-Land und Calum Bennachie, Koordinator des New Zealand Prostitutes Collective eingeladen, die Ergebnisse zu kommentieren.

Auf fünf Panels wurden schließlich die unterschiedlichen Regulierungsmaßnahmen analysiert und hinsichtlich unterschiedlichster Herausforderungen diskutiert.

Die vorliegende Dokumentation bietet einen Überblick über die Konferenz und die wichtigsten Ergebnisse. Wie die Konferenz, ist die Dokumentation zweisprachig, Deutsch und Englisch. Neben der Programmübersicht und den Zusammenfassungen der einzelnen Panels, können auch die Kurzbiografien der Panel-TeilnehmerInnen nachgelesen werden.

## AUFBAU DER DOKUMENTATION

Hendrik Wagenaar präsentiert in einer kurzen Zusammenfassung die zentralen Fragestellungen, das Studiendesign und die wichtigsten Ergebnisse der Studie. Er versucht einen Einblick in die Realität von SexarbeiterInnen zu vermitteln und fasst die wichtigsten Policy-Empfehlungen zusammen. Birgit Sauer hebt in ihrem Kommentar hervor, dass die Studie eine der ersten ist, die sich mit dem Post-Implementations-Prozess beschäftigt und versucht die Wirkungsweisen zu interpretieren. Weiters hebt sie hervor, dass Sexarbeit als kapitalistischer Markt begriffen werden muss und daher Regulierung bedarf. Tanja Marktler fasst ebenfalls die Ergebnisse zusammen und verweist in ihrem Kommentar zur Studie auf die problematische Rechtsgrundlage in Österreich und den Niederlanden.

Das erste Panel widmete sich dem Ländervergleich von Regulierungen betreffend den Pflichten von SexarbeiterInnen: Helga Amesberger fasst zusammen, dass sowohl bei Registrierungspflicht als auch bei den Gesundheitsuntersuchungen Staaten und Regionen sehr unterschiedlich vorgehen. Auf dem Panel wird eingefordert, die Menschenrechte zu respektieren und auf Freiwilligkeit zu setzen. Allerdings stehen auch nicht alle SexarbeiterInnen obligatorischen Untersuchungen negativ gegenüber. Marie-Theres Prantner leitete das Panel zum Thema Regulierung von Arbeitsplätzen. Sowohl Wien als auch Utrecht regulieren hauptsächlich den Bordellbetrieb, wobei die beiden Städte unterschiedliche Regelungen verfolgen. Auch die Regulierung des Straßenstrichs setzt verschiedene Prioritäten. Auf dem dritten Panel wurde die arbeitsrechtliche Lage überprüft: Eva van Rahden hält fest, dass es in Österreich derzeit nur möglich ist, als Neue Selbstständige in der Prostitution tätig zu sein. Unterschiedliche Arbeitsmodelle haben ihre Vor- und Nachteile. Die grundlegenden Arbeitsbedingungen müssen es zulassen, dass sich die SexdienstleisterInnen ihre Kunden selbst aussuchen, Praktiken verweigern und unter guten hygienischen Bedingungen ihre Dienste anbieten können. Partizipation von SexdienstleisterInnen war der Titel des vierten Panels: Renate Blum hebt hervor, dass diese unumgänglich ist für eine Verbesserung der Arbeitsbedingungen. Partizipation auf Augenhöhe kann nur erfolgen, wenn nach den Interessen und Wünschen der SexarbeiterInnen gefragt wird und sie sich unabhängig organisieren können. Alina Zachar greift in ihrem Beitrag die zentralen Fragestellungen des Panels „Monitoring und Steuerung auf“: Welche Monitoring Modelle gibt es? Was leistet gutes Monitoring und wie kann dieses garantiert werden?

Abschließend wird als Good Practice das neuseeländische Modell vorgestellt, wo SexarbeiterInnen-Selbstorganisationen auf politische Entscheidungsprozesse Einfluss nehmen. Calum Bennachie war eingeladen, um dieses Modell der SexarbeiterInnen-Selbstorganisation vorzustellen.

Die Konferenz wurde organisiert von der Frauenabteilung der Stadt Wien (MA 57) in Kooperation mit dem Institut für Konfliktforschung (IKF, Wien), der Diplomatischen Akademie Wien, Universität Leiden (NL), Universität Sheffield (UK), Stadt Den Haag, Stadt Rotterdam, Stadt Utrecht und „Platform\_31“ (ehem. NICIS Institut).

## PROGRAMMÜBERSICHT | 10. JUNI 2013

**09.00 – 09.30** Check in und Anmeldung

**09.30 – 09.45** Begrüßung

**Sandra Frauenberger** (Amtsführende Stadträtin für Integration, Frauenfragen, KonsumentInnenschutz und Personal, Stadt Wien)

**09.45 – 11.45** Vorstellung der Studienergebnisse der vergleichenden Studie zu den Auswirkungen von Prostitutionspolitik in den Niederlanden, Österreich und Schweden

Moderation: Marion Gebhart (Frauenabteilung der Stadt Wien MA57)

**09.45 – 10.45** Präsentation Studienergebnisse zu Auswirkungen von Regulation von Sexarbeit (Schwerpunkt auf Niederlande und Österreich)

**Hendrik Wagenaar** (Universität Sheffield / Universität Leiden)

**Sietske Atmlink** (Universität Leiden)

**Helga Amesberger** (Institut für Konfliktforschung)

**10.45 – 11.15** Kommentare zur Studie

**Birgit Sauer** (Universität Wien)

**Tanja Marktler** (Bezirkshauptmannschaft Linz-Land)

**Calum Bennachie** (New Zealand Prostitutes Collective NZPC)

**11.15 – 11.45** Diskussion

**11.45 – 12.00** Pause

## INTERNATIONALE FACHTAGUNG

„Praxis- und Erfahrungsaustausch zu regulativen Maßnahmen in der Sexarbeit“

10.-11.Juni 2013, Festsaal Diplomatische Akademie Wien

---

### 12.00 – 13.00 **Prostitutionsgesetz in Neuseeland + Diskussion**

**Calum Bennachie** (New Zealand Prostitutes Collective NZPC)

Moderation: Hendrik Wagenaar (Universität Sheffield / Universität Leiden)

### 13.00 – 14.00 **Mittagspause**

### 14.00 – 15.30 **PANEL 1: REGULIERUNGEN BETREFFEND PFLICHTEN VON SEXDIENSTLEISTERINNEN IM LÄNDERVERGLEICH**

(Schwerpunkt Registrierung und Gesundheit)

**Sietske Altlink** (Universität Leiden)

**Walter Dillinger** (Landespolizeidirektion Wien)

**Maria Hörtnner** (Verein LEFÖ)

**Carin Hofmans** (Gemeinde Den Haag)

**John van Berkum**<sup>1</sup> (Polizei Den Haag)

**Rob van Kleef** (Gemeinde Den Haag)

**Alina Zachar** (Frauenabteilung der Stadt Wien MA 57)

Moderation: Helga Amesberger (Institut für Konfliktforschung)

### 15.30 – 16.00 **Pause**

### 16.00 – 17.30 **PANEL 2: REGULIERUNGEN BETREFFEND ARBEITSPLÄTZE VON SEXDIENSTLEISTERINNEN IM LÄNDERVERGLEICH**

(Schwerpunkt Bordellgenehmigungen und Straßenstrich)

**Wolfgang Langer** (Landespolizeidirektion Wien)

**Evelyne Tomes** (Vorsitzende der Ziviltechnikerinnen  
Wien / Niederösterreich / Burgenland)

**Jennifer Holfland** (Gemeinde Utrecht)

**Eva van Rahden** (Sophie Bildungsraum für Prostituierte, Volkshilfe Wien)

**Birgit Hebein** (Abgeordnete zum Wiener Landtag und Mitglied des Gemeinderates  
der Stadt Wien)

Moderation: Marie-Theres Prantner (Bundeskanzleramt-Frauen)

<sup>1</sup> War kurzfristig verhindert.

## PROGRAMMÜBERSICHT | 11. JUNI 2013

### 9.00 – 10.45 **PANEL 3: ARBEITSRECHT BEI SEXUALDIENSTLEISTUNGEN**

**Helga Amesberger** (Institut für Konfliktforschung)

**Calum Bennachie** (New Zealand Prostitutes Collective NZPC)

**Sietske Atmlink** (Universität Leiden)

**Juanita Henning<sup>2</sup>** (Dona Carmen e.V.)

**Marie-Theres Prantner** (Bundeskanzleramt-Frauen)

**Helga Hess-Knapp** (Arbeiterkammer Wien)

**Walter Neubauer** (Bundesministerium für Arbeit, Soziales und Konsumentenschutz)

Moderation: Eva van Rahden (Sophie Bildungsraum für Prostituierte, Volkshilfe Wien)

### 11.15 – 12.30 **PANEL 4: PARTIZIPATION VON SEXDIENSTLEISTERINNEN**

**Calum Bennachie** (New Zealand Prostitutes Collective NZPC)

**Sietske Atmlink** (Universität Leiden)

**Gergana Mineva** (Verein maiz)

**Christine Nagl** (Verein PIA )

Moderation: Renate Blum (Verein LEFÖ)

### 12.30 – 13.30 **Mittagspause**

<sup>2</sup> War verhindert.

## INTERNATIONALE FACHTAGUNG

„Praxis- und Erfahrungsaustausch zu regulativen Maßnahmen in der Sexarbeit“

10.-11.Juni 2013, Festsaal Diplomatische Akademie Wien

---

### 13.30 – 15.00 **PANEL 5: MONITORING UND STEUERUNG**

**Calum Bennachie** (New Zealand Prostitutes Collective NZPC)

**Reneé Turien** (Gemeinde Rotterdam)

**Nurten Yilmaz** (Abgeordnete zum Wiener Landtag und Mitglied des Gemeinderates der Stadt Wien)

**Helga Amesberger** (Institut für Konfliktforschung)

**Hendrik Wagenaar** (Universität Sheffield / Universität Leiden)

Moderation: Alina Zachar (Frauenabteilung der Stadt Wien MA 57)

---

## EMPFEHLUNG: NACH DER KONFERENZ | 11. JUNI 2013

### 14.00 – 19.00 **FEIER: „10 JAHRE SOPHIE - 10 JAHRE BERATUNG FÜR SEXARBEITERINNEN“**

Ort: Räumlichkeiten der Beratungsstelle:

Oelweingasse 6-8; A-1150 Wien, [www.sophie.or.at](http://www.sophie.or.at)

„Nachkommen“ ist möglich, Anmeldung trotzdem erbeten:

[sophie@volkshilfe-wien.at](mailto:sophie@volkshilfe-wien.at)

---

The conference was organised by the Women’s Department of the City of Vienna (MA 57) in cooperation with the Institute for Conflict Research (IKF), the Diplomatic Academy Vienna, the University of Leiden (NL), the University of Sheffield (UK), the City of The Hague, the City of Rotterdam, the City of Utrecht, and “Platform\_31” / NICIS Institute.

**Venue: festival hall of the Diplomatic Academy Vienna**

**Languages: English / German (simultaneous interpretation)**

---

## **PROGRAMME | JUNE 10<sup>TH</sup> 2013**

**09.00 – 09.30** **Check in and registration**

**09.30 – 09.45** **Welcome**

**Sandra Frauenberger** (Executive City Councillor for Women’s Affairs of the City of Vienna)

**09.45 – 11.45** **Presentation of results of a comparative study on the effects of sex work policies in the Netherlands, Austria, and Sweden**

Facilitation: Marion Gebhart (Women’s Department of the City of Vienna, MA 57)

**09.45 – 10.45** **Hendrik Wagenaar** (University of Sheffield / University of Leiden)

**Sietske Altlink** (University of Leiden)

**Helga Amesberger** (The Institute of Conflict Research)

**10.45 – 11.15** **Comments on the study**

**Birgit Sauer** (University of Vienna)

**Tanja Marktler** (District Commission of the district of Linz-Land)

**Calum Bennachie** (New Zealand Prostitutes Collective NZPC)

**11.15 – 11.45** **Discussion**

**11.45 – 12.00** **Break**

## EXPERT CONFERENCE

“Exchange of experiences on regulatory measures in the area of sex work”

10 – 11 June 2013

---

### 12.00 – 13.00 **Prostitution law in New Zealand + discussion**

**Calum Bennachie** (New Zealand Prostitutes Collective NZPC)

Facilitation: Hendrik Wagenaar (University of Sheffield / University of Leiden)

### 13.00 – 14.00 **Lunch break**

### 14.00 – 15.30 **PANEL: REGULATIONS REGARDING SEX WORKERS IN DIFFERENT COUNTRIES**

(main topics: registration of sex workers and health issues)

**Sietske Altlink** (University of Leiden)

**Walter Dillinger** (Police Departement Vienna)

**Maria Hörtnner** (LEFÖ)

**Carin Hofmans** (Municipality The Hague)

**John van Berkum**<sup>1</sup> (Police Departement The Hague)

**Rob van Kleef** (Municipality The Hague)

**Alina Zachar** (Women’s Department of the City of Vienna, MA 57)

Facilitation: Helga Amesberger (The Institute of Conflict Research)

### 15.30 – 16.00 **Break**

### 16.00 – 17.30 **PANEL: REGULATION REGARDING WORK PLACES OF SEX WORKERS IN DIFFERENT COUNTRIES**

(main focus on: registration / regulation of brothels, window prostitution, and street prostitution)

**Eva van Rahden** (Sophie, Volkshilfe Vienna)

**Jennifer Holfland** (City of Utrecht)

**Wolfgang Langer** (Police Departement Vienna)

**Evelyne Tomes** (chair of the association of female engineering consultants of Vienna, Lower Austria, and Burgenland)

**Birgit Hebein** (Member of the Viennese Landtag and Viennese local council)

Facilitation: Marie-Theres Prantner (Austrian Federal Chancellery)

<sup>1</sup> Input was cancelled.

## **PROGRAMME | JUNE 11<sup>TH</sup> 2013**

### **9.00 – 10.45 PANEL: EMPLOYMENT LAW AND SEX WORK IN DIFFERENT COUNTRIES**

**Helga Amesberger** (The Institute of Conflict Research)

**Calum Bennachie** (New Zealand Prostitutes Collective NZPC)

**Sietske Altlink** (University of Leiden)

**Juanita Henning<sup>2</sup>** (Doña Carmen e.V)

**Marie-Theres Prantner** (Austrian Federal Chancellery)

**Helga Hess-Knapp** (The Chamber of Labour)

**Walter Neubauer** (Austrian Federal Ministry of Labour,  
Social Affairs, and Consumer Protection)

Facilitation: **Eva van Rahden** (Sophie, Volkshilfe Vienna)

### **11.15 – 12.30 PANEL: PARTICIPATION OF SEX WORKERS IN DIFFERENT COUNTRIES**

**Calum Bennachie** (New Zealand Prostitutes Collective NZPC)

**Sietske Altlink** (University of Leiden)

**Gergana Mineva** (MAIZ)

**Christine Nagl** (PIA)

Facilitation: **Renate Blum** (LEFÖ)

### **12.30 – 13.30 Lunch break**

<sup>2</sup> Input was cancelled.

## **EXPERT CONFERENCE**

*“Exchange of experiences on regulatory measures in the area of sex work”*

10 – 11 June 2013

---

### **13.30 – 15.00 PANEL: MONITORING AND STEERING OF (LOCAL) PROSTITUTION POLICIES IN DIFFERENT COUNTRIES**

**Reneé Turien** (City of Rotterdam)

**Nurten Yilmaz** (Member of the Viennese Landtag and Viennese local council)

**Calum Bennachie** (New Zealand Prostitutes Collective NZPC)

**Helga Amesberger** (The Institute of Conflict Research)

**Hendrik Wagenaar** (University of Sheffield / University of Leiden)

Facilitation: *Alina Zachar* (Women’s Department of the City of Vienna, MA 57)

---

## **AFTER THE CONFERENCE | JUNE 11<sup>TH</sup> 2013**

### **14.00 – 19.00 CELEBRATION OF 10 YEARS SOPHIE – 10 YEARS COUNSELLING FOR SEXWORKERS**

Place: SOPHIE: Oelweingasse 6-8; A-1150 Wien

[www.sophie.or.at](http://www.sophie.or.at)

*It is possible to join also a bit later, after the conference.*

*If you are interested send mail to: [sophie@volkshilfe-wien.at](mailto:sophie@volkshilfe-wien.at)*

# PRESENTATION OF THE RESULTS OF THE INTERNATIONAL COMPARATIVE STUDY ON PROSTITUTION POLICY:

## Austria and the Netherlands

Prof. Hendrik Wagenaar, Ph.D. / University of Sheffield / University of Leiden

---

## 1. INTRODUCTION.

The purpose of the study is to compare the implementation and effects of prostitution policy in two countries, Austria and the Netherlands, that have comparable policy approaches. The focus on policy implementation issues from the fact that 1) in prostitution policy, as in most policies, a considerable gap exists between policy formulation and its actual implementation in the field, and 2) it is the actual delivery of public policy that determines the impact on the target group and on society at large. Prostitution policy has rarely been studied in sufficient detail to have a clear understanding both of the major challenges that policy makers in this domain face as their answers to these challenges. The main purpose of this study is therefore to provide a detailed, in-depth description of the implementation of prostitution policy in the countries of study. The two other researchers in the project were Sietske Altink (Netherlands) and Dr. Helga Amesberger (Institut für Konfliktforschung, Austria).

The study was financed by the cities of Rotterdam, Den Haag en Utrecht, Platform 31 and the Universities of Leiden and Sheffield. The city of Vienna also contributed financially to the study. The full report can be downloaded at: [http://kks.verdus.nl/upload/documents/P31\\_prostitution\\_policy\\_report.pdf](http://kks.verdus.nl/upload/documents/P31_prostitution_policy_report.pdf)

## 2. RESEARCH QUESTIONS AND DESIGN.

The project focused on the following research questions:

- 1.** What is the size and state of the prostitution market in the Netherlands and in Austria?
- 2.** How is prostitution regulated in both countries at the implementation level? Which policy instruments are used? Which rationale is given for the use of different policy instruments? Are the policy instruments used in an effective and efficient manner? Which conditions have to be fulfilled (organizationally, financially, political-administrative relationships) for the effective and efficient use of various instruments? Is the use of the mix of instruments consistent, effective and efficient?
- 3.** What are the effects of the mix of instruments in the prostitution field? Effects are based on the stated goals of the policy. But we will also look for general effects such as public order, trafficking and illegal prostitution, labour rights, work conditions and human rights of sex workers, and unintended consequences such as a transfer of prostitution to different areas (national or international) or types of prostitution.

# PRESENTATION OF THE RESULTS OF THE INTERNATIONAL COMPARATIVE STUDY ON PROSTITUTION POLICY:

## Austria and the Netherlands

Prof. Hendrik Wagenaar, Ph.D. / University of Sheffield / University of Leiden

---

- 4.** What unintended consequences does the policy have? Here we think of increases or decreases in the number of sex workers or sex facilities, transfer effects, the disappearance of prostitution into an invisible underworld, increased risk for sex workers, an increase in trafficking or juvenile prostitution. Given the nature and limits of the design, we often cannot do much more than register the negative unintended consequences and carefully trace the relationship to a policy intervention or instrument, taking into account alternative explanations for the unintended outcome.

The study is designed as mixed-methods, comparative case study, that allows us to map regulatory approaches, the societal and administrative context in which regulation operates, and the impact of regulation on the prostitution field. The main comparison is between The Netherlands and Austria. The participating Dutch cities expressed a desire for a most similar systems design (MSSD). The scientific rationale of a MSSD is that, when most independent variables are held constant, differences in the dependent variable are explained by those independent variables that differ. A MSSD, as well as its counterpart, a Most Different Systems Design (MDS), are strong designs that yield important comparative knowledge. One should distinguish between large n and small n comparative studies. Clearly this is a small n study: a comparison of 2 countries. Such a comparison does not allow the researcher to hold the independent variables constant, simply because there are too many of them.

A key feature of the project is the way that data are collected. One of the weaknesses of much prostitution research is the low quality of data. In this project the emphasis has thus been as much as possible on original data collection by local researchers, mostly insiders, who are familiar with the local situation. We have interviewed more than 130 sex workers in the two countries. In addition we have interviewed a large number of administrators and professionals in the cities and regions that we have studied.

## 3. RESULTS.

- 1.** Because of the high mobility among sex workers, it is extremely hard to estimate the number of sex workers who work at any given day in a city. Accurate, reliable statistics form the foundation of the design of effective policies, but on this dimension prostitution policy largely operates in the dark. However, our best estimates, as described in the main text and given the restrictions in our sampling that we mentioned there, suggest that the numbers in Austria and the Netherlands are rather modest (in the cities we researched more a matter of hundreds than thousands). We feel it is safe to conclude that the numbers that are reported in the media and in more serious academic

# PRESENTATION OF THE RESULTS OF THE INTERNATIONAL COMPARATIVE STUDY ON PROSTITUTION POLICY:

## Austria and the Netherlands

Prof. Hendrik Wagenaar, Ph.D. / University of Sheffield / University of Leiden

---

publications are often inflated. In fact, the attention prostitution receives in the media is out of proportion to its scale, and is probably attributable to its moral nature.

- 2.** Prostitution in Austria and the Netherlands is one of the occupations that attracts labour migrants. In Austria over 90% and the Netherlands over 70% of sex workers are of immigrant origin; mostly from one of the Eastern European countries, Nigeria and, recently, China. The migratory background of sex workers makes them vulnerable to economic and sexual exploitation.
- 3.** On almost all dimensions sex workers are a heterogeneous population. Migrants have many different motives for coming to North-Western Europe, ranging from poverty, a lack of perspective, a desire for luxury goods, to curiosity. Sex workers vary in terms of educational background, age, and life prospects. In this sense they do not differ from the general occupational population, but given the propensity to project one-dimensional images of sex workers, mostly as hapless victims, in the popular and policy debate, we feel we need to emphasize this observation.
- 4.** Contrary to popular images in the media and film industry, earnings in prostitution are generally low. It is difficult to obtain accurate data as sex workers are reluctant to discuss earnings, but in our sample hourly gross (extrapolated) earnings rarely exceeded €8. Many sex workers reported to regularly experience days without clients. Prices in Austria seemed to be higher than in the Netherlands. Also working hours are long. Nevertheless, for immigrants these low earnings still represent a considerable improvement over the situation in their home country. Therefore a sizeable proportion of sex workers, particularly in Oberösterreich, reported moderate satisfaction with their income and, perhaps more importantly, reported that they were able to sustain a child, send money home, and take an annual holiday to their countries of origin.
- 5.** Work conditions and labour relations in the licensed sector are still suboptimal. Proprietors still take a big cut from earnings (usually 40-50%), sex workers make long working hours, proprietors make sex workers pay for various 'services' or force them to clean the facility, and prescribe in what sexual activity to partake. In some instances we found evidence that sex workers were expected to engage in unprotected oral sex. There is no contractual security about the nature and length of the labour relationship in the prostitution sector. It should be added that in the current situation many sex workers are attracted to the low-threshold nature and cash economy of prostitution. But in general it is still the case that in the business model of the sex industry the profits fall to the proprietors and the risks to the sex workers.
- 6.** Despite its many intrinsic obstacles, prostitution policy may have large consequences, both positive and negative, for public order and the rights and life quality of sex workers. While the desired

# PRESENTATION OF THE RESULTS OF THE INTERNATIONAL COMPARATIVE STUDY ON PROSTITUTION POLICY:

## Austria and the Netherlands

Prof. Hendrik Wagenaar, Ph.D. / University of Sheffield / University of Leiden

---

societal effect of a policy intervention may be weak or absent, it may nevertheless result in positive or (unintended) negative consequences for individual sex workers. For example, the abolition of outdoor prostitution in residential areas in Vienna has reduced public nuisance, but has also had negative effects on the work circumstances of the sex workers. Or, the public health outreach in the Netherlands has resulted in the near disappearance of STD in Dutch prostitution. On the other hand, immigration rules often result in the forced mobility of sex workers. The one area where policy can have an unmitigated positive effect is in respect for the rule of law when it comes to the treatment of sex workers by officials.

- 7.** All policy regimes in prostitution are equally vulnerable to the twin laws of 'no effect' and 'unintended consequences'. If we were to make a generalization about policy regimes, we would say that abolitionism, the desire to eradicate prostitution from society, usually has negative consequences for the rights of sex workers. In abolitionist policy regimes, sex worker rights are generally ignored and, apart from more or less strict law enforcement, there is little appetite for the details of policy implementation. There is, however, a real risk in regulatory regimes for sex worker rights to take a backseat to public order and crime fighting goals.
- 8.** The media plays a mostly negative role in the prostitution debate in The Netherlands. Through the clever use of a number of rhetorical devices, prostitution is almost universally portrayed as crime-ridden, and sex workers as the powerless victims of brutal and ruthless traffickers.
- 9.** A particular obstacle to policy making is the moral nature of prostitution policy. As a result of this circumstance, media can have an undue influence over the design and implementation of prostitution policy. It can also be difficult for politicians and administrators to prevent being unduly influenced by the framing effects of the media.
- 10.** The implementation of prostitution policy, the design and realization of policy programs and the careful selection of policy instruments, is a crucial factor in the success or failure of prostitution policy. Through implementation failures the outcomes of prostitution policy can deviate strongly from its goals. To reach the desired effect it is necessary to carefully design the implementation process parallel to the development of the law. Often undesired effects derive from belated considerations about implementation procedures.
- 11.** A stable cadre of experienced administrators and professionals is a necessary, but not sufficient, condition for successful prostitution policy. Continuity in personnel is important for building trust with the major stakeholders in the field and for understanding the interconnectedness of prostitution.

# PRESENTATION OF THE RESULTS OF THE INTERNATIONAL COMPARATIVE STUDY ON PROSTITUTION POLICY:

## Austria and the Netherlands

Prof. Hendrik Wagenaar, Ph.D. / University of Sheffield / University of Leiden

---

- 12.** Conclusions 10 and 11 are amply demonstrated in the realization of prostitution policy in Vienna. Through strong pressure from the media and residents, and because of the influence of politics over program implementation, the relatively small (in size) problem of street prostitution dominated policy design and implementation. As a result, the work conditions and rights of outdoor sex workers were seriously compromised. The first steps have been taken to address the much larger issue of prostitution in clubs by creating a licensing system. Although relatively modest number of clubs have applied for license, it is still too early to draw conclusions about this part of Viennese prostitution policy. We know little about work conditions and labour relations in Viennese clubs.
- 13.** Prostitution policy in Vienna relies heavily on organizational and authoritative instruments. The first to check on STDs and to provide social services to sex workers; the second to constrain outdoor prostitution. An interesting development has been the introduction of networking instruments in the design of the new Viennese prostitution law.
- 14.** Licensing is the cornerstone of the Dutch approach to regulation. To assess the value of licensing one has to compare it to the situation of regulated tolerance in which there was no licensing. The benefits that licensing has generated are: 1) police and inspection officers have the legal title to enter sex facilities, 2) licensing makes it possible to set conditions for the adequate management of sex facilities, 3) it has led to improvements in hygiene, 4) has banned the under-aged and foreign sex workers without legal papers from licensed facilities, 5) has made the enforcement of public order more easy under the threat of revoking or not renewing the license. The licensing system has now matured into a system of dense and frequent inspection on different dimensions of the prostitution business, which has increased the amount and quality of information about work conditions inside sex facilities. However, licensing has resulted in only limited improvements in the work conditions in sex facilities, more so in the clubs than in the window facilities. More seriously, in some instances licensing has not always been able to prevent gross, criminal and violent exploitation of women from the window sector. It is unclear at the time of writing to what extent licensing will extend to newer forms of prostitution such as Internet-generated home prostitution and individual escort. The conclusion is that licensing is not the cure for all problems afflicting the prostitution sector, but licensing is to be preferred over a situation of no licensing.
- 15.** The introduction in the Netherlands of the legalisation Act of 2000 was accompanied by, what in hindsight turned out to be, an error of policy design. By freezing the number of sex facilities at the current level (out of a misplaced fear that the new law would lead to a wave of new sex business), Dutch municipalities de facto created an oligopoly of proprietors. These were the same proprietors who had created their business in the times that owning and managing a brothel was still illegal and who operated on, what observers have called, a “shady business model”. It made the entry of new

# PRESENTATION OF THE RESULTS OF THE INTERNATIONAL COMPARATIVE STUDY ON PROSTITUTION POLICY:

## Austria and the Netherlands

Prof. Hendrik Wagenaar, Ph.D. / University of Sheffield / University of Leiden

---

entrepreneurs in the market for licensed sex facilities impossible. Innovation had to take place outside the market of clubs and windows.

**16.** The introduction of the 2000 Act was also accompanied by an implementation error. The government indicated from the start that it would not get involved in labour relations between proprietors and sex workers. The government considered labour relations an issue of civil law that needed to be negotiated between the two civil parties involved. It overlooked the structural power imbalance between these two parties. The government's position allowed proprietors to successfully frustrate any improvement in work labour relations, and to keep intact a *modus operandi* in which sex workers, although in name and for fiscal purposes self-employed, are *de facto* treated as employers, and a business model in which the risks fall onto the sex worker and the profits onto the proprietor.

**17.** Almost all types of policy instruments have been used in Dutch prostitution policy, but the most important developments in the decade after the passing of the 2000 Legalization Act were the increasing importance of authoritative and information/networking instruments. Under the influence of increased migration from Eastern Europe and a number of high profile cases of organized, violent exploitation of sex workers, Dutch cities have mobilized more authoritative and information/networking instruments to control and reduce window prostitution.

**18.** The most important authoritative instruments are the increased vigilance toward indicators of trafficking during the inspection of sex facilities and the use of a combination of information tools and the licensing system to close down window facilities (and a few clubs). Police organizations in all three cities are much more vigilant in fighting those who exploit sex workers, resulting in an increase in criminal investigations. However, this increased vigilance often results in regulation-induced mobility of individual sex workers. The instrument of administrative notations makes it impossible for sex workers to work in certain facilities and, often, in the city as a whole.

**19.** An emphasis on implementation and policy instruments contains a risk for regulatory drift and goal displacement. Regulatory drift is the subtle shift in instrument choice over time, where each choice in itself is legitimated by what, at the time, seemed good reasons. Goal displacement may imply the increased emphasis or *de facto* abandonment of policy goals. In the Netherlands we see this in the abandonment of the improvement of labour relations in the prostitution sector and the almost exclusive emphasis on fighting and preventing trafficking.

**20.** The most important information/networking tools were the emergence of Regional Information Centers and chain management. For it to be effective, chain management required careful design, which includes among other things a focus on concrete cases, sufficient power to make decisions, the presence of a "chain manager", and the support of higher administrative and political ranks.

# PRESENTATION OF THE RESULTS OF THE INTERNATIONAL COMPARATIVE STUDY ON PROSTITUTION POLICY:

## Austria and the Netherlands

Prof. Hendrik Wagenaar, Ph.D. / University of Sheffield / University of Leiden

---

**21.** The registration requirement in the new Dutch national prostitution law is meant as a comprehensive national information instrument for the purpose of fighting trafficking. Both for empirical as theoretical reasons, we have doubts about the effectiveness of the instrument. First, as experiences in Austria show, not all sex workers will register, in particular not the groups in the unlicensed sector that are most at risk for exploitation. Second, the obligation of authorities to register, even when they perceive indications of exploitation, will decrease the effectiveness of registration in preventing trafficking. Regulators claim that the contact with the sex worker at the time of registration allows them to build trust, provide information and even empower the sex worker. Yet, there is little evidence to support these claims. Registration is vulnerable to high mobility and, as the Austrian experience shows, leads to evasion of the registration system. Theoretically, the policy literature indicates that rules that are perceived by the target group as disruptive or onerous will be resisted and evaded.

**22.** The concept of trafficking remains one of the most problematic issues in prostitution policy. While sexual and economic exploitation, as we saw, is a real risk for sex workers, the concept of 'trafficking', as defined in law, is so inclusive and inflated, as to be almost useless in the realization of prostitution policy. More importantly, its use in policy implementation results in negative consequences. One of them is that it places the burden of the fight against exploitation on the shoulders of the sex worker, who is prohibited from working after she has been designated as a victim of trafficking, and leaves the proprietor, as the employer of exploited sex workers, more or less untouched. In addition, the notion of being a victim of trafficking does not correspond with the lived experience of many sex workers. They see themselves as economic migrants who have fled from a situation without perspective to work in the sex industry in North-Western Europe.

## 4. RECOMMENDATIONS.

**1.** The dynamic complexity of the prostitution field requires commensurate coordination mechanisms within public administration. The organization literature call such a situation one of 'reciprocal interdependence' that requires a form of 'mutual adjustment' as mechanism of coordination. In everyday terms, mutual adjustment means continuous, ongoing and open communication between the actors who are involved in policy implementation. In instrument terms this amounts to an emphasis on information/networking tools. Chain management in the Dutch cities and the experiments with networking in Vienna are examples of this form of policy coordination by ongoing mutual adjustment.

# PRESENTATION OF THE RESULTS OF THE INTERNATIONAL COMPARATIVE STUDY ON PROSTITUTION POLICY:

## Austria and the Netherlands

Prof. Hendrik Wagenaar, Ph.D. / University of Sheffield / University of Leiden

---

- 2.** To further augment the learning and information capacity of the administrative system we suggest giving a greater voice to the sex worker in the design and implementation of prostitution policy. Both in the Netherlands and Austria sex workers have no effective input in the design and implementation of prostitution policy. In this the New Zealand approach could be an example, in which organized sex workers play a role in every aspect of policy making, from policy design to policy implementation. While the situation in Austria and the Netherlands is different from that in New Zealand (more porous borders, more migration) the government could explore how it could facilitate the empowerment and organization of sex workers.
- 3.** Instead of trafficking we suggest to employ the concept of sexual and economic exploitation as a key category in prostitution policy. We have broken each of these two concepts down into three aspects, each of which exists in degrees of seriousness. The concept of exploitation has a number of advantages over trafficking. It respects the migratory nature of prostitution, it highlights the similarity of exploitation in prostitution with that in other occupations that attract labour migrants, and it shows that exploitation is not a homogenous phenomenon and it shows that a legal and administrative apparatus to fight and prevent exploitation is already in place.
- 4.** Traditional forms of prostitution, such as clubs and windows, are in decline in the Netherlands. Newer forms that make use of the Internet as a recruiting mechanism and make the sex workers (more) independent from proprietors, such as home prostitution, hotel and escort, are becoming more popular. We suggest that municipalities find ways to deal with these newer forms of prostitution in a safe and constructive way. Sex workers collectives might be an effective instrument in gaining access to this group.
- 5.** As sex work is regular work in the Netherlands since 2000, we would advise the government to support sex workers in their attempts to collectivize. For various reasons sex workers are by far the weakest party in the sex trade. As a result, and for some of the reasons outlined above, their legal position is unacceptable from the perspective of labour law and, in general, a rule of law and human rights perspective. In such a situation the collective representation of group interest is the only way forward. The government should explore how it can facilitate such collectivization of sex workers. A strong sex workers collective would be able to fulfill several policy functions: signal instances of sexual and economic exploitation, assist in healthy innovation in the prostitution sector (With 'healthy' we mean innovation that respects sex workers' rights, client safety and public order.) and advise government about effective policy design and implementation. A strong sex worker collective could also be helpful in fighting the persistent stigma of prostitution and provide for some basic societal goods such as being able to open a bank account, close a rental contract, or obtain a mortgage or health and disability insurance.

FIRST OF ALL I WOULD LIKE TO EXPRESS MY APPRECIATION AND RESPECT FOR THE RESULTS OF THIS PROJECT. AS I AM A BIT FAMILIAR WITH THE ANALYSIS OF PROSTITUTION POLICY, FAMILIAR WITH INTERNATIONAL RESEARCH AND THE AUSTRIAN POLICY DEBATES, I AM CONVINCED THAT THE INSIGHTS GIVEN BY THIS REPORT, THE KNOWLEDGE GENERATED WITH THIS RESEARCH ARE INNOVATIVE AND IMPORTANT FOR BOTH, FOR SOCIAL SCIENCE RESEARCH ON PROSTITUTION AND GENDER EQUALITY, AND FOR POLICY-MAKERS. THE PROJECT IS REMARKABLE WITH RESPECT TO SEVERAL DIMENSIONS, WHICH I WILL ADDRESS IN THE FOLLOWING.

- 1.** The project has a so-called “post-adoption approach”. This means it focuses less on the process of policy-formulation and the political and media debates, which accompany the amendments of laws and the creation of new policy measures and instruments. This is what the majority of former studies on prostitution policy does, including my own work. Different from that the study aims at understanding how laws and regulations are implemented “in reality”. The project asks why “good” laws and instruments have un-intended and harmful effects on sex-workers rights and the project moreover asks how and why “bad” or unclear laws and regulations make the work of stakeholders and administrators – for instance police, civil servants and NGOs – difficult. With this focus the project generates sound insights into how the policing, the regulating of prostitution works on the ground in Austria and the Netherlands.
- 2.** Moreover I want to stress that the study has an important focus by studying the implementation of prostitution policies: the focus on those, who are affected most by the regulations: the (mainly female) sex-workers. This focus is grounded in a specific approach to prostitution policy: Policies should protect and safeguard the rights of the most vulnerable group in the sex-market – the sex-workers. Here, the project takes a clear position in a very contested field. However, the project does not take a moral position but grounds this perspective in empirical research on policy implementation. While the controversial ideological and moral debates on prostitution range from a “sex work”-approach to an abolitionist approach, which suggests to abolish prostitution. The study avoids a moral standpoint and argues with empirical evidence – and this is that sex-work is a capitalist market of sexual services which needs regulation. The role of the state should be to protect the rights of all actors in this market – and again, it should protect the most vulnerable group – the sex-workers. So, one lesson of the study is that protecting the rights – working conditions, safety – of sex-workers cannot be achieved by creating precarious or black markets through for instance criminalizing sex-worker or their clients. The report suggests that effective prostitution policies need a clear commitment to the rights of sex-workers.
- 3.** This brings me to a third point which the project is focusing – the evidence based policy making and policy implementation. Debates in political science stress the necessity to base policies on “evidence” – not on unclear assumptions, on fear, on prejudice, or on ambiguous emotions.

## COMMENT ON THE FINAL REPORT

Prof.in Dr.in Birgit Sauer / Universität Wien

---

The latter is often the case in gender policies. And it is especially the case for prostitution policies. The project here convincingly argues that prostitution policy is “moral policy”. This makes it different from other policy fields. Moral policies are characterized by the fact that morally charged frames and assumptions guide the implementation of measures. However, these frames and assumptions very often disguise reality, the everyday life, and the needs of sex-workers. This is an explanation for unintended policy outcomes and for the fact, that sex-workers still suffer from insufficient regulation of their working conditions – be it in terms of working hours, wages and rights. Here the project claims that in order to protect the rights of sex-workers, policy implementations need a critical reflection and monitoring to “rationalize” the measures.

**4.** I found it interesting that the report shows that prostitution policies in Vienna runs the danger to produce forced mobility of sex workers – for instance through the registration process. Hence, registration might build an opportunity structure for further exploitation of sex-workers by forcing them to change places, to travel – and hence, to become victims of trafficking.

**5.** Also, the project sees politics and policy implementation as processes of negotiating contradicting interests of citizens – as for example the neighbors in the 15th district of Vienna who lobbied to stop street prostitution and the sex-workers claiming their work-place on the street. The implementation study reveals that sex-workers are deprived of basic rights of participation in policy processes. Hence, policies in Vienna should aim at encouraging sex-workers for organization and in order be able to create structures, which strengthens their voice in negotiations with employers and proprietors of bars, brothels and Laufhäuser.

**6.** The project shows that the policy field of prostitution is a multi-level-phenomenon and a policy field where different policy fields interact – for instance migration, health, and public security. Prostitution policy is trapped in this complexity – especially when it is combined with the issue of trafficking in women. The report suggests to sort out clear aims for the different policy fields – that is not to use prostitution policy as a mean to manage migration. Also, the aim to make sexual service invisible in the public sphere by zoning or by pushing sex-workers indoor has ambivalent consequences with respect to the agency of sex-workers – streets can be the better work-place than a bar or a Laufhaus.

**7.** The report acknowledges that the attempts to include voices of sex-workers and of NGOs representing sex-workers in Vienna democratizes policy formulation. However, the project suggests that also the implementation of the law should be monitored and supported by these groups. The report critically assesses that the implementation process is poor compared to the process of policy formation – for instance the working conditions of sex-workers through the licensing of bars and brothels is slow and sticky. Austria could learn from the Dutch monitoring system.

- 8.** Finally, I would like to add another perspective on prostitution policy, which fits to the evidence based approach of this implementation study. Like the authors of the study I am convinced that an abolitionist and prohibitive approach is detrimental for sex-workers and moreover, such an approach will not help to abolish prostitution. Prostitution is not the oldest profession in the world – prostitution today is part of the modern bourgeois heteronormative arrangement of capitalist societies, codified in marriage and family laws and institutionalized in the bourgeois notion of heterosexual, monogamous love. In order to abolish prostitution it needs fundamental changes in these institutions. This will also impact general gender equality.

### 1. ALLGEMEINES ZUR STUDIE:

Den Forscherinnen und Forschern ist es mit dieser Studie gelungen, das überaus komplexe und mehrdimensionale Thema „Prostitutionspolitik“ intensiv zu beleuchten und dadurch - im wahrsten Sinne des Wortes - aus dem viel zitierten Schattenbereich zu holen. Die Studie weist einen sachlich-logischen Aufbau auf, verdeutlicht abstrakte/wissenschaftliche Aussagen mit anschaulichen Praxisbeispielen, erklärt Begriffe und - sofern diese Begriffe kritisch zu betrachten oder mehrdeutig sind - auch deren Verwendung innerhalb der Studie. Neben der Darstellung legislativer Maßnahmen und der Vollzugspraxis in zwei Ländern, jeweils auf nationaler und kommunaler Ebene, scheut die Studie auch nicht die Auseinandersetzung und Querverbindung mit den prostitutionsinhärenten Aspekten der Moral, Ausbeutung und Migration. Es werden wertvolle Inhalte vermittelt, die nicht nur zum Nachdenken sondern auch zum Umsetzen im eigenen Wirkungsbereich anregen.

### 2. FÜHREN LEGALISIERUNGSMASSNAHMEN ZU EINEM ANSTIEG ILLEGALER PROSTITUTIONSAUSÜBUNG?

#### Studie:

Spürbare Bewegung vom Erlaubnis- in den Verbotsbereich in den Niederlanden (nach Setzen diverser Legalisierungsmaßnahmen), Umgehen/Nichteinhalten der umfassenden gesetzlichen Regelungen in Österreich, wie z.B. der Melde- und Registrierungspflichten und der verpflichtenden Gesundheitsuntersuchungen; Anbahnung und Ausübung illegaler Prostitution durch die Verwendung neuer Medien (Internet); der Studie zufolge geschehen viele Verletzungen der Rechte von Sexarbeiterinnen und Sexarbeitern unter dem Deckmantel der Legalität oder werden durch die komplexe Rechtslage begünstigt (z.B. organisiertes Verbringen von Sexarbeiterinnen aus osteuropäischen EU-Staaten in andere EU-Staaten; Menschenhandel trotz konzessionierter und kontrollierter Fensterprostitution in den Niederlanden; Ausbeutung in bewilligten Bordellen/Laufhäusern in Österreich).

#### Es stimmt:

eine überaus komplexe, uneinheitliche und sich ständig ändernde Rechtslage begünstigt verwaltungsstrafrechtliche Übertretungen und auch strafrechtlich relevante Verhaltensweisen. Dennoch bin ich der Ansicht, dass vernünftige (mit anderen Worten: sachliche) Regelungen für das Prostitutionswesen erforderlich und der zweckmäßigste Weg sind, um erstens: den strafrechtlich relevanten Bereich (z.B. Menschenhandel, Freiheitsentzug, Nötigung) und die in Österreich und auch in den Niederlanden grundsätzlich erlaubte Prostitutionsausübung (leichter) auseinander halten zu können, sowie um zweitens: innerhalb des legalen Bereichs die Arbeitsbedingungen der Sexarbeiterinnen und Sexarbeiter zu verbessern und ihre (Grund)rechte

zu gewährleisten. Keine Regelung (Vogel-Strauß-Politik), fragwürdige Spezialregelungen (ein Schritt vor, zwei Schritte zurück) oder gar ein allgemeines Prostitutionsverbot stellen meines Erachtens keine Verfolgungswerten Alternativen dar.

### 3. SITTE UND MORAL UND GESETZGEBUNG UND VOLLZIEHUNG

#### Studie:

Prostitutionspolitik vereint alle Elemente einer „Gute Sitten-Politik“; die in der medialen, in der politischen Diskussion, verwendeten Zahlen transportieren moralische Bilder für die jeweilige Zielgruppe und können einer Verifizierung oft nicht standhalten; jede/r versteht etwas anderes unter Prostitution und jede/r hat das Gefühl, etwas Lohnendes zu diesem Thema beitragen zu können; es gibt kaum eine neutrale Diskussionsbasis, stattdessen Extrempositionen, Mangel an Fakten, Daten und Expertise; dazu kommt ein Auseinanderklaffen von Gesetzgebung (abstrakt) und Vollzug (konkret); „at the local level the world talks back“; und: der sittlich-moralische Ansatz der Prostitutionspolitik ist ein Hindernis für eine vernünftige, pragmatische und transparente Politik.

#### Gesetzgebungsprozess:

die für die Gesetzgebung zuständigen Landtagsabgeordneten (Zusammensetzung Oberösterreichischer Landtag: ÖVP, SPÖ, FPÖ, Grüne) hatten Interesse, sich mit dem Themenbereich „Prostitution“ auseinanderzusetzen; jedoch Tendenz zur Überregulierung (z.B. umfangreiche und unkoordinierte Registrierungs- und Meldepflichten, vielfach über die Person des Bordellbetreibers/der Bordellbetreiberin, damit verbunden höhere Abhängigkeit und auch Entmündigungsgefahr für SexarbeiterInnen; mehrfache Absicherungen und Strafen vor allem auch im Umgang mit dem Gesundheitsbuch); charakteristisch sind zudem unverhältnismäßig hohe, undifferenzierte und rechtstaatlich bedenkliche Verwaltungsstrafen (bis zu 5000 Euro, im Wiederholungsfall bis zu 10.000 Euro, pro Verwaltungsübertretung!). Ich bin der Auffassung, dass der in der Studie herausgearbeitete sittlich-moralische Ansatz zu diesen überaus strengen und zum Teil auch realitätsfernen Regelungen führt. Auf der anderen Seite weist das oberösterreichische Sexualdienstleistungsgesetz, welches einstimmig beschlossen wurde, sehr fortschrittliche und begrüßenswerte Inhalte auf: bereits der Titel des Gesetzes bringt zum Ausdruck, dass es sich bei der Ausübung von Prostitution um die Ausübung einer Dienstleistung handelt, Legalisierung von Hausbesuchen, Verbesserung der Arbeitsbedingungen von SexdienstleisterInnen durch entsprechende Anforderungen an die Ausstattung von Bordellbetrieben (insbesondere sanitäre Anlagen, Sozialräume, Kochmöglichkeiten, Sicherheitsmaßnahmen und gesundheitspolitische Maßnahmen).

### Vollzug:

der Vollzug der Prostitutionsgesetze der Länder kommt in Österreich den Gemeinden/Städten zu. In größeren Gemeinden/Städten ist der Vollzug oft unproblematisch; jedoch gibt es, beispielsweise in Oberösterreich, viele kleine, konservative Gemeinden, deren BürgermeisterInnen als zuständige Behörde für die Erteilung einer Bordellbewilligung unter Druck geraten; einerseits ist - bei Vorliegen der gesetzlichen Voraussetzungen - die Bordellbewilligung zu erteilen, andererseits gibt es innerhalb der ländlichen Bevölkerung starken Widerstand. So hat sich - aufgrund eines geplanten Bordells - in der Gemeinde Berg im Bezirk Rohrbach eine Bürgerinitiative für ein bordellfreies Rohrbach gebildet. Der Bezirk soll „sauber“ bleiben!

## 4. WAS KANN GETAN WERDEN, UM DIE BEABSICHTIGTEN ZIELE ZU ERREICHEN?

### Studie:

Ortspolitik weicht oft erheblich von den nationalen/überregionalen Zielen ab; gesetzliche Maßnahmen haben nicht nur beabsichtigte Wirkungen, sondern vor allem auch unbeabsichtigte oder gar keine Effekte; in den Niederlanden verrutschte das Ziel, die rechtliche Position und die Arbeitsbedingungen von Sexarbeiterinnen und Sexarbeitern zu verbessern, hin zu dem Ziel, Menschenhandel zu vermeiden/bekämpfen. In Wien wurde das Ziel, den bestehenden Straßenstrich großflächig zu verbannen, zwar zugunsten der betroffenen AnrainerInnen, jedoch zulasten der betroffenen SexarbeiterInnen erreicht.

### Welche Ziele?

Die vordringlichen Ziele einer vernünftigen und auch einem Rechtsstaat entsprechenden Prostitutionspolitik sollten die Gewährleistung der Grundrechte und Grundfreiheiten für Sexarbeiterinnen/Sexarbeiter und die Schaffung besserer Arbeitsbedingungen sein.

### Welche Maßnahmen?

- ➔ Monitoring und Evaluierung neuer Gesetze und sonstiger Maßnahmen, Vornahme entsprechender Novellierungen, Diskussion, am Ball bleiben
  
- ➔ Wissenschaftliche Auseinandersetzung, Erarbeitung präziser Zahlen/Fakten, welche die Grundlage für eine sachliche Auseinandersetzung und für eine umfassende Erörterung auch jener Bereiche innerhalb des facettenreichen Themenkomplexes „Prostitution“ bilden, die gerne übersehen werden: welche Nachfrage besteht? durch welche Angebote wird der Nachfrage entsprochen? welche (volks) wirtschaftlichen Zusammenhänge bestehen zwischen den Herkunftsländern der SexarbeiterInnen und den Zielländern?

- ➔ Hinterfragen des vorherrschenden Rollenverständnisses und der konkreten Bedeutung der einzelnen Akteure: z.B. der Bordellbetreibers/die Bordellbetreiberin: sowohl in den Niederlanden als auch in Österreich besteht eine Tendenz vonseiten des Gesetzgebers und der Vollziehung, die Position der BetreiberInnen zu stärken und jene der SexarbeiterInnen zu schwächen; die Sexarbeiterin verkörpert in der öffentlichen Wahrnehmung (Medien, Politik) oft das Opfer (von Menschenhandel) oder das zur Ware degradierte fremdbestimmte Sexobjekt; die Stigmatisierung und die rechtliche Diskriminierung trifft überwiegend die Sexarbeiterin. Was ist mit dem Kunden? Der Kunde ist - zumindest in der österreichischen Auseinandersetzung - unsichtbar. Weder seine wirtschaftlich bedeutende Funktion, die ihm als Motor innerhalb der Sexindustrie zukommt, wird thematisiert, noch trifft ihn eine Form der Stigmatisierung. Im Gesetzgebungsverfahren und bei der Anwendung der prostitutionsspezifischen Gesetze ist der Kunde stumm (keine Stellungnahme im Rahmen des Begutachtungsverfahrens, in der sich der Kunde z.B. für eine Liberalisierung im Prostitutionsbereich einsetzt; ich vermute, dass sich auch im Rahmen der Wiener Diskussion kein Kunde für die Beibehaltung des Straßenstrichs ausgesprochen hat oder sich in den Niederlanden kein Kunde gegen die Reduzierung der Bordelle und Fensterlokale gerichtet hat).
  
- ➔ Zur Zielerreichung sind meines Erachtens sachliche Gesetzgebung und sachlicher Vollzug erforderlich. Es ist notwendig, mit klaren Begriffen (wie beispielsweise in der Studie vorgeschlagen, mit dem Begriff „Ausbeutung“ anstelle des Begriffs „Menschenhandel“) zu operieren; die bestehenden - für sich schon komplexen - Rechts- und Problemlagen sind auseinander zu halten, anstatt sie in irritierender und polarisierende Weise zu vermengen und dadurch den Blick auf das Wesentliche zu erschweren. Maßnahmen zur Verbesserung der rechtlichen Situation der SexarbeiterInnen haben jeweils vor Ort zu geschehen, ohne dabei in die Untiefen der Moral abzutauchen. Das ist ein schwieriger und - historisch betrachtet - ein langwieriger und wankelmütiger Prozess. Aber: es geht voran!

## REGULIERUNGEN BETREFFEND PFLICHTEN VON SEXDIENSTLEISTERINNEN IM LÄNDERVERGLEICH

(Schwerpunkt Registrierung und Gesundheit)

Dr.in Helga Amesberger / Institut für Konfliktforschung

Sietske  
Altink

Walter  
Dillinger

Maria  
Hörtner

Carin  
Hofmans

Rob  
van Kleef

Alina  
Zachar

Helga  
Amesberger

Der inhaltliche Schwerpunkt dieses Panels lag bei den gesetzlichen Auflagen für SexarbeiterInnen in Wien und in Den Haag, wobei der Fokus im ersten Teil auf Registrierung, im zweiten Teil auf Gesundheit lag.

Mit einem historischen Rückblick – von den Römern bis zur Gegenwart – über die Regulierung von Prostitution durch Registrierung leitete Sietske Altink, Mitautorin der internationalen Vergleichsstudie, die Diskussion ein und verdeutlichte das Scheitern in Hinblick auf die (lückenlose) Erfassung über die Jahrhunderte hinweg. Sichtbar wurde in den folgenden Statements die unterschiedliche Zugangsweise bzw. Haltung zur Registrierung in Wien und Den Haag, aber ebenso zwischen den am Podium vertretenen Organisationen. Walter Dillinger, von der Landespolizeidirektion Wien, argumentierte die Notwendigkeit der Registrierung mit der Prävention von Ausbeutungsverhältnissen und dem hohen MigrantInnenanteil unter den SexarbeiterInnen. Maria Hörtner, Mitarbeiterin der NGO LEFÖ, seit Inkrafttreten des Wiener Prostitutionsgesetz 2011, von der Stadt Wien mit der Durchführung von Registrierungsberatung beauftragt, fordert hingegen einen radikalen Blickwechsel: Nicht Kontrolle und Verpflichtung sollen im Vordergrund politischer Maßnahmen stehen, sondern Menschenrechte. Die Praxis habe gezeigt, dass die Registrierung ein untaugliches Instrument für den Schutz von SexarbeiterInnen ist. Kritisch sei sie auch deswegen zu betrachten, weil sie diskursive Verknüpfungen von Sexarbeit und Kriminalität ständig erneuere und damit tief im Denken verankere. Wenn Registrierung als notwendig erachtet wird, dann soll sie bei einer Behörde (z.B. Gewerbebehörde) stattfinden und nicht bei der Polizei, der SexarbeiterInnen wenig Vertrauen entgegenbringen. Den Haag führt, wie Caren Hofmans vom Fachbereich Öffentliche Ordnung und Sicherheit darlegte, nicht eine generelle Registrierung von SexarbeiterInnen durch, sondern von jenen, bei denen es nach Ansicht der Behörden Anzeichen von Menschenhandel gibt. Es wird quasi eine Negativliste erstellt, mit der Konsequenz, dass Personen auf dieser Liste in keinem genehmigten Bordell mehr arbeiten dürfen. BordellbetreiberInnen riskieren eine Strafe, wenn registrierte Personen in ihren Lokalen arbeiten. Von Seiten des Publikums wurden vor allem nach den Zusammenhängen von Registrierung und Migration gefragt. Manche DiskussionsbeiträgerInnen erachteten die gegenwärtige Prostitutionspolitik als Vehikel bzw. als Ausdruck einer Antimigrationspolitik. Hinterfragt wurde ebenfalls die Notwendigkeit der Registrierung bei der Polizei.

Auch beim Thema Gesundheit und Sexarbeit gehen Österreich und die Niederlande unterschiedliche Wege. Da vom Wiener STD-Ambulatorium niemand an der Tagung teilnehmen konnte, referierte Alina Zachar (MA 57) kurz über die gesetzlichen Grundlagen der verpflichtenden wöchentlichen Untersuchung auf

## REGULIERUNGEN BETREFFEND PFLICHTEN VON SEXDIENSTLEISTERINNEN IM LÄNDERVERGLEICH (Schwerpunkt Registrierung und Gesundheit)

Dr.in Helga Amesberger / Institut für Konfliktforschung

---

sexuell übertragbare Krankheiten und das Angebot des STD-Ambulatoriums. Helga Amesberger (IKF) fasste kurz die wesentlichen Ergebnisse aus den Interviews mit SexarbeiterInnen im Rahmen der niederländisch-österreichischen Vergleichsstudie zusammen. Demnach spricht sich die Mehrheit der Befragten nicht prinzipiell gegen verpflichtende Untersuchungen aus, wünscht sich aber größere Intervalle und Verbesserungen bei der Qualität und dem Umfang der medizinischen Versorgung sowie im zwischenmenschlichen Umgang. Rob van Kleef, in der Gemeinde Den Haag für den Bereich „Volksgesundheit“ zuständig, stellte die Dienstleistungen der Stadt für SexarbeiterInnen im Gesundheitsbereich vor. In den Niederlanden gibt es keine verpflichtenden Untersuchungen, dennoch offeriert Den Haag kostenlose Untersuchungen auf Geschlechtskrankheiten (nicht nur für SexarbeiterInnen) in einem STD-Ambulatorium und (sozial-medizinische) Beratungs- und Betreuungseinrichtungen für SexarbeiterInnen und Menschenhandelsopfer. Darüber hinaus führt die Gesundheitsbehörde rund viermal im Jahr technische und hygienische Inspektionen in lizenzierten Bordelleinrichtungen (Clubs, Wohnungen, Schaufenster) durch, bei denen auf Wunsch auch vor Ort medizinische Untersuchungen und Impfungen vorgenommen werden können. In der nachfolgenden Publikumsdiskussion warf Calum Bennachie, Ko-Leiter des New Zealand Prostitutes Collective, ein, dass verpflichtende Untersuchungen lediglich die Nachfrage nach ungeschütztem Sex steigern würde. Er betonte, wie auch andere im Publikum, dass SexarbeiterInnen sehr gut auf ihre Gesundheit achteten, schließlich sind ihre Körper ihr Kapital. Es brauche hierzu keine gesetzlichen Verpflichtungen, sondern ein ausreichendes Angebot an Informationen und kostenfreien bzw. kostengünstigen Gesundheitseinrichtungen.

## REGULIERUNG BETREFFEND ARBEITSPLÄTZE VON SEXUALDIENSTLEISTERINNEN IM LÄNDERVERGLEICH

Mag.a Marie-Theres Prantner / Bundeskanzleramt Frauen

Wolfgang  
Langer

Evelyne  
Tomes

Jennifer  
Hofland

Eva  
van Rahden

Birgit  
Hebein

Marie-Theres  
Prantner

Helga  
Amesberger

Einleitend erfolgte eine kurze Erläuterung der Regelung legaler Arbeitsorte in Wien durch Birgit Hebein und in Utrecht durch Jennifer Hoflands. Sowohl in Wien als auch Utrecht konzentrieren sich bestehende gesetzliche Regelungen auf die Regulierung von Bordellbetrieben, in beiden Städten bedürfen sie eines Genehmigungsverfahrens (in Wien erst seit November 2011). Straßenprostitution ist in Wien seit der Gesetzesnovelle 2011 nur mehr außerhalb des Wohngebiets erlaubt, in Utrecht ist Straßenprostitution bereits seit 1986 auf ein betreutes Areal in der Randzone beschränkt. Wohnungsprostitution ist in beiden Städte verboten; Hausbesuche sind in Utrecht verboten und in Wien erlaubt.

Die Beiträge betreffend Wien erläuterten die politischen Herausforderungen der jüngsten Gesetzesnovelle (Birgit Hebein) sowie den immer noch laufenden Umsetzungsprozess (Wolfgang Langer und Evelyne Tomes). Herr Langer führte aus, dass mittlerweile bereits etliche Betriebe (Stand Herbst 2013: über 200) das Genehmigungsverfahren mit positivem Bescheid durchlaufen haben, darunter auch viele Studios. Die Streuung von unterschiedlichen Betriebsgrößen sei erhalten geblieben. Insgesamt biete das neue Verfahren vor allem die Möglichkeit, Mindeststandards betreffend Hygiene und Ausstattung umzusetzen. Frau Tomes schilderte die Problematik alter Baulasten, die nun im Zuge des Genehmigungsverfahrens baubehördlich saniert werden müssen, sowie von teilweisen Unklarheiten bezüglich der konkreten Anforderungen. Insbesondere bei kleineren Studios bedürfe es einer gewissen Flexibilität der Anforderungen.

Jennifer Hofland führte für Utrecht aus, dass es ebenfalls bauliche und hygienische Anforderungen für Bordellbetriebe gibt, die erfüllt werden müssen. Die Gesamtzahl der Bordellbetriebe wurde in Utrecht auf den Stand von 2010 „eingefroren“. Mit dieser Änderung wurde auch eine „Mindestmietdauer“ von einem Monat eingeführt - jedoch keine Preisregelung. Der/die BordellbetreiberIn darf SexdienstleisterInnen, die zum ersten Mal in seinem Betrieb tätig sind, Räumlichkeiten nicht unter einem Monat vermieten. Den Mietpreis darf er frei festsetzen. Überdies wurde für SexdienstleisterInnen eine maximale Arbeitszeit in Bordellbetrieben von 12 Stunden festgelegt, für deren Einhaltung der/die BordellbetreiberIn verantwortlich ist. SexdienstleisterInnen, die auf Grund von Wahrnehmungen offizieller Stellen den nachhaltigen Eindruck erwecken von Dritten unter Druck gesetzt zu sein, bekommen Unterstützung angeboten und werden mit einem Arbeitsverbot in der Prostitution belegt. BordellbetreiberInnen sind im Falle einer Aufnahme dieser SexdienstleisterInnen in ihrem Betrieb von der Schließung bedroht.

## REGULIERUNG BETREFFEND ARBEITSPLÄTZE VON SEXUALDIENSTLEISTERINNEN IM LÄNDERVERGLEICH

Mag.a Marie-Theres Prantner / Bundeskanzleramt Frauen

---

Abschließend wurde noch die Situation des Straßenstrichs eingehender beleuchtet. Eva van Rahden schilderte die Erfahrungen aus dem Streetwork und dem im Zuge des neuen Prostitutionsgesetzes eingeführten Konfliktmanagement zwischen SexdienstleisterInnen, AnrainerInnen und Behörden (SOPHIE-Mobil). Die Situation des Straßenstrichs in Wien ist prekär. Eine Lösung, die die notwendige Infrastruktur für SexdienstleisterInnen bereitstellt (Sicherheit/Hygiene/Stundenhotels) zeichnet sich noch nicht ab.

Frau Hofland schilderte den bereits lange etablierten betreuten Straßenstrich in Utrecht. Dieser besteht aus einem abgegrenzten Areal, in dem sogenannte „Verrichtungsboxen“ aufgebaut sind, die eine gewisse Diskretion sowie Sicherheit ermöglichen. Zusätzlich wird zu bestimmten Zeiten auch Betreuung vor Ort angeboten, in einem Bus, in dem es auch gewissen Annehmlichkeiten (wie Getränke) gibt. Die Gesamtzahl der dort zulässig tätigen SexdienstleisterInnen ist reguliert.

Die Summe der Beiträge ergab den Eindruck, dass Herausforderungen in der Regulierung von Bordellbetrieben liegen könnten. Gefahren für eine zu geringe Streuung von Betriebsarten (v.a. im Hinblick auf die Betriebsgröße) liegen in einer Regulierung von Anforderungen, die kleine Betriebe benachteiligt. Eine diesbezüglich geschaffene und grundsätzlich sinnvolle Flexibilität bedarf dennoch einer gewissen Berechenbarkeit.

Regelungen, die das Angebot legaler Arbeitsplätze einschränken („Einfrieren“) bergen die Gefahr einer Monopolisierung und eines Ausschlusses positiver Konkurrenz. Eine Mindestmietdauer bedeutet, dass die Miete (die in ihrer Höhe nicht regulierbar ist) von den SexdienstleisterInnen jedenfalls erwirtschaftet werden muss. Diese Situation erzeugt Druck Kunden anzunehmen und besonders gut bezahlte Services (z.B. Unsafe-Sex-Praktiken) anzubieten, die viele Frauen ablehnen. Die Ausführungen zum Straßenstrich haben aufgezeigt, dass ein betreuter Straßenstrich oft höhere Chance birgt, ein Mindestmaß an sicheren und hygienischen Arbeitsbedingungen zu bieten.

Generell zeigt sich, dass die Regelungen, die mit dem Ziel Vermeidung von Ausbeutung und Menschenhandel geschaffen wurden, gründlich in Hinblick auf ihre tatsächlichen Auswirkungen auf SexdienstleisterInnen überprüft werden müssen. Laufende Evaluierungen, bei denen Fehlentwicklungen ins Auge gefasst werden, sind notwendig. Nachhaltige Lösungen können in diesem prekären Umfeld nur sukzessive gefunden werden und bedürfen laufender Weiterentwicklung. Das umfasst auch die notwendige Harmonisierung der bundesweiten Rechtslage.

## ARBEITSRECHT BEI SEXUALDIENSTLEISTUNGEN

Mag.a Eva van Rahden

Helga  
Amesberger

Calum  
Bennachie

Sietske  
Altlink

Marie-Theres  
Prantner

Helga  
Hess-Knapp

Walter  
Neubauer

Eva  
van Rahden

Die arbeitsrechtliche Ausgangssituation in Österreich sieht vor, dass Personen, die sexuelle Dienstleistungen anbieten, als sogenannte Neue Selbstständige tätig sind. Das heißt, sie sind verpflichtet sich bei der Sozialversicherungsanstalt der gewerblichen Wirtschaft, SVA, zu versichern und sich beim Finanzamt zu melden.

Es ist zum jetzigen Zeitpunkt nicht möglich, dieser Tätigkeit in einem Angestelltenverhältnis nachzugehen oder es als Gewerbe anzumelden.

### Über die Arbeitszeiten lässt sich folgendes zusammenfassen:

- ➔ Arbeitszeit-Modelle sind sehr vielfältig. Real arbeiten viele SexarbeiterInnen in einem Rhythmus von 6-7 Tage/Woche; 3 Wochen Arbeit – 1 Woche Pause. Die Arbeitszeit ist abhängig von der Art des Bordellbetriebs, dem Familienstand, von Kindern, Entfernung zum Herkunftsland.
- ➔ Enorm lange Arbeitszeiten im Vergleich zu Angestellten von durchschnittlich 50 Std/Wo; Laufhaus: 70 Std., am geringsten auf der Straße mit 40 Std.; (ähnlich NL, wo Frauen, die in Fenstern arbeiten, meist lange Arbeitszeiten)  
Daher stellt sich die Frage, inwiefern von Ausbeutung gesprochen werden kann, wenn im Laufhaus die Arbeitszeiten am längsten sind und gleichzeitig völlig selbstbestimmt werden können.

### Grad der Selbstbestimmung von Arbeitsbedingungen:

- ➔ Zur sexuellen Integrität gehört, dass SexarbeiterInnen selbst bestimmen können, welchen sexuellen Praktiken sie anbieten möchten und welche Kunden sie bedienen möchten. Die Interviewten geben an, sie können sexuelle Praktiken selbst bestimmen. Allerdings war das nicht immer so. Der große Konkurrenzdruck zwingt sie teilweise unsafe Praktiken anzubieten. In manchen Betrieben wird verlangt, ungeschützten Oralverkehr anzubieten.
- ➔ Preise in den klassischen Bordellen und in Bars werden von BetreiberInnen festgelegt. Im Laufhaus gibt es prinzipiell mehr Gestaltungsmöglichkeit, aber hier ist ebenfalls ein Mindestpreis für Standardservices festgelegt. Frauen, die auf Straße arbeiten, legen selbst ihre Preise fest (aber auch hier gibt es Preisabsprachen).

## ARBEITSRECHT BEI SEXUALDIENSTLEISTUNGEN

Mag.a Eva van Rahden

- Alkoholkonsum ist in klassischen Bordellen und Bars meist gewünscht. Dies veranlasste manche Frauen zum Wechseln. Andere sind von Alkoholproblemen betroffen.
- Mit den hygienischen Bedingungen gibt es eine relativ große Zufriedenheit, aber teils wird auch von untragbaren Zuständen gesprochen.

### Angaben zu Abgaben, Ausgaben, Einkommen:

- Die monatlichen berufsbezogenen Ausgaben sind ebenso schwierig zu eruieren wie das Einkommen. Darin enthalten sind Abgaben an Bordellbetreiber, Mietausgaben im Laufhaus oder Studio, Steuern, Sozialversicherung, Kleidung und Werbung.
- Es wurde ein durchschnittlicher Stundenlohn von 8 – 10€ nach diversen Ausgaben allerdings vor den Abgaben errechnet.
- Der Großteil der Befragten sagt, dass sie von Sexarbeit leben können; früher (vor 2008) waren die Verdienste viel höher.
- Die Zufriedenheit mit Verdienst ist stark davon abhängig, wie viele weitere Personen vom Einkommen leben müssen. Durchschnittlich waren etwas mehr als zwei Personen vom Einkommen abhängig (bezogen auf 29 Alleinverdienerinnen).

Mit der neuen Rechtsprechung des Obersten Gerichtshofs (vgl. OGH vom 18.4.2012, 3 Ob45/12g), demnach Vereinbarungen über sexuelle Dienstleistungen nicht mehr generell im Sinne des § 879 Abs. 1 ABGB als sittenwidrig beurteilt werden, gibt es die Chance Änderungen herbeizuführen, die SexarbeiterInnen zu einer verbesserten Rechtsposition verhelfen können. Der Oberste Gerichtshof hat ausdrücklich in seinem Urteil angemerkt, dass Ausbeutungsverhältnisse in der Sexarbeit durch die Nichteinklagbarkeit von Honoraren geradezu begünstigt werden. Zum Thema Arbeitsverträge hat sich der OGH nicht direkt geäußert. Allerdings hat er das einseitige Rechtsgeschäft (Naturalobligation) als Mittel zur Regulierung vorgeschlagen. Das heißt, dass die Sexarbeiterin nicht verpflichtet werden kann, eine sexuelle Dienstleistung zu erbringen; wird die Leistung aber erbracht ein einklagbarer Anspruch auf Bezahlung besteht.

In der Diskussion ging es um die Vor- und Nachteile eines Angestelltenverhältnisses. In der Realität gibt es kaum solche Verträge, auch in den Ländern nicht, in denen dies gesetzlich möglich wäre. Die Gefahren von Angestelltenverträgen wurden diskutiert, da es in Deutschland zu Gerichtsurteilen gekommen ist, in denen die Angestelltenverträge zum Nachteil der ArbeitnehmerInnen ausgelegt wurden, da sie den ArbeitgeberInnen sehr weitreichende Weisungsbefugnis einräumen. Hier gab es einen Konsens, dass das Menschenrecht auf sexuelle Autonomie nicht durch einen Angestelltenvertrag ausgehebelt werden kann.

## ARBEITSRECHT BEI SEXUALDIENSTLEISTUNGEN

Mag.a Eva van Rahden

Andererseits birgt auch die Sexarbeit als Neue Selbstständige viele Nachteile, da sie ein hohes Maß an Selbstorganisation und Wissen voraussetzt um alle gesetzlichen Vorschriften einzuhalten, sich selbst eine Sozialversicherung zu organisieren und nicht in einen Schuldenkreislauf zu gelangen.

### Vorteile eines Arbeitsverhältnisses eigener Art:

- Die Einbindung der SexarbeiterInnen in das System des Arbeits- und Sozialrechts und damit die Stärkung der Rechtsposition der SexdienstleisterInnen.
- Kontrolle durch die Arbeitsinspektorate.
- Einbindung in die Arbeitslosenversicherung und damit Existenzsicherung. Damit kann auch der Umstieg in ein anderes Berufsfeld erleichtert werden.
- Die wirtschaftliche Abhängigkeit zu einem Bordellbetreiber kann vermieden werden.
- Dass Personen bzw. ehemalige SexarbeiterInnen vom Arbeitsmarktservice in die Sexarbeit vermittelt werden könnten, kann gesetzlich verhindert werden.

### Folgende Problemfelder wurden ausgemacht:

- Arbeitsrechtliche Lösungen sind in der Praxis wahrscheinlich von geringer Relevanz. Diese Einschätzung basiert auf den Erfahrungen aus Deutschland.
- Gefahr einer fehlgeleiteten Diskussion/Regelung bzgl. der sexuellen Integrität von SDL: Deutschland zeigt vor, wo Gefahren liegen (z.B. Beurteilung einer Weisung zu ungeschütztem Oralverkehr als zulässig)
- Selbständig tätige SexdienstleisterInnen verfügen oft nicht über ausreichenden Versicherungsschutz; hier bestehen kaum rechtliche Verbesserungsmöglichkeiten, unabhängige Information scheint der einzige gangbare Weg.
- Arbeitsbedingungen von selbständig tätigen SDL: diese können - beschränkt - über Genehmigungsverfahren und entsprechend erteilte Auflagen verbessert werden; weitere Überlegungen, wie überhöhten Mietpreisen etc. Einhalt geboten werden kann, sind notwendig;
- Es bedarf hier weiterer Diskussion um eine Lösung im Sinne des Schutzes der SexualdienstleisterInnen zu erreichen.
- Wichtig ist, dass die SexualdienstleisterInnen die Möglichkeit haben ihr Einkommen auch nachweisen zu können, für Zahlungen die sie geleistet haben (z.B. Steuerpauschale) Belege erhalten.

## PARTIZIPATION VON SEXDIENSTLEISTERINNEN

DSA.in Renate Blum, LEFÖ

Calum  
Bennachie

Sietske  
Altlink

Gergana  
Mineva

Christine  
Nagl

Renate  
Blum

Das Thema der Partizipation nimmt im Diskurs um Lebens- und Arbeitsbedingungen von SexarbeiterInnen und um regulative Maßnahmen bezüglich Sexarbeit eine ganz besondere Bedeutung ein. „Partizipation“ muss von den verschiedenen Stakeholdern/InteressensträgerInnen in Gesellschaft und Politik aufgegriffen werden, um nachhaltig ein Umdenken im Umgang mit SexarbeiterInnen zu unterstützen.

Das Ziel des Panels war es einerseits, das Thema der Partizipation einer Analyse zu unterziehen, die Voraussetzungen für Partizipation von SexarbeiterInnen genauer unter die Lupe zu nehmen und andererseits, aufzuzeigen, wo die Knackpunkte, Hindernisse und Ausschlüsse liegen, die aktive Involvierung von SexarbeiterInnen schwierig machen bzw. teilweise sogar verunmöglichen. Das Panel zur Partizipation hat in dieser Konferenz besonders große Bedeutung, da im Thema – dies ist der grundlegende Ansatzpunkt, von dem die Moderatorin ausgeht – maßgebliches Potenzial liegt um eine nachhaltige Verbesserung des Prestiges und der gesellschaftspolitischen, rechtlichen Situation von SexarbeiterInnen anzuvisieren. Die vier RednerInnen am Panel - Calum Bennachie, Silke Altlink, Gergana Mineva und Christine Nagl – näherten sich auf sehr unterschiedliche Weisen inhaltlich dem Thema der Partizipation von SexarbeiterInnen, um aufzuzeigen, wo Schwierigkeiten und Hindernisse für SexarbeiterInnen bestehen, um aktiv und vor allem öffentlich für eine Besserstellung von SexarbeiterInnen als Berufsgruppe einzutreten.

SexarbeiterInnen in Neuseeland sind durch eine offensive und aktivierende Pro-Sexarbeit-Politik mit anderen Herausforderungen konfrontiert, als SexarbeiterInnen in europäischen Ländern. Calum Bennachie zeigte anhand eines geschichtlichen Abrisses der Entwicklung des New Zealand Prostitutes' Collective (NZPC) – in Einbettung in die rechtliche Situation und Entwicklung der relevanten Gesetzgebungen in Neuseeland – auf, welche gesellschaftspolitischen Maßnahmen fördernd für eine Selbstorganisation von SexarbeiterInnen sind. So wurde auch offensichtlich, dass das NZPC eine bedeutende Rolle rund um die Regulierungen von Sexarbeit in Neuseeland einnimmt und so auch politischen Einfluss nehmen konnte und kann. SexarbeiterInnen sind in Neuseeland auf allen gesellschaftspolitischen Ebenen aktiv in Entscheidungsprozesse involviert und bestimmen so selbst in wesentlichen Belangen mit.

Sietske Altlink ging in Ihren Ausführungen – beziehend auf ihre Mitarbeit bei der Organisation „Roo-de Draat“ und als Analytistin und Beobachterin der SexarbeiterInnen-Szene in den Niederlanden – auf bestimmte Hindernisse ein, die SexarbeiterInnen davon abhalten, sich aktiv und öffentlich zur Sexarbeit zu positionieren. Sietske Altlink betonte dabei vor allem den harten Kampf um Respekt, den SexarbeiterInnen

## PARTIZIPATION VON SEXDIENSTLEISTERINNEN

DSA.in Renate Blum, LEFÖ

so vehement führen mussten: SexarbeiterInnen wird aufgrund ihrer Tätigkeit von vielen PolitikerInnen und gesellschaftlichen InteressensträgerInnen Respekt und Anerkennung abgesprochen. Von großer Bedeutung war auch in den Niederlanden die Diskussion (und die Tatsache) um die Registrierung von SexarbeiterInnen bei der Polizei. Erst als dies verändert wurde, konnte ein nachhaltiges Umdenken bezüglich Anerkennung von SexarbeiterInnen festgestellt werden.

Gergana Mineva von maiz, Autonomes Zentrum von & für Migrantinnen, stellte in Ihren inhaltlichen Ausführungen unter anderem verschiedene Fragen, die den Zugang von PolitikerInnen und gesellschaftlichen InteressensträgerInnen zum Thema Partizipation von SexarbeiterInnen grundsätzlich anzweifeln und kritisieren: Wessen Begehren ist Partizipation von SexarbeiterInnen? Sind es SexarbeiterInnen, die partizipieren möchten oder vielmehr andere InteressensträgerInnen, die dies von SexarbeiterInnen wünschen? Was ist eine Selbstorganisation von SexarbeiterInnen? Welche Kriterien müssen Selbstorganisationen von SexarbeiterInnen erfüllen, damit sie anerkannt werden und in verschiedene relevante Diskussionen und Entscheidungsprozesse miteinbezogen werden. Unter anderem stellte Gergana Mineva in den Raum, dass eine ernsthafte Beteiligung und Einbeziehung von SexarbeiterInnen eine inhaltliche Beschäftigung mit Stigma und Doppelmoral bedeuten würde.

Christine Nagl, Mitarbeiterin bei PiA und ibus, zeigte anhand der aktuellen Situation in Innsbruck und Salzburg auf, welche Rahmenbedingungen notwendig wären um Partizipation von SexarbeiterInnen zu fördern. Ein großes Hindernis dabei stellt die vorhandene permanente Diskriminierung und gesellschaftspolitische Stigmatisierung von SexarbeiterInnen dar. Der gesellschaftspolitische Umgang mit SexarbeiterInnen – einhergehend mit zunehmend restriktiven und einschränkenden rechtlichen Maßnahmen (Verbot des Straßenstrichs, hohe Strafen für SexarbeiterInnen, etc.) – verunmöglichen geradezu eine öffentliche Partizipation von SexarbeiterInnen.

Alle RednerInnen betonten in ihren Ausführungen, dass das gesellschaftliche Stigma eines der großen Hindernisse in Bezug auf Sexarbeit darstellt. Anhand von Beispielen aus der Praxis wurde veranschaulicht, in welche Teilbereiche dieses Dienstleistungsbereiches und in welche konkreten Situationen Stigmatisierung einwirkt und fatale Folgen nach sich ziehen. Dies betrifft jedoch nicht ausschließlich SexarbeiterInnen, sondern hat große Auswirkungen auch bei der Bevölkerung, bei der Polizei, bei PolitikerInnen, bei verschiedenen InteressensträgerInnen, wie Gewerkschaft, etc.. Eine Nichtanerkennung von SexarbeiterInnen als politische Subjekte gilt als wesentlicher Knackpunkt und Hindernis für eine aktive und glückende Mitwirkung. Gleichzeitig führen die RednerInnen aus, dass Sexarbeit u.a. ein Thema von Migration (von vorwiegend Frauen) ist und dies unter diesem Aspekt mitberücksichtigt werden muss.

In den Fragerunden - im Diskurs mit den RednerInnen am Panel - wurde u.a. auf die hohe Bedeutung von Medien eingegangen. (SexarbeiterInnen werden größtenteils als Kriminelle, als Opfer oder als „außerhalb der

## PARTIZIPATION VON SEXDIENSTLEISTERINNEN

DSA.in Renate Blum, LEFÖ

---

Gesellschaft“ handelnde Teile gesehen. Und die Frage stellte sich „Wie kann dagegen gearbeitet werden, um eine Verbesserung zu bewirken?“). Weiters wurde die wichtige Rolle von NGOs thematisiert; eingegangen wurde auf die Situation von Stricherjungen, die wichtige Zusammenarbeit von Frauen- und Gesundheitsorganisationen, u.v.a.m.

Es zeigte sich, dass das Thema dieses Panels „Partizipation“ eine besonders hohe Bedeutung für eine gesellschaftspolitische Besserstellung von SexarbeiterInnen hat. Jedoch bleiben viele Fragen unbeantwortet. Fragen, wie: Wer hat die Definitionsmacht? Wer ist die „Elite“, die über die Diskussion und somit über gesellschaftspolitische Ein- und Ausschlüsse von SexarbeiterInnen entscheidet? Ohne diese Fragen zu berücksichtigen und ohne einer tiefgründigen Analyse der aktuellen Situation von SexarbeiterInnen mit einhergehender Reflexion der Zugänge, Ansichten, Vor-Urteile zur Sexarbeit wird „Partizipation“ eine leere Hülse und vielleicht eine interessante Idee sein, mehr aber nicht!

Sexworkers are experts of their own lives!

## MONITORING UND STEUERUNG VON POLITISCHEN MASSNAHMEN IN DER SEXARBEIT

Mag.a Alina Zachar, Frauenabteilung der Stadt Wien MA 57

Calum  
Bennachie

Reneé  
Turien

Nurten  
Yilmaz

Helga  
Amesberger

Hendrik  
Wagenaar

Alina  
Zachar

### Alina Zachar, Frauenabteilung der Stadt Wien MA 57

Das Abschlusspanel beschäftigte sich mit der Darstellung unterschiedlicher Monitoring-Modelle in Österreich, Neuseeland und den Niederlanden (ergänzend aus der Studie auch in Schweden). Folgende Fragen standen dabei im Mittelpunkt: Welche Effekte gehen von den verschiedenen Modellen aus? Welche Konsequenzen ergeben sich für SexdienstleisterInnen, BordellbetreiberInnen und Behörden? Schließlich ging es auch um die Frage, ob Monitoring Ausbeutung vorbeugen und die Einhaltung von bestimmten Arbeitsbedingungen und rechtlichen Regelungen gewährleisten kann.

### Calum Bennachie / Neuseeland

In Neuseeland wird die Wirkung von Gesetzesmaßnahmen anhand von Studien gemessen. Im „Prostitution Reform Act“ (PRA) ist dazu folgendes festgehalten:

Erstellung einer Evaluationsstudie zur Begleitung der Umsetzung des PRA unter Einbeziehung aller AkteurInnen inklusive SexarbeiterInnen - und zwar als Forscherinnen und Befragte. Die Studie muss fünf Jahre nach in Krafttreten des Gesetzes fertiggestellt werden. Zentral für die Beurteilung sind dabei folgende Punkte:

- 1.** Auswirkungen des PRA (beispielsweise auf die die Anzahl der SexarbeiterInnen. Hier befürchteten GegnerInnen des PRA zum Beispiel einen unkontrollierten Anstieg von Bordellen, SexarbeiterInnen und Kriminalität. Diese Befürchtungen konnten in der Studie allerdings nicht bestätigt werden.)
- 2.** Verbesserungsvorschläge für den PRA
- 3.** Feststellung der Notwendigkeit weiterer (Evaluations-)Studien
- 4.** Berichterstattung an das Justizministerium und Parlament

## MONITORING UND STEUERUNG VON POLITISCHEN MASSNAHMEN IN DER SEXARBEIT

Mag.a Alina Zchar, Frauenabteilung der Stadt Wien MA 57

Die zentralen Fragen der Studie sind: Wie viele Kunden konnten SexarbeiterInnen nach Einführung der Entkriminalisierung ablehnen, wie viele davor? Wurde bzw. würde die Polizei im Bedarfsfall kontaktiert werden - vor und nach der Gesetzesänderung? Wie hat sich die Wahrnehmung der Polizei durch die SexarbeiterInnen verändert? Wie war es mit Safer Sex Praktiken vor und nach Einführung des Gesetzes? Ist es durch die Entkriminalisierung der Sexarbeit zu einem Anstieg der Kriminalität und des Menschenhandels gekommen?

Calum Bennachie wies in seinem Beitrag darauf hin, dass sich in Neuseeland Studien als ein sehr effizientes Steuerungselement bewährt haben. Sie bewirken eine Erweiterung der Wissensbasis und helfen soziale Einstellungen zu Sexarbeit zu verändern. In den Medien und der öffentlichen Wahrnehmung sind Studien ein gutes Mittel um Akzeptanz zu schaffen und Vorurteile abzubauen. Die konkreten Herausforderungen, die sich für ein qualitatives Monitoring stellen, sind dabei folgende: Werden den „richtigen“ Menschen die „richtigen“ Fragen gestellt? Bei der Auswahl der Personengruppen muss ein ausgewogenes Verhältnis berücksichtigt werden und Fragen sollten weder moralisch besetzt sein noch als Suggestivfragen gestellt werden. Es muss weiters kritisch gefragt werden, wer das Monitoring wie finanziert. Wesentlich ist auch der Blick auf die Auswirkungen auf die SexdienstleisterInnen. Welcher Handlungsbedarf ergibt sich aus dem Monitoring und welche ergänzenden Forschungsprojekte sind notwendig? So wurde z.B. festgestellt, dass der Themenbereich Migration nicht genug beleuchtet wurde. Es gab in den Medien und von KritikerInnen des PRA Befürchtungen, dass besonders MigrantInnen von Ausbeutung und Menschenhandel betroffen sind. Das NZPC hat für diese Fragestellungen eine Studie durchgeführt „Occupational Safety and Health of Migrant Sex Workers in New Zealand“. Die Forschung war interdisziplinär ausgerichtet und schloss das Input von SexdienstleisterInnen mit ein. Die Befürchtung wegen Menschenhandel und Ausbeutung konnte nicht bestätigt werden.

Laut NZPC führen folgende Voraussetzungen zu einem gelungenen Monitoring: SexdienstleisterInnen-Organisationen und/oder SexarbeiterInnen müssen in die Studienkonzeption als auch in die Interviews mit einbezogen werden. Das Monitoring soll dem Motto „nichts über SexarbeiterInnen, ohne SexarbeiterInnen“ folgen und „mit den SexarbeiterInnen reden - nicht nur über sie.“ Insgesamt sollen die Forschungsergebnisse dazu beitragen, dass sich Arbeitsbedingungen von SexdienstleisterInnen verbessern. Gleichzeitig wird von Regierungsebene auch das Mittel der kooperativen Steuerungselemente eingesetzt, d.h. multidisziplinäre Zusammenarbeit findet statt, sowohl bei der Durchführung der Studie, aber auch bei Gesetzesänderungen. Abschließend wird das Resümee gezogen, dass in Neuseeland begleitende und neutral beschreibende Studien sehr geholfen haben, die gesellschaftliche Betrachtung von Sexarbeit zu entemotionalisieren und eine objektive Diskussion zu ermöglichen.

## MONITORING UND STEUERUNG VON POLITISCHEN MASSNAHMEN IN DER SEXARBEIT

Mag.a Alina Zachar, Frauenabteilung der Stadt Wien MA 57

### Renée Turien / Niederlande

In den Niederlanden gibt es in den Städten Rotterdam, Den Haag und Utrecht, folgende Steuerungsmechanismen:

Registrierung (Lizenz) für Bordelle ist in allen drei Städten vorgesehen. Dies ermöglicht, dass verschiedene Behörden und Einrichtungen (z.B. Polizei, Unterstützungseinrichtungen, Gesundheitsbehörde) Bordelle aufsuchen können. Aus Sicht der Städte wirkt sich diese Form des Monitoring auch positiv auf die SexdienstleisterInnen aus, da beispielsweise ein positiver Einfluss auf Arbeitsbedingungen gesehen wird. Es ermöglicht Städten auch die Anzahl der Bordelle zu steuern. An dieser Stelle wurde auf einen großen Menschenhandel-Fall in den Niederlanden eingegangen: Als Reaktion darauf wurde die Anzahl der Bordelle eingefroren. Dies führte zu einer Monopolstellung der bisherigen Betriebe und zum Verbleib mit „denselben“ BordellbetreiberInnen. Dadurch wurden kleinere Studios die unabhängig von SexdienstleisterInnen gegründet und geführt werden, massiv benachteiligt und die Etablierung von Alternativangeboten verunmöglicht.

Außerdem gibt es den „Preventive, Negative Work Advise“ für Sexarbeiterinnen im Falle von Verdacht auf Gewalt, Ausbeutungs- oder Menschenhandelsbetroffenheit, d.h. SexdienstleisterInnen dürfen in diesem Fall nicht arbeiten und BetreiberInnen bekommen Strafen, wenn sie SexdienstleisterInnen mit negativem Arbeitsbescheid beschäftigen. Damit werden auch BetreiberInnen in die Verantwortung genommen und in das Monitoring miteinbezogen. Dies führt mitunter auch dazu, dass BetreiberInnen SexdienstleisterInnen zur Polizei schicken und erst im Falle eines „Positive Work Advice“ beschäftigen.

Darüber hinaus wird nach den Richtlinien des Chain Managements gehandelt: Dies ist eine Form von multidisziplinärer Zusammenarbeit im Falle von Menschenhandelsbetroffenheit. Anzumerken ist, dass Menschenhandel in den Niederlanden anders und breiter verstanden wird als in Österreich: Menschenhandel betrifft alle Formen von ausbeuterischen Arbeitsverhältnissen in und außerhalb der Prostitution. Der Großteil von Menschenhandel betroffener Personen hat die niederländische StaatsbürgerInnenschaft, d.h. der Menschenhandelsdiskurs ist in den Niederlanden nicht mit Migration und Prostitution verknüpft, wie etwa im österreichischen Kontext.

Chain Managements kann zur Prävention von Menschenhandel führen und zur besseren Identifizierung von Opfern. Für betroffene Personen wird eine Verbesserung der Situation bewirkt. Die Steuerung erfolgt pro Einzelfall. „Chain management has the aim to take care of the victims of human trafficking and deal with

## MONITORING UND STEUERUNG VON POLITISCHEN MASSNAHMEN IN DER SEXARBEIT

Mag.a Alina Zachar, Frauenabteilung der Stadt Wien MA 57

the perpetrators. With chain management you can monitor the situation where the prostitute is dealing with and the circumstances where the perpetrators are working in. When abuses take place the situation will be discussed with different partners. This makes it possible to steer on the care of victims and a panel/criminal approach, a fiscal approach and an administrative approach. When more partners (not only police) can see the situation of the prostitute and the owner it's possible to see abuses in an early stage what makes it possible in some situations to prevent exploitation."

Wer betreibt das Monitoring? In das Monitoring sind verschiedenste Behörden (Polizei, Gesundheitsbehörde, Sozialarbeit, Finanzbehörde u.a.) miteingebunden. Im Falle des „Negative Work Advice“ in Den Haag oder des „Intakegespräch“ in Amsterdam sind auch die BordellbetreiberInnen eingebunden. SexarbeiterInnen selbst sind nicht beim Monitoring vertreten.

Was sind die Effekte von Monitoring? Monitoring kann einerseits zu einem Bedürfnis nach mehr Anonymität führen bzw. auch zu einer Verlagerung der Sexarbeit in den illegalen Sektor (z.B. bei einem negative work advice bei Verdacht auf Ausbeutung oder Nichtgenehmigung von Lizenzen). Andererseits kann Monitoring auch zu einer Verbesserung der Situation von SexdienstleisterInnen gegenüber BordellbetreiberInnen führen. Monitoring ermöglicht ein breiteres Wissen über den Markt und hilft Signale von Ausbeutung zu identifizieren. Monitoring hat aber auch Grenzen. Nicht alle Sektoren können erfasst werden – so zum Beispiel der illegale Sektor. Die Herausforderungen eines Monitoring sind v.a. die sich konstant ändernden Formen von Sexarbeit, insbesondere auch Internetanbahnung und Internetprostitution.

Was sind die Bedingungen für ein gutes Monitoring aus Sicht der Stadt Rotterdam? Eine qualifizierte Beobachtung und Datenerfassung, eine adäquate Gesetzesimplementierung und die Durchsetzung der Steuerungselemente

### Nurten Yilmaz / Wien

In Wien wurde eine multiprofessionelle Steuerungsgruppe zur Begleitung des Neuen Wiener Prostitutionsgesetzes, seit November 2011 in Kraft, eingesetzt. Die Steuerungsgruppe besteht aus leitenden Magistratsbediensteten der Abteilungen Meldeservice, Frauenabteilung und Gesundheitsdienst, politischen VertreterInnen, Polizei, NGOs, fallweise werden auch weitere ExpertInnen hinzugezogen. SexarbeiterInnen sind in der Steuerungsgruppe nicht vertreten.

## MONITORING UND STEUERUNG VON POLITISCHEN MASSNAHMEN IN DER SEXARBEIT

Mag.a Alina Zachar, Frauenabteilung der Stadt Wien MA 57

---

Neben Beobachtung der Gesetzesumsetzung (z.B. wie gestaltet sich die Registrierung von Bordellen, wie viele Anträge wurden gestellt) ergeben sich die Zielsetzungen der Steuerungsgruppe aus aktuellen Problemlagen. Die Vorteile, die sich aus der Steuerungsgruppe ergeben sind: Unbeabsichtigte Stolpersteine im administrativen Abläufen können schnell entdeckt und Anpassungen gemacht werden. VerwaltungsakteurInnen und NGOs sind auf dem selbem Wissenstand. Gleichzeitig brigt die mediale und öffentliche Erwartungshaltung viele Herausforderungen, etwa die irrige Annahme dass die Steuerungsgruppe allen (widersprüchlichen) Fragen und Bedürfnissen sofort gerecht wird und alle Probleme sofort lösen kann.

Herausfordernd ist für politische und administrative VertreterInnen auch eine gewisse Verklärung der Situation im Sinne „früher/im früheren Gesetz“ war alles besser“: Es gilt zu betonen, dass sich wohl kaum jemand die Situation von „früher“ zurückwünscht. Intransparente Schutzzonenregelungen z.B. in der Straßensexarbeit haben zu starken Konflikten zwischen AnrainerInnen und SexarbeiterInnen geführt und gleichzeitig zu extrem hohen Verwaltungsstrafen. Auch jetzt ist die Situation nicht optimal, da es ein zu geringes Platzangebot für die Straßenprostitution gibt. Jetzt gilt es mit dem neuen Gesetz, das von einer Steuerungsgruppe begleitet wird, Anpassungen und auch laufend Verbesserungen vorzunehmen, v.a. bei unintendierten Gesetzesauswirkungen. Die Kooperationsstrukturen etablieren sich gerade noch. Es existieren noch keine institutionalisierten Abläufe für bestimmte Problemstellungen (wie etwa in den Niederlanden). Eine weitere Herausforderung ist auch, dass an die Steuerungsgruppe Wien Erwartungen herangetragen werden, die nicht in der Kompetenz der Stadt bzw. des Landes Wien liegen (z.B. Bekämpfung des Menschenhandels). Hier können punktuell Projekte unterstützt bzw. Kooperationen gesucht werden. Das Problem Menschenhandel lässt sich jedoch nicht auf Wiener Ebene lösen.

### Hendrik Wagenaar / Niederlande

Hendrik Wagenaar hebt in seinem Beitrag besonders hervor, dass ein koordiniertes multiprofessionelles Vorgehen wesentlich ist. Dabei müssen unterschiedliche Arbeitsaktivitäten zusammengeführt werden und konkrete Problemstellungen fokussiert werden. Im Vordergrund soll eine Aktions- und Lösungsorientierung und nicht eine hierarchische Struktur stehen. Im Chain Management sind jeweils auch AkteurInnen „an der Basis“ mit klar umrissenen Entscheidungsbefugnissen ausgestattet. Monitoring sollte auch mit Blick auf die Rechte von Sexarbeiterinnen erfolgen. Die Einbeziehung von SexdienstleisterInnen ist zu befürworten.

## MONITORING UND STEUERUNG VON POLITISCHEN MASSNAHMEN IN DER SEXARBEIT

Mag.a Alina Zachar, Frauenabteilung der Stadt Wien MA 57

---

### Zusammenfassendes Resümee des Panels

In allen drei bei der Konferenz vertretenen Ländern werden multidisziplinäre und -professionelle Steuerungselemente eingesetzt, so zum Beispiel die Registrierung von Bordellen oder die Implementierung multidisziplinärer Arbeitsgruppen. Allerdings scheint Neuseeland hier schon einige Schritte voraus. Es wurden Strukturen etabliert, die innerhalb einer Studie anhand festgelegter Kriterien begleitet und evaluiert werden konnten. Auffallend in Neuseeland ist die aktive Involvierung von SexdienstleisterInnen in die Studienerstellung (zum Beispiel die Involvierung von SexdienstleisterInnen mit wissenschaftlichen Kompetenzen, die es auch in Europa gäbe). In den Niederlanden gibt es in den Städten zum Teil institutionalisierte Strukturen. In Wien werden durch die relativ neue Gesetzgebung Kooperationsstrukturen erst aufgebaut und entwickelt.

## NEW ZEALAND: PARTICIPATION OF SEX WORKERS IN THE FORMATION OF POLICY

Calum Bennachie, Ph.D., New Zealand Prostitutes Collective NZPC

---

### History of NZPC

- In 1987, a group of nine Wellington women working in massage parlours (brothels) met to discuss forming an organisation to represent sex workers in New Zealand.
- Soon after, they connected with other sex workers, including those working on the streets and as escorts.
- Women, transgendered and male sex workers were all part of the mix.
- There was anger over the police actions and laws prohibiting most sex work-related activities, which usually targeted people because they were sex workers.
- At this time, sex workers were frustrated with the negative perceptions people held of them and the frequent misrepresentations of their lives.
- Often depicted them as a homogenous group and portraying them as a reservoir of disease, and as irresponsible.
- There were also concerns that managers of some brothels were treating their staff unfairly through bad management practices.
- Sex workers had no legal rights to protect them in their work, e.g., reporting violence to the police who were the enforcers of anti-prostitution laws.
- Founding members of NZPC were keen to organise themselves to prevent the spread of HIV and AIDS in the sex industry.
- Wanted sex workers' voices to be heard and for them to inform the discourses that framed their work and lives.
- In October of 1988, the group received funding from the New Zealand Minister of Health and opened drop-in centres throughout NZ for all sex workers.
- The New Zealand Prostitutes' Collective (NZPC) was officially under way.

# NEW ZEALAND: PARTICIPATION OF SEX WORKERS IN THE FORMATION OF POLICY

Calum Bennachie, Ph.D., New Zealand Prostitutes Collective NZPC

---

## Formation of NZPC

- Board, with members who are sex workers.
- Funding from Ministry of Health, with private income from selling personal lubricant to non-sex workers.
- Opened community bases in 5 cities around New Zealand.
- Staff current or former sex workers.
- Some opposition in one city to Community Base opening (Not In My Back Yard syndrome).

## Role of NZPC

- Contract with Ministry of Health (Public Health) to provide sexual and reproductive health services to sex workers, and policy advice to government and NGOs.
- Provide information to sex workers on their rights (can refuse a client, can't have money taken off them, etc).
- Empowerment of sex workers, from micro to macro.
- Support sex workers to take on exploitation (e.g., brothel operators).

## Sex workers and NZPC

- Sex workers involved at all levels in NZPC.
- Talk with sex workers who come in to collect supplies, attend sexual health clinics.
- Involve sex workers in planning NZPC projects.
- Contract sex workers to realise these projects.

## NEW ZEALAND: PARTICIPATION OF SEX WORKERS IN THE FORMATION OF POLICY

Calum Bennachie, Ph.D., New Zealand Prostitutes Collective NZPC

---

- Open access for sex workers.
- Ensure Maori participation at all levels (board, staff, volunteers).
- Specific projects for transgender (ONTOP) and male sex workers (PUMP), as well as migrant workers (MEI).
- Migrant Education and Information co-ordinator ensures migrant workers are aware of their rights.

### Nothing about us, without us

- NZPC takes part in research projects where sex workers are involved.
- Sex workers consulted on type of research, and what it will do.
- Otago University current pilot study on sex workers experience with social workers (2012/13).
- Migrant worker research recently completed (<http://www.communityresearch.org.nz/research/occupational-safety-and-health-of-migrant-sex-workers-in-new-zealand/>).

### Advantages/disadvantages

- NZPC acts as a portal into sex work issues for NGOs and Government.
- Can facilitate effective engagement with the sex industry.
- Know more about the sex industry than any single person, so can take a wider view. Builds up expertise and historical memory.
- National and international knowledge
- Financial dependency on the State can be double edged. Must be able to have independence to speak out.

# AUSWIRKUNGEN DER DEKRIMINALISIERUNG VON SEXARBEIT IN NEUSEELAND 2003

Keynote von Calum Bennachie, Ph.D. (New Zealand Prostitutes Collective – NZPC)\*

---

## 1. AUSWIRKUNGEN DER DEKRIMINALISIERUNG

### 1.1 Situation von SexarbeiterInnen vor der Dekriminalisierung

Vor dem Prostitutionsreformgesetz waren alle Aktivitäten, die mit Sexarbeit in Verbindung standen strafbar, u.a. Anbahnung und Ausübung von Prostitution, das Betreiben eines Bordells, Vermittlung von Sexdienstleistungen/Kuppelei oder das Bestreiten des Lebensunterhaltes durch Einkommen aus der Sexarbeit. Die Polizei führte regelmäßig Razzien in Bordellen und Straßen durch; in einigen Städten häufiger als in anderen. Der Besitz von Kondomen konnte z.B. als Beweis für Prostitution angesehen werden und zu einer Strafe wegen Prostitution führen.

Massagesalons mussten der Polizei die Namen aller angestellten Personen bekannt geben. Personen mit Vorstrafen wegen Drogendelikten oder Anbahnung durften nicht in Massagesalons arbeiten.

### 1.2 Aktuelle Übersicht über Sexarbeit in Neuseeland

Es gibt keine konkreten nationalen Erhebungen zur Anzahl von SexarbeiterInnen in Neuseeland. Geschätzt wird die Anzahl auf ca. 3500 SexarbeiterInnen bei einer Gesamtbevölkerung von 4,1 Millionen Menschen. Sexarbeit verteilt sich auf 11% Straßenprostitution, 33% private bzw. Studioprostitution („Kollektive“) und 56% Bordelle. Es arbeiten vorwiegend neuseeländische StaatsbürgerInnen in der Sexarbeit, von denen ca. 85% weiblich, 9% männlich und 6% Transgender sind.

## 2. DIE PROSTITUTIONSGESETZREFORM 2003

Das Prostitutionsreformgesetz wurde am 25. Juni 2003 mit 60 zu 59 Stimmen und einer Stimmenthaltung beschlossen und trat am 27. Juni 2003 in Kraft. Prostitution wird durch ein eigenes Gesetz geregelt, für dessen Vollzug das Justizministerium zuständig ist. Neben Regierungsorganisationen waren auch NGOs, Universitäten und SexarbeiterInnen beratend einbezogen.

### 2.1. Ziele der Prostitutionsgesetzreform

Zu den Zielen des Prostitutionsgesetzes zählten die Dekriminalisierung von Sexarbeit und die Bildung eines Gesetzesrahmen, der die Rechte von SexarbeiterInnen festlegt und sie vor Ausbeutung schützt. Es soll dadurch besonders auch die soziale und Arbeitssicherheit sowie die öffentliche Gesundheit fördern. Weiters sieht das Gesetz ein Verbot von Sexarbeit für Personen unter 18 Jahren vor.

### 2.2. Prüfung / Evaluation des Prostitutionsgesetzes

Im Gesetz ist vorgesehen, dass nach fünf Jahren ein Bericht zur Prüfung der Umsetzung dem Justizministerium vorgelegt wird. Vom Justizministerium wurde eine „Prostitutionsgesetzprüfgruppe“ (Prostitution Law Review Committee) eingesetzt, in denen neben staatlichen Behörden auch SexarbeiterInnen vertreten waren. Außerdem wurde eine Evaluationsstudie in Auftrag gegeben, die von der Universität von Otago,

\* Übersetzt von Mag.a Alina Zachar

# AUSWIRKUNGEN DER DEKRIMINALISIERUNG VON SEXARBEIT IN NEUSEELAND 2003

Keynote von Calum Bennachie, Ph.D. (New Zealand Prostitutes Collective – NZPC)\*

---

Christchurch und dem „Crime and Justice Research Centre“ der Victoria Universität, Wellington durchgeführt wurde. SexarbeiterInnen waren durch das New Zealand Prostitutes Collective, NZPC, aktiv in die Feldforschung der Studie eingebunden.

## 2.3. Gesundheit und Sicherheit

### 2.3.1. Die OSH Richtlinien (Occupational Safety and Health Guidelines)

Das Arbeitsministerium adaptierte nach Beratung durch das New Zealand Prostitutes Collective, NZPC, BordellbetreiberInnen und SexarbeiterInnen, Beschäftigungssicherheits- und Gesundheitsrichtlinien (Occupational Safety and Health Guidelines – OSH Guidelines), die von der SexarbeiterInnenorganisation Scarlett Alliance (Australien) entwickelt worden waren.

Zentral sind folgende Punkte in den OSH Richtlinien: Informationen über sexuelle Gesundheit und Bildung sollen für alle SexarbeiterInnen zugänglich sein. Beschäftigte von SexarbeiterInnenorganisationen, Gesundheitsbehörden oder anderen relevanten Gesundheitseinrichtungen sollen Zugang zu Arbeitsplätzen von SexarbeiterInnen haben und ArbeitgeberInnen müssen persönliches Schutzmaterial (Kondome, Gleitgel, Lecktücher, Handschuhe, etc.) zur Verfügung stellen. Sexspielzeug soll nicht von mehreren SexarbeiterInnen geteilt werden.

SexarbeiterInnen sollen regelmäßige Gesundheitsuntersuchungen durchführen lassen, wobei aber die Häufigkeit von den SexarbeiterInnen selbst bestimmt wird, jeweils in Absprache mit ihrer Ärztin oder ihrem Arzt. Gesundheitsuntersuchungen müssen freiwillig sein. Es wird jedoch empfohlen eine umfassende Gesundenuntersuchung zweimal im Jahr durchführen zu lassen. Zusätzliche Arbeitsplatzbedingungen, wie etwa Sauberkeit, frische Bettlaken, Handtücher werden erwartet.

Die OSH-Richtlinien gehen auch auf psychosoziale Arbeitsplatzbedingungen ein, wie etwa: Sicherheit, vor Gewalt, kein Zwang zu Alkohol- oder Drogenkonsum, Regelungen bezüglich Rauchen am Arbeitsplatz bzw. Recht auf Rauchfreiheit, Beschwerdemöglichkeiten und notwendige Arbeitsdokumente.

Die OSH-Richtlinien können unter diesem Link heruntergeladen werden: [http://www.business.govt.nz/healthandsafetygroup/information-guidance/all-guidance-items/sex-industry-a-guide-to-occupational-health-and-safety-in-the-new-zealand/sexindustry.pdf/at\\_download/file](http://www.business.govt.nz/healthandsafetygroup/information-guidance/all-guidance-items/sex-industry-a-guide-to-occupational-health-and-safety-in-the-new-zealand/sexindustry.pdf/at_download/file)

#### **Aussage eines Sexarbeiters über die OSH Richtlinien im Rahmen der Evaluationsstudie:**

“I think it’s fantastic (the OSH book). I think it’s really good. I don’t know that you could improve it. I actually, I really like it. It’s great for clients to see as well. It’s very handy. It gives you, as a worker, it makes you official almost. Like, “Hang on, this is, you know, this is the Occupational and Safety and Health Manual. This is how it works. So, you know, I’m sorry, I have to work within these guidelines.” I like it, it works well.”

(Jack, Private, Male)

# AUSWIRKUNGEN DER DEKRIMINALISIERUNG VON SEXARBEIT IN NEUSEELAND 2003

Keynote von Calum Bennachie, Ph.D. (New Zealand Prostitutes Collective – NZPC)\*

“Ich finde es (das OSH-Handbuch/Richtlinien) ist fantastisch. Ich denke es ist wirklich gut. Ich glaube nicht, dass es verbessert werden könnte. Ich mag es wirklich. Es ist auch gut, wenn KlientInnen es sehen. Es ist sehr praktisch. Es gibt dir als (Sex-)ArbeiterIn, es macht dich fast offiziell/gibt dir eine amtliche Funktion. So wie ‚warte, das ist das Beschäftigungs-, Sicherheits- und Gesundheitshandbuch. So funktioniert das. Daher, weißt du, tut es mir leid, aber ich muss im Rahmen dieser Richtlinien arbeiten‘. Ich mag es, das funktioniert gut.“

(Jack, selbstständig, männlich)

## 2.3.2. Gesundheit und Sicherheit im Prostitutionsreformgesetz

In Absatz 8 und 9 des Prostitutionsreformgesetzes (PRA) wird folgendes festgelegt: BetreiberInnen von Betrieben müssen Safe Sex Praktiken unterstützen und umsetzen. Weiters, müssen SexarbeiterInnen und KlientInnen alle Schritte unternehmen, um ein Kondom oder andere angemessene Schutzmaßnahmen zu benutzen, um die Übertragung von sexuell übertragbaren Krankheiten (STIs) zu vermeiden.

Wenn einE SexarbeiterIn mit HIV infiziert ist, ist dies kein Grund für ein Arbeitsverbot. Die betroffene Person muss allerdings ausreichende Schutzmaßnahmen treffen, Sexarbeit umfasst ein breiteres Arbeitsspektrum als penetrierende Praktiken (z.B. Massagen).

Weiters müssen in jedem Betrieb an gut sichtbarer Stelle Informationen für KundInnen zu Safe Sex ausliegen. Dafür gibt es vom Gesundheitsministerium Poster und Flugzettel, die gemeinsam mit dem NZPC ausgearbeitet wurden. Zentral an den Informationen ist, dass sowohl SexarbeiterInnen als auch KundInnen angemessene Safe Sex Praktiken (Kondome oder andere Schutzmaßnahmen) anwenden müssen. Bei Nichteinhaltung, kann dies eine Strafe von bis zu 2000 NZ\$ nach sich ziehen.

### Information für KlientInnen

<https://www.health.govt.nz/system/files/resource-files/HE1509.pdf>

### Kommentar einer Sexarbeiterin zur Gesundheitsinformation:

“We always have those pamphlets out in places where they’re pretty obvious, so the clients see them. ... They’re always ... right by the side of the table on the side of the bed. There are times where - I haven’t as yet had to basically tell them ‘no’ and hand them the pamphlet - but I have referred to the pamphlet and referred to the information on the pamphlet if ever they have suggested unprotected sex.”

(Trish, Private, Female)

“Wir haben diese Flugzettel immer vor Ort, an Stellen, an denen sie gut sichtbar sind, so dass sie auch von KlientInnen gesehen werden ... Sie sind immer ... genau am Tisch auf der Seite vom Bett. Es gab Zeiten in denen – ich musste jetzt nicht wirklich `nein` sagen und denen das Flugblatt geben – aber ich habe mich auf das Flugblatt bezogen und auf die Informationen am Flugblatt, wann immer mir ungeschützter Sex vorgeschlagen wurde.“

(Trish, selbstständig, weiblich)

# AUSWIRKUNGEN DER DEKRIMINALISIERUNG VON SEXARBEIT IN NEUSEELAND 2003

Keynote von Calum Bennachie, Ph.D. (New Zealand Prostitutes Collective – NZPC)\*

---

In Artikel 26 des PRA wird das Recht von GesundheitsinspektorInnen genannt unter bestimmten Umständen zwecks Kontrollen und Information Zugang zu Bordellen zu haben.

“I’m very comfortable with that role. You know, I don’t have any ethical or moral qualms about it, and in fact I fully support anything that could be done, around, improving work conditions.... There’s certainly potential there and we would certainly like to do more in this area, both from what we’ve got under the Act here, but also from there’s going to be other potential health gains from it for a whole lot of reasons.” (Medical Officer of Health, Wellington)

„Ich fühle mich wohl in meiner Rolle. Ich habe weder ethische noch moralische Bedenken und unterstütze eigentlich voll und ganz alles, was zur Verbesserung von Arbeitsbedingungen getan werden kann... Es gibt da zweifelsfrei Potential in diese Richtung und wir würden sicherlich gerne mehr in diese Richtung machen, sowohl was wir im Rahmen dieses Gesetzes machen, aber auch darüber hinausgehend gibt es noch Potential für Gesundheitsverbesserungen.“

(Gesundheitsinspektor, Wellington)

## 2.4. BetreiberInnengenehmigung

BordellbetreiberInnen brauchen eine Genehmigung. Diese liegt beim Bezirksgericht auf und unterliegt dem Datenschutz, d.h. sie wird auch keiner anderen Behörde zur Verfügung gestellt. EinE BetreiberIn ist eine Person, die eine oder mehrere SexarbeiterInnen (arbeitsmäßig) kontrolliert.

BetreiberInnen können ihre Genehmigung verlieren bzw. sie erhalten keine, wenn sie eine strafbare Handlung begangen haben und zu einer Gefängnisstrafe oder wegen eines Drogendelikts verurteilt wurden (Artikel 35-41 des PRA). Die Genehmigung wird auf ein Jahr ausgestellt.

Nur BetreiberInnen benötigen eine Genehmigung. SexarbeiterInnen, unabhängig von der gewählten Arbeitsform, müssen sich nicht registrieren lassen.

BetreiberInnen werden gleichzeitig auch in die Verantwortung genommen. SexarbeiterInnen können bei Konflikten mit BetreiberInnen (etwa sexuelle Belästigung, Geldangelegenheiten,...) formale Arbeitsmediationsangebote in Anspruch nehmen, sich an die Menschenrechtskommission oder an das Arbeitsgericht wenden. Beschwerden können auch an das OSH (Arbeitssicherheit und Gesundheit) sowie an die GesundheitsinspektorInnen weitergeleitet werden.

## 2.5. Schutz für SexarbeiterInnen

Folgendes ist im Prostitutionsreformgesetz (PRA) zum Schutz von SexarbeiterInnen festgelegt:

### **Absatz 16 (Zwang):**

Es ist strafbar eineN SexarbeiterIn zu zwingen oder zu verleiten kommerzielle Sexdienstleistungen anzubieten, diese fortzusetzen oder Einkommen aus der Sexarbeit/Zahlungen zu fordern (Absatz 16 hat einen Strafrahmen von bis zu 14 Jahren Haftstrafe).

# AUSWIRKUNGEN DER DEKRIMINALISIERUNG VON SEXARBEIT IN NEUSEELAND 2003

Keynote von Calum Bennachie, Ph.D. (New Zealand Prostitutes Collective – NZPC)\*

D.h. keine Person kann, ohne sich damit strafbar zu machen, eine andere Person zu kommerziellem Sex zwingen. Ebenso wenig ist die Abnahme von Geld von SexarbeiterInnen erlaubt und die Versorgung oder Vorenthaltung bzw. Drohung der Vorenthaltung illegaler Drogen, wenn eine Person sexuelle Dienstleistungen erbringt oder nicht erbringt. Die Drohung bekanntzugeben, dass die Person eine Straftat begangen hat, oder die Androhung die Person zu verleumden, sind ebenso verboten.

## **Absatz 17 (Recht auf Weigerung):**

SexarbeiterInnen haben das Recht kommerzielle sexuelle Dienstleistungen zu verweigern.

- 1.** Niemand darf zu sexuellen Dienstleistungen gezwungen werden bzw. kann deren Fortsetzung je derzeit verweigert werden. Auch wenn im (Arbeits-)Vertrag die Erbringung sexueller Dienstleistungen festgehalten ist. Dafür müssen keine Gründe vorgebracht werden.
- 2.** Die Tatsache, dass eine Person einen Vertrag zur Erbringung kommerzieller sexueller Dienstleistungen eingegangen ist, heißt nicht, dass es strafrechtlich nicht relevant ist, wenn die Person gegen ihren Willen gezwungen wird (kommerzielle) sexuelle Dienstleistungen zu erbringen.
- 3.** KundInnen haben nicht das Recht Schadensersatz für nicht erbrachte sexuelle Dienstleistungen einzuklagen.

In der Evaluationsstudie zum Prostitutionsreformgesetz (PRA) wurde in einer Fragestellung auch erhoben, welche Auswirkungen das Recht auf die Zurückweisung von KlientInnen auf die Arbeitsbedingungen von Sexarbeiterinnen hatte. Gefragt wurde, wie SexarbeiterInnen die Möglichkeit einschätzten, KlientInnen vor der Gesetzesänderung (1999) und nach der Gesetzesänderung (2006) in den letzten zwölf Monaten zurückzuweisen bzw. wie viele KlientInnen sie zurückgewiesen haben.

In der Tabelle ist deutlich zu sehen, dass sie in allen Bereichen (Straßensexarbeit, Sexarbeit in Bordellen bzw. private Sexarbeiterinnen) vor in Kraft treten des PRA deutlich seltener das Gefühl hatten, eineN KlientIn, die/den sie nicht wollten, zurückweisen zu können. Tatsächlich zurückgewiesen haben 1999 und 2006 Personen, die in der Straßenprostitution und privat Sexdienstleistungen angeboten haben etwa gleich viele Personen. Eine auffällige Änderung gab es jedoch bei Personen, die in Bordellen arbeiten. Während 1999 47% der SexarbeiterInnen in den letzten 12 Monaten einen Klienten zurückgewiesen hatten, waren es 2006 68%. D.h. vor allem im Bordellbereich gab es deutliche Verbesserungen.

**Table 6.3 Ability to refuse clients in last 12 months for Christchurch female 1999 and 2006 samples**

	Christchurch 1999 %	Christchurch 2006
<b>Felt that they had to accept a client when they didn't want to in last 12 months</b>		
Street Workers	53	44
Managed Workers	58	45
Private Workers	63	3
<b>Refused to do a client within the last 12 months</b>		
Street Workers	85	82
Managed Workers	47	68
Private Workers	77	7

# AUSWIRKUNGEN DER DEKRIMINALISIERUNG VON SEXARBEIT IN NEUSEELAND 2003

Keynote von Calum Bennachie, Ph.D. (New Zealand Prostitutes Collective – NZPC)\*

---

## **Absatz 18 (Weigerung hat keine Auswirkungen auf Sozialleistungen):**

Die Weigerung als SexarbeiterIn zu arbeiten hat keine Auswirkungen auf den Anspruch auf Sozialleistungen. Dies betrifft sowohl die Weigerung weiterhin in der Sexarbeit tätig zu sein, als auch die Weigerung Sexarbeit aufzunehmen. Wenn die Regierung/öffentliche Hand eine Person zwänge in der Sexarbeit tätig zu sein (durch die Drohung Sozialleistungen / Arbeitslosengeld / ... zu kürzen) würde der Staat zum Zuhälter werden. Dies würde auch Absatz 16 und 17 des PRA widersprechen.

## **2.6. Änderungen bezüglich Polizei**

Nach in Kraft treten des PRA waren SexarbeiterInnen nicht mehr länger verpflichtet sich mit ihren persönlichen Daten bei der Polizei zu registrieren. SexarbeiterInnen bekamen damit die Möglichkeit, Übergriffe oder Straftaten gegen sie bei der Polizei zu melden, ohne dabei Angst haben zu müssen, gleichzeitig selbst wegen Sexarbeit kriminalisiert zu werden.

### **Aus der Evaluationsstudie:**

I think now I would be more happy to go and talk to them, whereas before the law changed, I definitely wouldn't have. From what I hear now from a lot of girls saying things, they're much more friendlier.

(Delia, Private, Female)

„Ich glaube ich wäre jetzt eher bereit mit denen zu reden, vor der Gesetzesänderung hingegen definitiv nicht. Ich höre jetzt auch von den anderen Mädchen, dass sie (die Polizei) nun viel freundlicher sind.“

(Delia, selbstständig, weiblich)

Zusammenfassend lässt sich sagen, dass sich seit der Dekriminalisierung das Verhältnis zur Polizei v.a. in bestimmten Regionen verbessert hat. 57% der Befragten berichteten, dass sich die Einstellung der Polizei verbessert hat.

Auch wirkte das Gesetz gegen Korruption: 2009 versuchte ein Polizeibeamter Sex mit einer Sexarbeiterin zu erzwingen. Er bot an, ihre offenen Park- und Verkehrsstrafen zu erlassen, wenn sie mit ihm Sex hätte. Sie legte bei der Polizei und beim New Zealand Prostitutes Collective (NZPC) Beschwerde ein. Der korrupte Polizist wurde verhaftet, und zu einer Gefängnisstrafe verurteilt. Die betroffene Sexarbeiterin meinte, sie hätte sich niemals gewehrt, wäre das Prostitutionsreformgesetz nicht in Kraft gewesen.

### **Aus der Evaluationsstudie:**

But now for the last couple of years, the police have been really good, really onto it. So we've been having more patrol cars going down the street and then hangouts. So that's real good. Yeah, yeah, now they

# AUSWIRKUNGEN DER DEKRIMINALISIERUNG VON SEXARBEIT IN NEUSEELAND 2003

Keynote von Calum Bennachie, Ph.D. (New Zealand Prostitutes Collective – NZPC)\*

actually care. Before (law change) they just didn't care. You know, if a girl, if a worker gets raped or, you know, anything like that, there wasn't much, then there wasn't much they could do. But now that the law's changed, it's changed the whole thing.

(Joyce, Street and Private, Female)

„Aber jetzt, in den letzten paar Jahren war die Polizei wirklich gut, wirklich unterstützend. Es gibt jetzt mehr Polizeiautos auf der Straße und auch Treffen mit der Polizei. So ist es wirklich gut. Sie bemühen sich richtig. Vorher (vor der Gesetzesänderung) haben sie sich nicht gekümmert. Wenn ein Mädchen, wenn eine Arbeiterin vergewaltigt wurde, oder, weißt du, schon, irgendwas vergleichbares, da gabs nicht viel was man tun konnte. Aber jetzt, weil sich das Gesetz geändert hat, das hat alles geändert.“

(Joyce, selbstständige Sexarbeiterin und Straßenprostituierte, weiblich)

## 2.7. Minderjährige SexarbeiterInnen

Das Prostitutionsreformgesetz verbietet jedem, eine Person unter 18 Jahren dabei zu unterstützen, sexuelle Dienstleistungen zu erbringen, Einkünfte aus diesen Dienstleistungen zu erzielen, oder Verträge mit einer Person unter 18 Jahren für kommerzielle sexuelle Dienstleistungen abzuschließen (Absätze 20-22, PRA). Diese Regelung schließt SexarbeiterInnen und andere relevante (Hilfs-)Organisationen aus, wenn sie minderjährigen SexarbeiterInnen Ratschläge zu sicherer Arbeit geben.

## 2.8. Das Einwanderungsgesetz

MigrantInnen, die zum Zweck der Sexarbeit, oder mit der Intention in Sexarbeit oder in die Sexindustrie zu investieren, einreisen wollen, erhalten keine Aufenthaltserlaubnis (Absatz 19). Vom NZPC wird dieser Absatz kritisiert. Unterstützend wird die Studie zu Sexarbeit und Migration herangezogen, um dem Vorurteil MigrantInnen in der Sexarbeit seien von Menschenhandel betroffen, entgegenzuwirken. (<http://www.otago.ac.nz/christchurch/otago018607.pdf>)

## 2.9. Werbebeschränkungen

Die Werbung für kommerzielle sexuelle Dienstleistungen in Radio und Fernsehen, Kino und Printmedien (mit der Ausnahme von Kleinanzeigen) werden als Delikt angesehen (Absatz 11). Zeitungen können für SexarbeiterInnen werben, wobei jede Zeitung ihre eigene Policy dafür festlegt. Werbung wird hauptsächlich über Websites und in Foren gemacht.

## 2.10. Regionale Gebietskörperschaften

Regionale Gebietskörperschaften haben das Recht, Räume und Orte für Sexarbeit zu regeln (Absatz 12-14). In einigen Städten bestehen Kontroversen in der Nachbarschaft fort, bezüglich der Lokalitäten für Sexarbeit und Bordelle.

# AUSWIRKUNGEN DER DEKRIMINALISIERUNG VON SEXARBEIT IN NEUSEELAND 2003

Keynote von Calum Bennachie, Ph.D. (New Zealand Prostitutes Collective – NZPC)\*

## 3. CONCLUSIO

Die Evaluation des Gesetz' ist zu begrüßen. Forschung soll weiterhin in Kooperation mit SexarbeiterInnenorganisationen vorangetrieben werden und das Gesetz begleiten. Es haben sich positive Beziehungen zwischen Regierungs- und Nichtregierungsorganisationen aufgebaut. SexarbeiterInnen(organisationen) werden bei Gesetzesanpassungen ebenso wie zur Begleitung des Gesetzes und bei Studien beratend miteinbezogen. Das Gesetz hat auch in der Bevölkerung vermehrt zu einer Entstigmatisierung von SexarbeiterInnen beigetragen. Es muss noch durchgesetzt werden, dass MigrantInnen in der Sexarbeit dieselben Rechte und denselben Schutz haben wie neuseeländische StaatsbürgerInnen.

Durch das neue Gesetz konnten auch folgende Trends festgelegt werden: Die Anzahl an SexarbeiterInnen und Bordellen schwankt genauso wie vor dem Gesetz (entgegen einiger Befürchtungen, dass es zu einem massiven Anstieg an Bordellen und Sexarbeit kommen würde). Gleichzeitig ist die Anzahl an Studios und kleinen selbstorganisierten Betrieben, in denen SexarbeiterInnen mit 1-2 KollegInnen ihre Arbeit organisieren, angestiegen. SexarbeiterInnen sind über ihre Rechte besser informiert und nehmen diese wahr. Die Erwartung – von SexarbeiterInnen, BetreiberInnen und der Bevölkerung –, dass die(Arbeits-)Bedingungen gut und korrekt sind, führte auch zu Verbesserungen.

### Zitate von Sexarbeiterinnen aus der Evaluationsstudie:

So say just the power it's given us as the professionals, that we have the law behind us and we can say, "Look if you do this, we can prosecute you," like any other place where they break, you know, the law.

(Sheila, Managed, Female)

„Es hat uns als Professionelle auch Rechte gegeben, dass wir das Gesetz hinter uns haben und sagen können: ‚Schau, wenn du das machst, können wir dich verklagen‘, wie in jeder anderen Situation, wenn das Gesetz gebrochen wird.“

(Sheila, Sexarbeiterin, Weiblich)

Well, it is legally for us a job.... So, you know, my opinion on it is now, now that the laws have changed, it is for us, it's a professional job and I don't see any bad things about it, 'cause you know, everyone in life goes through that stage where they go through so much.

(Joan, street worker, female)

„Nun, für uns ist das rechtlich jetzt ein Job. Für mich, weißt du, ist das jetzt, da das Gesetz sich geändert hat, ist das ein professioneller Job ist und ich kann nichts schlechtes daran sehen.“

(Joan, Straßenprostitutierte, weiblich)

## AUSWIRKUNGEN DER DEKRIMINALISIERUNG VON SEXARBEIT IN NEUSEELAND 2003

Keynote von Calum Bennachie, Ph.D. (New Zealand Prostitutes Collective – NZPC)\*

---

I think it's good that we are finally able to do what we've got to do, whether we've got to do it for however long we have to do it, without the fear of being caught, arrested and being plastered around as guilty. For well, you know, at the end of the day all we're trying to do is get by like everybody else. It's just a job.

(Marge, Managed, Female)

„Ich denke es ist gut, dass wir nun das tun können, was wir tun und solange wir es tun, ohne Angst verhaftet zu werden oder als schuldig angesehen zu werden. Du weißt schon, unterm Strich, versuchen wir nur über die Runden zu kommen, so wie alle anderen.“

(Marge, Sexarbeiterin, weiblich)

### LINKS:

#### Prostitutionsreformgesetz Neuseeland:

<http://www.legislation.govt.nz/act/public/2003/0028/latest/DLM197815.html>

#### Evaluationsstudie zum Prostitutionsgesetz in Neuseeland:

<http://www.otago.ac.nz/christchurch/otago018607.pdf>

#### Folder und Information vom Gesundheitsministerium in Neuseeland:

<https://www.healthed.govt.nz/system/files/resource-files/HE1509.pdf>

#### Die OSH-Guidelines:

[http://www.business.govt.nz/healthandsafetygroup/information-guidance/all-guidance-items/sex-industry-a-guide-to-occupational-health-and-safety-in-the-new-zealand/sexindustry.pdf/at\\_download/file](http://www.business.govt.nz/healthandsafetygroup/information-guidance/all-guidance-items/sex-industry-a-guide-to-occupational-health-and-safety-in-the-new-zealand/sexindustry.pdf/at_download/file)

#### Studie zu Migrantinnen in der Sexarbeit in Neuseeland:

<http://www.communityresearch.org.nz/research/occupational-safety-and-health-of-migrant-sex-workers-in-new-zealand/>

## KURZBIOGRAFIEN DER REDNERINNEN *SHORT BIOGRAPHIES OF THE SPEAKERS*

---

### **HELGA AMESBERGER**

Diplomstudium der Ethnologie und Soziologie (Universität Wien); Dissertationsstudium der Politikwissenschaft (Universität Wien); seit 1993 wissenschaftliche Mitarbeiterin am Institut für Konfliktforschung in Wien; Lehrtätigkeit an der Universität Wien und Kirchlich Pädagogischen Hochschule Wien/Krems. Forschungsschwerpunkte: Nationalsozialistische Verfolgung von Frauen, Rassismus, Gewaltforschung. Zahlreiche Publikationen; Österreichische Forschungsergebnisse der Vergleichsstudie erscheinen Ende 2013 (new academic press).

### **SIETSKE ALTINK**

studierte Philosophie. Seit den frühen achtziger Jahren, forscht sie im Bereich Sexarbeit. Lange war sie bei der Organisation „Roter Draht“ in den Niederlanden tätig. Sie war Mitverfasserin der vergleichendene Studie zu Prostitutionspolitik. Derzeit arbeitet sie an einer Website zur jüngeren Geschichte und dem Erbe der Prostitution in den Niederlanden.

### **CALUM BENNACHIE**

has been employed by NZPC since 1999, working with male sex workers, but largely working on policy. He holds a PhD in Gender Studies from Victoria University (2010), was the first man to have a PhD in Gender Studies conferred by Victoria University, and was awarded the Philida Bunkle award for the best PhD thesis in that year. He took part in the campaign to decriminalise sex work in New Zealand and has been involved in research projects after decriminalisation to assess the effects of decriminalisation on sex workers.

### **JOHN VAN BERKUM**

is working as coordinator on prostitution and human trafficking at the police of Den Haag. He has three children who are 26, 18 and 14 years old. He has been working at the police for 32 years now, the last 8 years as coordinator in the prostitution team.

### **RENATE BLUM**

Diplomierte Sozialarbeiterin, Master of advanced studies - Sozialmanagement, in Ausbildung zum Coach nach SySt® - ist seit 2006 im Bereich Öffentlichkeits-, Sensibilisierungs- und Lobbyingarbeit für den Verein LEFÖ tätig. Koordinatorin von „esf-Ziel 2 Projekten“ im Bildungsbereich von LEFÖ, seit 2009 im LEFÖ-Vorstand.

### **WALTER DILLINGER**

ist Polizeijurist in der Landespolizeidirektion Wien. Er verfügt über eine mehr als 30jährige Berufserfahrung. Seit 5 Jahren ist er im Büro Grundsatz- und Rechtsangelegenheiten unter anderem für die Bereiche Strafrecht, Gewaltschutzgesetz und Landesgesetze (Wiener Prostitutionsgesetz) zuständiger Referent.

Er studierte Rechtswissenschaften in Wien und verfasste eine Dissertation zu einer empirischen Untersuchung von Tötungsdelikten in Wien im Zeitraum von 1980-1989. Er unterrichtet an der Sicherheitsakademie des BMI und hat an mehreren internationalen Projekten im Bereich Gewaltschutz – zuletzt Protect II – teilgenommen.

## **MARION GEBHART**

studied law in Graz (Austria) and has been working for the City of Vienna since 1986. From 1994 to 1999 she worked as a Vienna Children's and Youth Ombuds-Officer; since 2008 she has been head of the Department for the Promotion and Coordination of Women's Issues at the City of Vienna (Municipal Department 57). She also works as a mediator and lecturer.

## **BIRGIT HEBEIN**

Sozialsprecherin der Wiener Grünen, Mitverhandlerin des Prostitutionsgesetzes, Mitglied des Steuerungsteams. Seit 2010 Grüne Gemeinderätin in Wien, von 2003-2010 Bezirksrätin und Klubobfrau im 15. Bezirk, 2000 bis 2002 bei der AUGÉ (Alternative und Grüne GewerkschafterInnen), 12 Jahre aktiv im NGO Bereich (ARGE Wehrdienstverweigerung). Diplomierte Sozialarbeiterin (tätig bei Caritas Bahnhof Sozialdienst).

## **JUANITA ROSINA HENNING**

Diplom-Sozialarbeiterin, seit 22 Jahren in der Beratung von Prostituierten tätig. Mitbegründerin und Sprecherin der 1998 gegründeten Organisation "Dona Carmen e.V.", Herausgeberin der Prostituierten-Zeitung „La Muchacha“; Veröffentlichungen u.a.: „Kolumbianische Prostituierte in Frankfurt - Ein Beitrag zur Kritik gängiger Ansichten über Frauenhandel und Prostitution“, Freiburg 1997; „10 Jahre Prostitutionsgesetz: Mehr Menschenhandel durch Legalisierung von Prostitution? - Ein aktuelles Lehrstück über den Umgang von Wissenschaft mit dem Thema Menschenhandel“, in: Kritische Justiz, 4/2012.

## **HELGA HESS-KNAPP**

arbeitet seit 1992 in der Frauenabteilung der AK (Arbeiterkammer) Wien. Arbeitsschwerpunkte: Gleichbehandlungsberatung für Angestellte, Arbeitsrecht, Ersatzmitglied der Gleichbehandlungskommission Senat I, arbeitsrechtlicher Materien im Sinne der Vereinbarung von Familie und Beruf, Familienleistungen, Kinderbetreuungsgeld, Jugendwohlfahrt; 1990: Geburt einer Tochter.

## **JENNIFER C.D. HOFLAND**

April 2010 - present senior policy advisor, City of Utrecht (prostitution policy and human trafficking in the sex industry). February 2008-April 2010 senior policy advisor, City of Den Haag (frequent offenders, aftercare for offenders, etc.) 1997-2008 Attorney at law, City of Den Haag and private law firm.

## KURZBIOGRAFIEN DER REDNERINNEN

### SHORT BIOGRAPHIES OF THE SPEAKERS

---

#### **MARIA HÖRTNER**

studiist Soziologin und seit langer Zeit im Bereich Migration, Konfliktforschung, Gewalt und Gender Studies tätig. Seit September 2012 arbeitet sie im Bereich TAMPEP (Unterstützung und Europäisches Netzwerk für Migrantinnen in der Sexarbeit) bei LEFÖ und ist Projektkoordinatorin des EU-Projekts INDOORS III - Empowerment and skill building tools for national and migrant female sex workers working in hidden places.

#### **ROB VAN KLEEF**

studied health science and social science. Since 1981 working as policy advisor at the Municipality of Den Haag. Policy areas include addiction care, homelessness issues, prostitution and human trafficking (health perspective), environmental health issues.

#### **WOLFGANG LANGER**

geb. 1964 in Wien, ist seit 30 Jahren Polizeibeamter in Wien. Er übte Führungstätigkeit bei mehreren polizeilichen Abteilungen wie Alarmabteilung und Verkehrsabteilung aus. Nach Abschluss des rechtswissenschaftlichen Studiums 2009, ist er im juristischen Dienst tätig. Seit September 2012 ist er Leiter der neu geschaffenen Meldestelle für Prostitutionsangelegenheiten der Landespolizeidirekten Wien, er ist dort für die An- und Abmeldung der Prostituierten und für die Bewilligung und Kontrolle von Prostitutionslokalen zuständig.

#### **TANJA MARKTLER**

ist juristische Referentin in der Direktion Verfassungsdienst des Amtes der oberösterreichischen Landesregierung (zum gegenwärtigen Zeitpunkt dienstzugeteilt zur Bezirkshauptmannschaft Linz-Land, Abteilung Sicherheit und Verkehr). Bisherige berufliche Tätigkeiten: Rechtspraktikantin am Bezirksgericht Linz-Land und am Landesgericht Linz, wissenschaftliche Mitarbeiterin an den Instituten für Europarecht und Völkerrecht an der Johannes Kepler Universität Linz, Verfassungsrechtliche Mitarbeiterin am Verfassungsgerichtshof, Lektorin an der Fachhochschule Oberösterreich und an der Verwaltungsakademie des Bundes.

#### **GERGANA MINEVA**

ist seit 2007 bei maiz – Autonomes Zentrum von & für Migrantinnen in Linz in den Bereichen Bildung, Forschung und Beratung/ Sex & Work tätig. Im Rahmen der Arbeit mit SexarbeiterInnen ist sie bei der Erstellung von Materialien, Öffentlichkeitsarbeit, im Streetwork und der Konzeption von Weiterbildungen beteiligt. Studium der Wirtschaftswissenschaften, Sozialwirtschaft und Politische Bildung.

#### **CHRISTINE R. NAGL**

geboren 1965 in Salzburg. Seit 2008 als Projektleiterin für SexarbeiterInnen bei der Aidshilfe Salzburg und anschließend bei „Frau & Arbeit“ tätig, außerdem Mitglied der Arge gegen Zwangsarbeit Salzburg.

## **WALTER NEUBAUER**

ist seit 1991 Mitarbeiter des BMASK (Bundesministerium für Arbeit, Soziales und Konsumentenschutz). Seit September 2012 Leiter der Gruppe B - Arbeitsrecht der Sektion VII des BMASK. Davor ab Dezember 2008 stv. Kabinettschef im Ministerbüro des HBM Hundstorfer.

## **MARIE-THERES PRANTNER**

Studium der Rechtswissenschaften (Wien) sowie postgraduale Ausbildungen in internationalen Beziehungen (Amsterdam) und Gender Politics (Wien). Tätigkeit im öffentlichen Dienst seit 1993, zunächst Projektmanagement im Rahmen österreichischer Förderungen in Osteuropa, seit 2001 juristische Mitarbeiterin im Bereich Gewalt gegen Frauen; seit 2007 Leitung von berufsübergreifenden Arbeitsgruppen zum Themenbereich Prostitution.

## **EVA VAN RAHDEN**

seit 2003 Mitarbeiterin der Volkshilfe Wien, Leiterin von "SOPHIE-BildungsRaum für Prostituierte". Sie studierte Kommunikations- und Theaterwissenschaft in München und war viele Jahre im Kulturbereich tätig. Teilnehmerin des 1. Lehrgangs zur Akademischen ReferentIn für feministische Bildung und Politik. 2009 schloss sie ihre Ausbildung zur Akademischen CSR-ManagerIn ab.

## **BIRGIT SAUER**

is professor of political science at the Department of Political Science, University of Vienna. She studied political science and German literature at the University of Tübingen and at the Free University of Berlin. She was director of the graduate school „Gender, Violence and Agency in the Era of Globalisation“ (GIK). Her research fields include gender and governance, gender, religion and democracy, feminist state and democratic theory. Recent publication: Politics, Religion and Gender. Framing and regulating the veil, London/ New York: Routledge 2011 (ed. together with Sieglinde Rosenberger).

## **HENDRIK WAGENAAR**

is professor of Town and Regional Planning at the University of Sheffield. He publishes in the areas of urban governance, citizen participation, prostitution policy, practice theory and interpretive policy analysis. His publications include: Deliberative Policy Analysis. Understanding Governance in the Network Society (Cambridge University Press, 2003) (with Maarten Hajer), and Meaning in Action: Interpretation and Dialogue in Policy Analysis, (M.E. Sharpe, 2011). He just finished a 3-year international comparative study of prostitution policy.

## **KURZBIOGRAFIEN DER REDNERINNEN**

### **SHORT BIOGRAPHIES OF THE SPEAKERS**

---

### **NURTEN YILMAZ**

ist seit 1974 in verschiedenen Organisationen und Initiativen der SPÖ tätig. Sie ist Mitbegründerin des Vereins F.I.B.E.L (Frauen Initiative Bikulturelle Ehen und Lebensgemeinschaften), SPÖ Vertreterin der Arbeitsgruppe „Integratives Wohnen“ - Projekt An der Wiesen- im Sozialbau, 1999-2001 Bezirksrätin in Wien Ottakring und zuständig für Kinder- und Jugendfragen, seit 2001 Wiener Landtagsabgeordnete und Gemeinderätin, Mitglied der Gemeinderatsausschüsse Kultur und Wissenschaft (bis 2007), Integration, Frauenfragen, Konsumentenschutz und Personal, seit 2007 Vorsitzende der Gemeinderatsausschusses Integration, Frauenfragen, Konsumentenschutz und Personal, Mitglied des Unterausschusses Wahlrecht

### **ALINA ZACHAR**

Psychologin, seit Jänner 2009 als Referentin für den Bereich Grundlagenarbeit bei der Frauenabteilung der Stadt Wien tätig. Von 2006-08 war sie Koordinatorin des europäischen NGO-Netzwerks gegen Gewalt an Frauen (WAVE) und bei internationalen und lokalen Frauen-NGOs in Wien und Brüssel tätig.

Frauen<sup>MA57</sup>  
Stadt Wien

Diplomatische  
Akademie WIEN

iKF  
Institut für Konfliktforschung



## Impressum

ISBN 978-3-902845-20-7 | **Medieninhaberin und Verlagsort** | Stadt Wien, MA 57 – Frauenabteilung der Stadt Wien | A-1082 Wien  
Friedrich-Schmidt-Platz 3 | **Projektleitung** | Mag.a Alina Zachar | **Redaktion** | Mag.a Claudia Throm, Mag.a Doris Wallnöfer | **Graphik  
Design** | Barbara Pühringer | Wien, November 2013