



**Beobachtungsstelle für
gesellschaftspolitische
Entwicklungen in Europa**

Prostitution in Österreich, der Schweiz und den Niederlanden

Rechtslage und Auswirkungen im Vergleich

Lena Reinschmidt

Lena.Reinschmidt@iss-ffm.de

**Überarbeitete Fassung vom 03.02.2016
Berlin**

Inhalt

| | | |
|------------------------------|--|-----------|
| Abkürzungsverzeichnis | | V |
| 1 | Einleitung | 1 |
| 2 | Prostitution in Österreich | 3 |
| 2.1 | Kompetenzverteilung in Österreich | 4 |
| 2.2 | Bundeskompetenzen | 4 |
| 2.2.1 | Zivilrecht | 5 |
| 2.2.2 | Gewerberecht | 5 |
| 2.2.3 | Arbeitsrecht | 5 |
| 2.2.4 | Steuerrecht | 6 |
| 2.2.5 | Sozialversicherungsrecht | 7 |
| 2.2.6 | Gesundheitsrecht | 8 |
| 2.2.7 | Strafrecht | 9 |
| 2.2.8 | Ausländerrecht | 10 |
| 2.3 | Landeskompetenzen | 12 |
| 2.4 | Vergleich der landesrechtlichen Bestimmungen in Wien und Tirol | 13 |
| 2.4.1 | Begriffsdefinitionen und Beschränkungen der Form der Prostitutionsausübung | 13 |
| 2.4.2 | Persönliche Voraussetzungen der Prostituierten | 14 |
| 2.4.3 | Bordellbetriebe | 15 |
| 2.4.4 | Hausbesuche und Straßenprostitution | 19 |
| 2.4.5 | Kundenverantwortlichkeit | 20 |
| 2.4.6 | Kontrollen und Strafen | 20 |
| 2.4.7 | Werbung | 21 |
| 2.5 | Fazit Ländervergleich | 21 |
| 3 | Prostitution in der Schweiz | 23 |
| 3.1 | Kompetenzverteilung in der Schweiz | 24 |
| 3.2 | Bundeskompetenzen | 24 |
| 3.2.1 | Zivilrecht | 25 |
| 3.2.2 | Arbeitsrecht | 25 |

| | | |
|----------|---|-----------|
| 3.2.3 | Steuerrecht | 26 |
| 3.2.4 | Sozialversicherungsrecht | 26 |
| 3.2.5 | Strafrecht | 27 |
| 3.2.6 | Ausländerrecht | 30 |
| 3.3 | Kantonale Kompetenzen | 32 |
| 3.4 | Vergleich der kantonalen Bestimmungen in Bern mit den Bestimmungen der Stadt Zürich und dem aktuellen Gesetzesentwurf im Tessin | 33 |
| 3.4.1 | Begriffsdefinitionen und Beschränkungen der Form der Prostitutionsausübung | 33 |
| 3.4.2 | Persönliche Voraussetzungen der Prostituierten | 34 |
| 3.4.3 | Bordellbetriebe | 35 |
| 3.4.4 | Wohnungsprostitution | 39 |
| 3.4.5 | Straßenprostitution | 40 |
| 3.4.6 | Kundenverantwortlichkeit | 42 |
| 3.4.7 | Information und Prävention | 42 |
| 3.4.8 | Koordinierung | 42 |
| 3.4.9 | Kontrollen und Strafen | 43 |
| 3.4.10 | Werbung | 43 |
| 3.5 | Fazit kantonalen Vergleich | 44 |
| 4 | Prostitution in den Niederlanden | 46 |
| 4.1 | Kompetenzverteilung seit der Reform 2000 | 47 |
| 4.2 | Nationale Kompetenzen | 48 |
| 4.2.1 | Steuerrecht, Arbeitsrecht und Sozialversicherungsrecht | 48 |
| 4.2.2 | Strafrecht | 49 |
| 4.2.3 | Ausländerrecht | 49 |
| 4.2.4 | Weitere Aktivitäten auf der Bundesebene | 50 |
| 4.3 | Kommunale Prostitutionspolitik in den Niederlanden seit 2000 | 51 |
| 4.3.1 | Kontrollen und Durchsetzung | 53 |
| 4.4 | Die Entwicklung der öffentlichen und politischen Debatte | 53 |
| 4.5 | Reformentwurf 2009 und Änderungsantrag 2013 | 54 |
| 4.5.1 | Zielsetzung | 55 |
| 4.5.2 | Begriffsdefinitionen | 55 |

| | | |
|------------------|--|-----------|
| 4.5.3 | Persönliche Voraussetzungen der Prostituierten | 56 |
| 4.5.4 | Sexbetriebe | 57 |
| 4.5.5 | Ausübungsformen | 61 |
| 4.5.6 | Kundenverantwortlichkeit | 61 |
| 4.5.7 | Kontrollen und Strafen | 61 |
| 4.5.8 | Werbung | 61 |
| 4.6 | Kommunale Prostitutionspolitik im Licht des WRP – Spezifizierung durch die Modell-Gemeindeverordnung (APV) | 62 |
| 4.6.1 | Bordellbetriebe | 62 |
| 4.6.2 | Beschäftigungsverbot für Prostituierte unter 21 Jahren | 64 |
| 4.6.3 | Betriebsplan | 65 |
| 4.6.4 | Mindestmietdauer | 66 |
| 4.6.5 | Weitere Anforderungen an Bordellbetriebe | 66 |
| 4.6.6 | Kontingentierung; Fenster- und Straßenprostitution | 66 |
| 4.6.7 | Kundenverantwortlichkeit | 67 |
| 4.6.8 | Übergangsregelungen | 67 |
| 4.7 | Kommunale Prostitutionspolitik in Rotterdam | 68 |
| 4.7.1 | Genehmigungspflicht für Bordellbetriebe | 68 |
| 4.7.2 | Genehmigungspflicht für Prostitutionsveranstaltungen | 69 |
| 4.7.3 | Verpflichtende Treffen für Bordellbetreibende bzw. Verwalterinnen und Verwalter | 69 |
| 4.7.4 | Information und Prävention | 70 |
| 4.7.5 | Koordinierung | 70 |
| 4.7.6 | Kontrollen und Strafen | 71 |
| 4.8 | Kommunale Prostitutionspolitik in Utrecht | 72 |
| 4.8.1 | Registrierung in der Fensterprostitution | 73 |
| 4.8.2 | Registrierung in der Straßenprostitution | 74 |
| 4.9 | Fazit Niederlande | 75 |
| 5 | Fazit: Gemeinsamkeiten, Unterschiede und Herausforderungen der Regulierung von Prostitution | 77 |
| Literatur | | VI |

Abkürzungsverzeichnis

| | |
|-------|---|
| ABGB | Allgemeines Bürgerliches Gesetzbuch (Österreich) |
| AHV | Alters- und Hinterlassenenversicherung (Schweiz) |
| APV | Algemene Platselijke Verordening (Gemeindeverordnung) |
| AuG | Bundesgesetz über die Ausländerinnen und Ausländer (Schweiz) |
| BFM | Bundesamt für Migration (Schweiz) |
| BG | Schweizer Bundesgericht |
| Bibob | Wet bevordering integriteitsbeoordelingen door het openbaar bestuur (Gesetz zur Integritätsprüfung durch die öffentliche Verwaltung) |
| B-VG | Bundes-Verfassungsgesetz (Österreich) |
| CHF | Schweizer Franken |
| DBG | Bundesgesetz über die direkte Besteuerung (Schweiz) |
| EMRK | Europäische Menschenrechtskonvention |
| EWR | Europäischer Wirtschaftsraum |
| FZA | Freizügigkeitsabkommen |
| OGH | Oberster Gerichtshof (Österreich) |
| OR | Obligationenrecht (Schweiz) |
| PGG | Gesetz über das Prostitutionsgewerbe |
| PGV | Prostitutionsgewerbeverordnung |
| RIEC | Regional Informatie en Expertise Centrum |
| StGB | Strafgesetzbuch |
| STI | sexuell übertragbare Krankheiten |
| VNG | Vereniging van Nederlandse Gemeenten (Vereinigung Niederländischer Gemeinden) |
| WPG | Wiener Prostitutionsgesetz |
| WRP | Wet regulering prostitutie en bestrijding misstanden seksbranche (Gesetz zur Regulierung der Prostitution und zum Kampf gegen Missstände in der Sexbranche) |

1 Einleitung

Vor dem Hintergrund der aktuell diskutierten Reform der deutschen Prostitutionsgesetzgebung vergleicht die vorliegende Studie verschiedene Ansätze einer Regulierung der Prostitution in Österreich, der Schweiz und den Niederlanden. Diese drei Staaten verfolgen einen ähnlichen Politikansatz wie Deutschland. Allen drei Ländern ist gemein, dass die Ausübung von Prostitution legal und durch eine Vielzahl weiterführender Vorschriften reguliert ist. Das Ziel der Studie ist es, Gemeinsamkeiten und Unterschiede der Regulierung in den drei Staaten aufzuzeigen. Darüber hinaus wird dargestellt, welche Folgen die unterschiedlichen Regelungen haben und welche Verbesserungsempfehlungen in den Ländern aktuell diskutiert werden. Zu diesem Zweck wird in der Studie erläutert, welche Verbots- und Gebotsvorschriften im Bereich der Prostitution in Österreich, der Schweiz und den Niederlanden bestehen – und soweit entsprechende Erkenntnisse vorliegen – welche Auswirkungen diese Regelungen haben.

Im Zentrum der Studie stehen erstens Fragen der Kompetenzverteilung, d.h. welche staatliche Ebene erlässt welche Regelungen, und zweitens Fragen der konkreten Regelungsinhalte. Auf diese Weise wird ein umfassender Überblick über alle für die Prostitution relevanten Regelungen geboten. Die Länderkapitel sind dementsprechend nach Bundes- und Landes- bzw. Kantonebene und im Fall der Niederlande auch nach der kommunalen Ebene gegliedert.

Die auf eine Regulierung der Prostitution zielenden spezifischen Bestimmungen der drei Staaten werden in der Studie jeweils nach Rechtsgebiet unterteilt erläutert. Sowohl in Österreich als auch in der Schweiz und den Niederlanden fallen Regelungen zur Prostitution in den Bereichen des Zivil-, Arbeits- und Steuerrechts sowie des Sozialversicherungs-, Straf- und Ausländerrechts in die Zuständigkeit des Bundes.

Wann, wo und unter welchen Voraussetzungen Prostitution ausgeübt werden darf, ist in Österreich Sache der Länder, in der Schweiz Zuständigkeit der Kantone und fällt in den Niederlanden in die Kompetenz der Kommunen. Um die Regelungsbreite dieser Ebenen zu verdeutlichen, wurden jeweils zwei Landes- oder Kantonsgesetze bzw. Gemeindeverordnungen für den Vergleich ausgewählt. Für Österreich werden die gesetzlichen Bestimmungen in Wien und Tirol verglichen, für die Schweiz die Regelungen im Kanton Bern und der Stadt Zürich mit dem aktuellen Reformentwurf des Tessins und in den Niederlanden die Gemeindeverordnungen von Rotterdam und Utrecht. Die Länder bzw. Kantone und Gemeinden sind anhand von zwei Kriterien ausgewählt worden. Erstens ist Prostitution in einem relevanten Ausmaß vorhanden. Zweitens spiegeln die ausgewählten Landes- oder Kantonsgesetze bzw. Gemeindeverordnungen die Spannbreite der möglichen Regulierung wider, indem sie einmal einen eher restriktiven Ansatz und einmal einen weniger einschränkenden Ansatz verfolgen.

Die Inhalte der geltenden Verbots- und Gebotsvorschriften werden in den jeweiligen Unterkapiteln zu den Landes- bzw. Kantonsbestimmungen oder Gemeindeverordnungen genauer erläutert. Die Analyse bezieht sich dabei auf die folgenden Aspekte: die rechtliche Definition von Prostitution und Prostitutionsstätten sowie die erlaubten Ausübungsformen; Regelungen über die persönlichen Voraussetzungen der Prostituierten (Schutzalter, Meldepflicht); Regelungen über Bordellbetriebe (Genehmigungspflicht, technische und örtliche Voraussetzungen, per-

sönliche Voraussetzungen der Bordellbetreibenden, Genehmigungsverfahren, weitere Betriebsauflagen); Regelungen über die Wohnungs- und Straßenprostitution; Kundenverantwortlichkeit; Kontrollen und Strafen sowie Werbung.

Zwei zentrale Bestandteile des deutschen Referentenentwurfs eines Prostituiertenschutzgesetzes sind die Einführung einer Erlaubnispflicht für Prostitutionsgewerbebetriebe und eine Anmeldepflicht für Prostituierte. Aus diesem Grund wird in der vorliegenden Studie besonderes Augenmerk auf die rechtlichen Bestimmungen zu diesen Aspekten und ihre praktischen Auswirkungen in Österreich, der Schweiz und den Niederlanden gerichtet.

Im Fazit werden die zentralen Ergebnisse des Vergleichs zusammengefasst.

2 Prostitution in Österreich

In Österreich ist Prostitution seit der Strafrechtsreform 1974 legal. Seit einer Entscheidung des Obersten Gerichtshofs (OGH) im Jahr 2012 gilt Prostitution zudem nicht länger als sittenwidrig. Eine Kombination aus Bundes- und Landesgesetzen sowie Gemeindeverordnungen regelt den Bereich der Prostitution und definiert, was unter welchen Voraussetzungen erlaubt ist, und was nicht.

Bezüglich der Anzahl der Prostituierten ergibt sich aus den behördlichen Datenquellen nur ein unscharfes Bild. Im Jahr 2010 registrierten sich insgesamt 5621 Frauen in Österreich als Prostituierte (sowohl direkte als auch indirekte Registrierung, siehe Abschnitt 2.4.2). Die Zahl der Registrierungen sagt jedoch nichts darüber aus, ob die Personen auch tatsächlich der Prostitution nachgegangen sind. Auch lässt sich nicht beantworten, wie viele Personen ohne Registrierung als Prostituierte tätig waren. Die bei weitem größte Zahl der Registrierungen entfällt auf Wien, gefolgt von der Steiermark und Oberösterreich. Allerdings sind auch diese Zahlen aufgrund der hohen Mobilität der Prostituierten wenig aussagekräftig. Viele Prostituierte melden sich in Wien, arbeiteten jedoch bereits kurze Zeit später in einem anderen Bundesland.

Prostitution findet sowohl *indoor*, in unterschiedlichen Betriebsformen, als auch *outdoor*, auf dem Straßenstrich, statt. Die häufigsten gewerblichen Betriebsformen sind neben dem klassischen Bordell sogenannte Laufhäuser, Saunacclubs, Studios, Massagesalons und ethnische Kaffeehäuser.¹ Alle Betriebsformen werden im folgenden Bericht einheitlich als Bordell bezeichnet. Nach Angaben des Innenministeriums gab es 2010 990 Sexgewerbeeinrichtungen, davon mehr als die Hälfte in Wien (Wagenaar et al. 2013: 32). In einigen österreichischen Regionen lässt sich ein Trend hin zu großen Betrieben mit finanzstarken Investoren beobachten, insbesondere nahe der italienischen Grenze. Einen legalen Straßenstrich relevanter Größe gibt es nur in Wien. Innsbruck und Salzburg haben einen illegalen Straßenstrich jedoch mit relativ geringem Ausmaß.

Im Rahmen der österreichischen Task Force Menschenhandel hat die Arbeitsgruppe Prostitution im März dieses Jahres ihren Abschlussbericht „Regelung der Prostitution in Österreich“ vorgelegt. Die Expertenkommission erläutert die aktuelle Rechtslage und fasst Erkenntnisse über deren Auswirkungen zusammen. Darüber hinaus enthält der Bericht konkrete Empfehlungen für eine Weiterentwicklung der Rechtslage. Der Bericht spricht sich für eine Unterscheidung zwischen freiwilliger Prostitution und Menschenhandel aus und gegen ein Verbot der Prostitution. Eine wesentliche Forderung ist die Vereinheitlichung der Rechtslage in Österreich durch ein Bundesgesetz. Der folgende Abschnitt bezieht die Ergebnisse des Berichts in die Darstellung mit ein.

¹ Ethnische Kaffeehäuser sind meist illegal betriebene Bordelle, die nach außen hin als Kaffeehaus deklariert und praktisch ausnahmslos von männlichen Kunden ausländischer Herkunft frequentiert werden.

2.1 Kompetenzverteilung in Österreich

In Österreich ist die Rechtslage im Bereich Prostitution durch zwei wesentliche Merkmale gekennzeichnet. Erstens können alle drei staatlichen Ebenen – Bundes-, Landes- und Kommunalebene – prostitutionsrelevante Regelungen erlassen. Da in Österreich kein nationales Bundesgesetz zur Regelung der Prostitution existiert, führt diese Kompetenzverteilung zweitens dazu, dass die Rechtslage aufgrund einer Vielzahl unterschiedlicher Landes- und Gemeinde-regelungen weitgehend uneinheitlich ist.

In Österreich gibt es kein nationales Gesetz, das speziell Prostitution regelt, anders als z. B. in Deutschland. In Bundeskompetenz erlassene Gesetze aus verschiedenen anderen Rechtsbereichen sind jedoch zum Teil auch für den Bereich der Prostitution relevant. Dies trifft in Österreich auf die folgenden Rechtsbereiche zu: Zivilrecht, Arbeitsrecht, Steuerrecht, Sozialversicherungsrecht, Strafrecht, Gesundheitsrecht und Ausländerrecht (österreichisch *Fremdenrecht*). Die Gewerbekompetenz des Bundes kommt nicht zur Anwendung, da Prostitution nach herrschender Meinung nicht unter die Gewerbeordnung fällt. Bei diesen Vorschriften des Bundes handelt es sich um Regelungen allgemeiner Natur. In einigen der genannten Rechtsbereiche bestehen jedoch Sonderregelungen, die spezifisch für den Bereich Prostitution gelten, beispielsweise im Gesundheitsrecht.

Wann, wo und unter welchen Voraussetzungen Prostitution erlaubt ist, wird durch entsprechende Ländergesetze geregelt.² Hierunter fallen Regelungen, welche die persönlichen Voraussetzungen zur Ausübung der Prostitution betreffen (z. B. Alter und Registrierungspflichten) genauso wie Vorschriften für Bordellbetriebe und Bordellbetreibende. Wie in den Abschnitten 2.4 bis 2.5 gezeigt wird, bestehen zwischen den einzelnen Landesgesetzen teilweise erhebliche Unterschiede bezüglich Umfang und Inhalt dieser Regelungen.

Der Vollzug der Landesgesetze und der entsprechenden Verordnungen liegt bei den Gemeinden. Wenn nicht anders im Gesetz geregelt, bedeutet dies z. B., dass für Genehmigungsverfahren von Bordellen die Bürgermeisterinnen und Bürgermeister zuständig sind. Zusätzlich können die Gemeinden durch ortspolizeiliche Regelungen weitere Einschränkungen nach Art. 118 Abs. 6 Bundes-Verfassungsgesetz (B-VG) vornehmen.

Im folgenden Abschnitt wird die österreichische Rechtslage genauer erläutert, dabei wird zunächst auf die Bundeskompetenzen eingegangen. Darauf folgt ein Vergleich zweier Landesgesetze.

2.2 Bundeskompetenzen

Für einige prostitutionsrelevante Bereiche liegt die Regelungskompetenz beim Bund. Folglich gelten die erlassenen Regelungen bundesweit einheitlich für alle Betroffenen. Hierzu zählen die Rechtsbereiche des Zivilrechts, Arbeitsrechts, Steuerrechts, Sozialversicherungsrechts,

² Die verfassungsrechtliche Grundlage für die Regelungen durch die Länder ergibt sich aus Art. 118 Abs. 3 Z 8 i.V.m. mit Art. 15 Abs. 1 österreichische Bundesverfassung (B-VG). Nach Art. 118 Abs. 3 Z 8 B-VG fallen Regelungen der Prostitution zur Abwehr von Gefahren gegen die Sittlichkeit unter den Tatbestand der Sittlichkeitspolizei. Die Gesetzgebung und der Vollzug sind demnach nach Art. 15 Abs. 1 B-VG Ländersache.

Strafrechts, Gesundheitsrechts sowie Ausländerrechts. Das Gewerberecht findet keine Anwendung auf den Bereich der Prostitution.

2.2.1 Zivilrecht

Bis zum Jahr 2012 galten Verträge über sexuelle Dienstleistungen mit Körperkontakt in Österreich als sittenwidrig. Sie waren damit nichtig gemäß § 879 Abs. 1 Allgemeines Bürgerliches Gesetzbuch (ABGB). Folglich waren Verträge zwischen Kunden und Prostituierten nicht möglich und Prostituierte konnten einen Anspruch auf Bezahlung nicht gerichtlich geltend machen. Auch konnten keine gültigen Arbeitsverträge zwischen Prostituierten und Bordellbetreibenden abgeschlossen werden. Der OGH änderte seine Rechtsprechung diesbezüglich mit seiner Entscheidung vom 18. April 2012. Darin stufte der OGH Verträge zwischen Prostituierten und Kunden nicht länger als generell sittenwidrig ein. Seitdem können Prostituierte ihr Honorar einklagen. Gleichzeitig machte der OGH in seiner Entscheidung deutlich, dass Prostituierte aufgrund des Schutzes der sexuellen Integrität nach Art. 8 der Europäischen Menschenrechtskonvention (EMRK) ihre Bereitschaft zur Erbringung einer sexuellen Dienstleistung weiterhin widerrufen können.

Welche praktischen Auswirkungen diese Entscheidung auf mögliche Arbeitsverträge zwischen Prostituierten und Bordellbetreibenden hat, ist bisher jedoch noch unklar.

2.2.2 Gewerberecht

Nach herrschender Meinung fällt Prostitution nicht unter die Gewerbeordnung und somit auch nicht unter die Gewerberechtskompetenz des Bundes. Grundlage für diese Beurteilung ist die sog. Versteinerungstheorie. Demnach gelten nur solche selbstständige Tätigkeiten als Gewerbe im Sinne der Gewerbeordnung, welche zum sog. Versteinerungszeitpunkt, dem 1. Oktober 1925, dem Begriff nach als Gewerbe galten oder hätten gelten müssen. Prostitution wurde zu diesem Zeitpunkt nicht als Gewerbe eingeordnet. Sobald Prostituierte oder Bordellbetreibende jedoch eine andere Tätigkeit ausüben als die Prostitution, wie z. B. den gewerblichen Verkauf von Getränken, bedürfen sie einer Gewerbeberechtigung für das Gastgewerbe nach Gewerbeordnung. Viele der Regelungen, die für anerkannte Gewerbe durch die Gewerbeordnung festgelegt sind, sind für den Bereich Prostitution in Ländergesetzen geregelt.

2.2.3 Arbeitsrecht

Solange Prostitution als sittenwidrig galt, waren Arbeitsverträge (österreichisch *Dienstverträge*) zwischen Prostituierten und Bordellbetreibenden ausgeschlossen und Prostituierte galten arbeitsrechtlich als Selbstständige. Da sie nicht unter die Gewerbeordnung fallen, sind Prostituierte sogenannte „Neue Selbstständige“.³ Diese Regelung hat auch weiterhin Bestand, da bisher noch unklar ist, welche Auswirkungen die Entscheidung des Obersten Gerichtshofs

³ Siehe u.a. § 4 Allgemeines Sozialversicherungsgesetz.

aus dem Jahr 2012 auf mögliche Arbeitsverträge hat. Aus dieser rechtlichen Situation ergeben sich mehrere Folgen:

- Das Arbeitsrecht findet keine Anwendung, selbst wenn das Arbeitsverhältnis in der Prostitution im Einzelfall de facto einem Angestelltenverhältnis entspricht. Grund hierfür ist, dass die Anwendung arbeitsrechtlicher Bestimmungen an einen sog. Dienstvertrag geknüpft ist, letzterer aber (noch) nicht möglich ist.
- Grundlage für die Anwendbarkeit von Schutzbestimmungen für Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer ist die generelle Möglichkeit, Arbeitsverträge abzuschließen zu können. Die Schutzbestimmungen können daher nicht auf den Bereich der Prostitution angewendet werden.
- Das österreichische Ausländerrecht, Steuerrecht und Sozialversicherungsrecht haben jeweils eigene Arbeitnehmerbegriffe. Dies hat zur Folge, dass die Vollzugsbehörden in diesen drei Gebieten häufig zu unterschiedlichen Beurteilungen kommen, wenn es um die Frage geht, ob im Einzelfall arbeitnehmerähnliche Arbeitsbedingungen vorliegen.

Auswirkungen:

Der jüngste Bericht der Arbeitsgruppe Prostitution weist darauf hin, dass die Arbeitsbedingungen in Bordellbetrieben faktisch meist arbeitnehmerähnlich sind. Aufgrund der unklaren Rechtslage über die Möglichkeit, Arbeitsverträge in diesem Bereich abzuschließen, haben Prostituierte weiterhin viele Nachteile, wie z. B. die fehlende Vertretung durch die Arbeiterkammer.

2.2.4 Steuerrecht

Prostituierte unterliegen seit 1984 der Einkommenssteuerpflicht. Das Steuerrecht unterscheidet zwischen *unselbstständig* und *selbstständig* tätigen Prostituierten. Ausschlaggebend für diese Unterscheidung sind die konkreten Arbeitsbedingungen im Bordellbetrieb. Prostituierte mit einem Jahreseinkommen von 11.000 € oder mehr müssen Einkommenssteuer zahlen. Für Selbstständige gilt bei Überschreitung der Kleinunternehmergrenze außerdem eine Umsatzsteuerpflicht.

Beurteilt die Steuerbehörde das Arbeitsverhältnis als *selbstständig*, dann ist die oder der Prostituierte verpflichtet, eine Steuernummer zu beantragen, eine Einnahmen- und Ausgabenrechnung zu führen und eine Einkommenssteuererklärung abzugeben. Bei *unselbstständig* Tätigen sind die Betreibenden verpflichtet, Lohnkonten zu führen und Sozialversicherungsbeiträge zu entrichten.

In der Praxis wurden häufig Pauschalsteuern erhoben und über die Bordellbetreibenden eingezogen. Dies bedeutete für die Prostituierten zwar einerseits weniger bürokratischen Aufwand, andererseits jedoch eine erhebliche Rechtsunsicherheit, da sie über keinen Steuer- und Einkommensnachweis verfügten. Das Bundesministerium für Finanzen hat die Praxis der Pauschalbesteuerung im Sommer 2014 als unzulässig erklärt.

Auswirkungen:

Die Praxis zeigt, dass viele Betreibende versuchen, die Arbeitsbedingungen vor der Steuerbehörde als selbstständig hinzustellen, so dass die Prostituierten ihre Steuern und Sozialversicherungsbeiträge selber entrichten müssen. Dies entspricht jedoch häufig nicht den faktischen Arbeitsbedingungen in den Bordellen. Zudem hat eine erste Evaluation im Jahr 2014 gezeigt, dass die Besteuerungspraxis landesweit sehr unterschiedlich gehandhabt wird.

Die Arbeitsgruppe Prostitution hat daher Empfehlungen ausgearbeitet, um diese Missstände zu beheben. Sie schlägt unter anderem die Einrichtung einer landesweiten zentralen Zuständigkeit bei einem spezialisierten Finanzamt sowie die Wiedereinführung einer überarbeiteten Pauschalbesteuerung vor. Letztere sollte die praktischen Umsetzungsschwierigkeiten zu Lasten der Prostituierten bei der Bewertung von selbstständiger oder unselbstständiger Tätigkeit beheben. Hierzu wird eine landesweit einheitliche, differenzierte Berechnungsmethode vorgeschlagen. Außerdem sollen Prostituierte ihre Steuern künftig direkt beim Finanzamt zahlen und nicht über die Betreibenden entrichten. Im Gegenzug sollen sie dafür einen Nachweis über die erbrachte Steuerzahlung erhalten.

2.2.5 Sozialversicherungsrecht

Seit der Einbeziehung der „neuen Selbstständigen“ in die Sozialversicherung (Kranken-, Unfall- und Pensionsversicherung) im Jahr 1998 sind Prostituierte sozialversicherungspflichtig. Die Sozialversicherungspflicht besteht in Österreich grundsätzlich für alle Personen, die irgendeiner Form der Erwerbstätigkeit nachgehen und daraus ein Entgelt beziehen, ab einem Jahreseinkommen von 6.453,36 € (mit Nebeneinkommen bereits ab 4.743,72 €). Die Versicherungspflicht gilt unabhängig von der Anmeldung der Tätigkeit und besteht damit unabhängig von einem Dienstverhältnis im arbeitsrechtlichen Sinne (siehe oben). Die noch offene Frage nach der Gültigkeit von Arbeitsverträgen ist daher für den Bereich der Sozialversicherungspflicht nicht relevant. Die Sozialversicherungspflicht beginnt vielmehr mit Aufnahme der Erwerbstätigkeit durch die Dienstnehmerin oder den Dienstnehmer.⁴

Für eine selbstständig verübte Erwerbstätigkeit gilt seit 1998 die Pflichtversicherung für Freiberufler. Die Pflichtversicherung regelt die Mitgliedschaft in der Kranken-, Unfall- und Pensionsversicherung. Selbstständige Prostituierte müssen sich dafür innerhalb eines Monats bei der Sozialversicherungsanstalt der gewerblichen Wirtschaft melden. Hier gilt ebenfalls die Einkommensgrenze von 6.453,36 €.

⁴ Die Sozialversicherungspflicht für Prostituierte ergibt sich unabhängig von deren arbeitsrechtlichem Status aus der sozialversicherungsrechtlichen Definition von Dienstnehmerinnen und Dienstnehmern. Danach sind Prostituierte Dienstnehmerinnen bzw. Dienstnehmer, wenn sie „in einem Verhältnis persönlicher und wirtschaftlicher Abhängigkeit gegen Entgelt beschäftigt [werden]. Hierzu gehören auch Personen, bei deren Beschäftigung die Merkmale persönlicher und wirtschaftlicher Abhängigkeit gegenüber den Merkmalen selbstständiger Ausübung der Erwerbstätigkeit überwiegen“ (ExpertInnenkreis Prostitution im Rahmen der Task Force Menschenhandel 2008: 22). Dieser Gruppe sind Personen gleichgestellt, „die sich auf Grund freier Dienstverträge auf bestimmte oder unbestimmte Zeit zur Erbringung von Dienstleistungen verpflichten, u. a. für einen Dienstgeber im Rahmen seines Geschäftsbetriebs, seiner Gewerbeberechtigung oder seiner beruflichen Befugnis (Unternehmen, Betrieb, usw.), wenn sie aus dieser Tätigkeit ein Entgelt beziehen, die Dienstleistungen im Wesentlichen persönlich erbringen und über keine wesentlichen eigenen Betriebsmittel verfügen“ (ibid.).

Auswirkungen:

Die noch offene Frage nach der Gültigkeit von Arbeitsverträgen hat für die Sozialversicherungspflicht der Beteiligten keine Auswirkungen, denn diese ist bereits umfassend geregelt. Trotz dieser Regelungen ist zu beobachten, dass viele Prostituierte unter anderen Berufsbezeichnungen (z. B. Servicekraft etc.) sozialversichert sind.

2.2.6 Gesundheitsrecht

Der Bund hat spezifische Regelungen für den Bereich der Prostitution im Gesundheitsschutz erlassen.

Jede Prostituierte und jeder Prostituierte braucht einen amtlichen Lichtbildausweis, meist Gesundheitskarte oder auch Deckel genannt. Vor der ersten Aufnahme der Tätigkeit müssen sich Prostituierte bei einer Amtsärztin oder einem Amtsarzt einer Untersuchung auf Geschlechtskrankheiten unterziehen lassen (Artikel 2 des Österreichischen Geschlechtskrankheitengesetzes i.V.m. der dazugehörigen Verordnung von 1974). Sofern die Untersuchungsergebnisse negativ sind, stellt die Amtsärztin oder der Amtsarzt den oben genannten Lichtbildausweis aus. Die amtsärztliche Untersuchung muss anschließend wöchentlich wiederholt und auf dem Ausweis eingetragen werden. Des Weiteren müssen sich Prostituierte einmalig vor Aufnahme ihrer Tätigkeit und dann regelmäßig alle drei Monate auf HIV untersuchen lassen (siehe österreichisches AIDS-Gesetz). Die Untersuchung muss ebenfalls auf dem Ausweis vermerkt werden. Im AIDS-Gesetz ist zudem eine amtsärztliche Aufklärungspflicht über Infektionsvermeidung vorgeschrieben. Außerdem ist eine jährliche Untersuchung auf Tuberkulose für Prostituierte verpflichtend. Fallen die amtsärztlichen Untersuchungen positiv aus, darf der Lichtbildausweis nicht ausgestellt werden bzw. muss eingezogen werden. Wer ohne gültigen Lichtbildausweis arbeitet, dem drohen 70 € Strafe nach dem Geschlechtskrankheitengesetz und bis zu 7.260 € Strafe nach dem AIDS-Gesetz oder eine Ersatzfreiheitsstrafe. Des Weiteren verbieten § 187 und § 179 österreichisches Strafgesetzbuch (StGB) die vorsätzlich bzw. fahrlässig herbeigeführte Verbreitungsfahr einer anzeige- oder meldepflichtigen Krankheit. Es drohen daher Freiheitsstrafen von bis zu drei Jahren oder bis zu 360 Tagessätze Geldstrafe im Fall der Vorsätzlichkeit und bis zu einem Jahr Haft im Fall der Fahrlässigkeit.

Für die amtsärztlichen Untersuchungen dürfen keine Verwaltungskosten erhoben werden. Da die Untersuchungen dem Schutz der Allgemeinheit vor übertragbaren Krankheiten dienen, sind die Kosten auch von der Allgemeinheit zu tragen. Die amtsärztliche Untersuchung ist unabhängig von etwaigen weiteren in den Landesgesetzen geregelten Meldepflichten zu erbringen.

Auswirkungen:

Expertinnen und Experten aus dem Beratungsbereich berichten, dass die verpflichtenden Gesundheitsuntersuchungen die Nachfrage nach Unsafe-Sex-Praktiken fördern, da die Kunden sich aufgrund der Untersuchungen vermeintlich sicher wähnen. Zudem wird dadurch von einem Verbreitungsrisiko, das durch Freier ausgeht, abgelenkt. Außerdem wird kritisiert, dass aufgrund der Gesundheitsuntersuchungen alleine kein ausreichendes Wissen über den Schutz vor sexuell übertragbaren Krankheiten geschaffen wird, d.h. eine Untersuchung ohne

spezifische Aufklärung dem Ansteckungsrisiko nicht nachhaltig vorbeugt. Die Durchführung der amtsärztlichen Untersuchungen variiert bundesweit und wird teilweise auch durch niedergelassene Fachärztinnen und -ärzte vorgenommen, da es im ländlichen Raum häufig an der medizinischen Infrastruktur und Erfahrung in diesem Bereich fehlt. Häufig stellen die niedergelassenen Ärztinnen und Ärzte den Prostituierten die Kosten in Rechnung, wodurch den Betroffenen Kosten von monatlich 150 € bis 200 € entstehen.⁵ Ein Arbeitsbericht aus dem Jahr 2008 kritisiert zudem, dass die Pflichtuntersuchungen ein zu geringes Untersuchungsspektrum haben. Einige der häufigsten sexuell übertragenen Krankheiten, wie z. B. die Chlamydieninfektion, sind nicht Bestandteil der Pflichtuntersuchung. Auch werden Prostituierte nicht auf Trichomonaden und Hepatitis B untersucht.

2.2.7 Strafrecht

Prostitution ist seit 1975 nicht mehr durch das österreichische Strafgesetzbuch verboten. Weiterhin unter Strafe stehen die Tatbestände „Zuführung zur Prostitution“, „Zuhälterei“, „Grenzüberschreitender Prostitutionshandel“, sowie die „Förderung der Prostitution Minderjähriger“. Die Delikte und das jeweilige Strafmaß werden nachstehend genauer erläutert.

▪ Zuführen zur Prostitution - § 215 StGB

Nach § 215 StGB macht sich strafbar, wer eine andere Person der Prostitution zuführt. Dabei ist „eine gezielte und aktive Einflussnahme auf die betroffene Person in Richtung einer Umwandlung ihrer gesamten Lebensführung in jene einer sich prostituierenden Person“ verboten. Rein verbales Handeln, wie z. B. das Auffordern, Überreden oder die bloße Unterstützung reichen nicht aus, um den Tatbestand zu erfüllen.

§ 215a StGB regelt die Förderung der Prostitution und pornographische Darstellung Minderjähriger. Hierauf steht eine Freiheitsstrafe von bis zu drei Jahren. Das Strafmaß erhöht sich auf bis zu zehn Jahre, wenn die Tat gegen eine unmündige Person, im Rahmen einer kriminellen Vereinigung oder unter Anwendung schwerer Gewalt begangen wird.

▪ Zuhälterei - § 216 Abs. 1 StGB

Zuhälterei wird im StGB definiert als das Ausnutzen der Prostitution einer anderen Person mit dem Vorsatz, sich eine fortlaufende Einnahme zu verschaffen. Bis Juli 2013 lag das Strafmaß bei einem Jahr, seitdem beträgt es zwei Jahre. Die Anhebung des Strafmaßes ermöglicht den Einsatz erweiterter Ermittlungsmethoden (z. B. Telefonüberwachung).

Nach Abs. 2 wird mit bis zu drei Jahren Haft bestraft, wer die Person einschüchtert, ihr Bedingungen der Ausübung der Prostitution vorschreibt oder mehrere Personen zugleich ausnutzt. Um den Straftatbestand zu erfüllen, muss es sich bei der Vorgabe der Bedingungen (Ort, Zeit, Art der Ausübung, zu verlangendes Entgelt, Art der Praktiken)

⁵ Laut eines Gutachtens des Bundeskanzleramts-Verfassungsdienstes ist diese Praxis unzulässig. Die Kosten für die Pflichtuntersuchungen müssten von der Allgemeinheit getragen werden, da sie auch überwiegend deren Schutz vor übertragbaren Krankheiten dient (1981). In Salzburg wurde hierzu im Jahr 2014 entschieden, dass erhobene Beiträge nicht rechtmäßig waren. Die Gebühren werden drei Jahre rückwirkend erstattet.

um eine Beeinträchtigung des sexuellen Selbstbestimmungsrechts des Opfers handeln; reine Ratschläge reichen nicht aus.

▪ **Grenzüberschreitender Prostitutionshandel - § 217 StGB**

Verboten ist es, Personen in einem fremden Staat der Prostitution zuzuführen oder sie zu diesem Zweck anzuwerben, unabhängig davon, ob die Person bereits zuvor in der Prostitution tätig war. Auch hier bedarf es einer aktiven Einflussnahme zur Erfüllung des Straftatbestands. Es drohen bis zu fünf Jahre Freiheitsstrafe bzw. zehn Jahre im Fall, dass der Handel gewerbsmäßig, mit falschen Versprechungen oder unter Zwang stattgefunden hat.

▪ **Prostitution Minderjähriger (Missbrauch von Jugendlichen - § 207b Abs. 3 StGB)**

Wer Minderjährige durch ein Entgelt dazu verleitet, eine geschlechtliche Handlung an sich oder einem Dritten vorzunehmen, begeht sexuellen Missbrauch von Jugendlichen. Hierauf steht eine Freiheitsstrafe von bis zu drei Jahren. Nach Abs. 2 wird ebenfalls mit bis zu drei Jahren Freiheitsstrafe bestraft, wer ohne Entgelt unter Ausnutzung einer Zwangslage sexuelle Handlungen an sich oder einem Dritten durch Minderjährige vornehmen lässt.

- **§ 214 StGB** regelt die entgeltliche Vermittlung von Sexualkontakten mit Minderjährigen. Bei minderjährigen mündigen Personen droht eine Freiheitsstrafe von zwei Jahren, bei minderjährigen unmündigen Personen eine Freiheitsstrafe von bis zu fünf Jahren. Hierbei geht es um sexuelle Kontakte, die nicht gegen Entgelt erfolgen (sonst wäre es Zuführung zur Prostitution Minderjähriger, siehe oben). Vielmehr wird hier die entgeltliche Vermittlung eines unentgeltlichen Kontakts bestraft.

▪ **§ 104a StGB regelt den Straftatbestand des Menschenhandels.**

Das österreichische Strafrecht sieht keine Bestrafung vor für Freier, die wissentlich die Dienste von Prostituierten in Zwangssituationen in Anspruch nehmen. Eine Bestrafung der Kunden gibt es nur im Fall von Minderjährigen, denn dann greift § 207b StGB (Missbrauch von Minderjährigen). Der Bericht der AG Prostitution sieht hierin eine strafrechtliche Lücke.

2.2.8 Ausländerrecht

Das Ausländerrecht beinhaltet keine spezifischen Regelungen für den Bereich der Prostitution. Es gelten die allgemeinen Regelungen des österreichischen Fremdenrechts, wobei generell zu unterscheiden ist zwischen Regelungen für a) Bürgerinnen und Bürger aus dem Europäischen Wirtschaftsraum (EWR), b) Drittstaatsangehörige und c) Asylsuchende.

Personen aus EWR-Ländern

Personen aus EWR-Ländern haben das Recht, sich in Österreich niederzulassen und einer selbstständigen Tätigkeit nachzugehen. Hierunter fällt auch die Tätigkeit der Prostitution als sog. „Neue Selbstständige“ (siehe Abschnitt 2.2.3). Nach geltendem österreichischen Recht

müssen die Personen innerhalb von drei Monaten nach der Einreise eine sog. EU-Anmeldebescheinigung beantragen. Hierfür ist ein Krankenversicherungsnachweis sowie eine Bestätigung des Arbeitgebers oder ein Nachweis der Selbstständigkeit vorzulegen.

Personen aus Drittstaaten

Personen aus dem EWR-Ausland, die in Österreich als Prostituierte tätig sein wollen, benötigen ein sog. Aufenthalts-Reisevisum. Ein dauerhafter Aufenthaltstitel ist nicht möglich. Das Aufenthalts-Reisevisum ermöglicht eine vorübergehende selbstständige oder unselbstständige Tätigkeit. Das Visum wird für mindestens drei und höchstens sechs Monate ausgestellt und darf bei Wiedereinreise innerhalb eines Jahres die Gesamtdauer von sechs Monaten nicht überschreiten.

Die Voraussetzungen für die Erteilung eines solchen Aufenthalts-Reisevisums entsprechen den Erfordernissen des schengeneinheitlichen Visumverfahrens. Die notwendigen Dokumente sind persönlich beim Konsulat vorzulegen. Diese müssen u. a. einen Nachweis über die Mitgliedschaft in einer Krankenversicherung, welche die Arbeitsaufnahme zulässt; Angaben über die Örtlichkeit der Erwerbstätigkeit; einen Nachweis der Genehmigung des Betriebs (Lizenz bzw. Anmeldung des Bordells) sowie bei Folgeanträgen den Nachweis über früher erbrachte Gesundheitsuntersuchungen und Steuerleistungen beinhalten.

Bestehen Zweifel daran, dass sich die Antragstellerin oder der Antragsteller vor Ort nicht an die geltende Rechtsordnung halten wird, wird das Visum nicht erteilt. Gleiches gilt, wenn befürchtet wird, dass die Person in einem ausbeuterischen Verhältnis stehen wird. Um der Ausbeutungsgefahr zu begegnen, werden in den Botschaften und Konsulaten Informationsblätter in Landessprache an gefährdet erscheinende antragstellende Personen verteilt. Darin wird über relevante Rechte und Anlaufstellen für Beratung und Hilfe im Notfall informiert.

Auswirkungen:

In der Praxis werden nur wenige Aufenthalts-Reisevisa an Prostituierte ausgestellt, da Prostituierte aus Drittstaaten nur selten die oben genannten Auflagen erfüllen. Ein Grund hierfür ist, dass der Verwaltungsgerichtshof in seiner ständigen Rechtsprechung bei Prostituierten regelmäßig eine Scheinselbstständigkeit annimmt. Dies führt dazu, dass die zuständigen Behörden die Arbeitsumstände als unselbstständige Tätigkeit beurteilen, für die eine Beschäftigungsbewilligung erforderlich ist. Eine derartige Bewilligung wird aber nur für Schlüsselarbeitskräfte und Saisonarbeitskräfte erteilt. Prostituierte können diese Bewilligung nicht erhalten und damit in diesem Fall auch kein Visum.

Asylsuchende

Asylsuchende können drei Monate nach Antragstellung eine unselbstständige oder selbstständige Tätigkeit aufnehmen. Der Zugang zu unselbstständiger Beschäftigung ist jedoch faktisch stark begrenzt und kann nur mit einer Beschäftigungsbewilligung erfolgen. Auch die Erwerbsmöglichkeiten als „Neue Selbstständige“ sind stark begrenzt aufgrund häufig fehlender Sprachkenntnisse und finanzieller Mittel, etc. Prostitution bleibt daher eine der wenigen Erwerbsmöglichkeiten, die relativ einfach umzusetzen ist. Im Jahr 2008 waren in Wien insgesamt ca. 170 Asylbewerberinnen als Prostituierte registriert. Eine auffällig hohe Zahl der Frauen

stammte aus der Stadt Benin in Nigeria. Die Behörden vermuteten, dass die nigerianischen Frauen zum Großteil Opfer von Menschendhandel waren.

2.3 Landeskompentzen

Die Ausgestaltung der gesetzlichen Regelungen über die Erbringung sexueller Dienstleistungen fällt in den Zuständigkeitsbereich der Sittlichkeitspolizei und liegt damit in der Kompetenz der Länder. Das betrifft z. B. Regelungen über persönliche und örtliche Einschränkungen der Erbringung sexueller Dienstleistungen, Registrierungspflichten, die Zulassung von Bordellen sowie die Werbung für sexuelle Dienste.

Alle Bundesländer haben von ihrer Regelungskompetenz Gebrauch gemacht. Nicht alle Bundesländer haben jedoch ein eigenes Prostitutionsgesetz erlassen. Einige Länder regeln diesen Bereich innerhalb ihrer Landespolizeigesetze oder Landessicherheitsgesetze. Die jüngsten Landesgesetze sind das Wiener Prostitutionsgesetz aus dem Jahr 2011 und das Oberösterreichische Sexualdienstleistungsgesetz aus dem Jahr 2012.⁶

Die landesrechtlichen Regelungen variieren zum Teil erheblich bzgl. Inhalt und Umfang der Regelungsmaterie. Der folgende Abschnitt vergleicht exemplarisch die Regelungen zweier Landesgesetze, das Wiener Prostitutionsgesetz mit den relevanten Abschnitten des Tiroler Landes-Polizeigesetzes. Wie auch bei den weiteren regionalen und lokalen Beispiele in diesem Bericht begründet sich die Auswahl von Wien und Tirol an zwei Kriterien: Zum einen ist Prostitution in beiden Ländern in einem relevanten Ausmaß vorhanden. Zum anderen spiegeln die beiden Beispiele unterschiedliche Herangehensweisen wider.

Der Verabschiedung des Wiener Prostitutionsgesetzes (WPG) im Jahr 2011 war eine intensive politische und mediale Debatte vorausgegangen, die insbesondere vom Thema Straßenprostitution dominiert war. Das resultierende Gesetz erlaubt Straßenprostitution nur noch in ausgewiesenen Zonen, welche keine Wohngebiete sind. Österreichweit ist das WPG eines der am wenigsten restriktiven Landesgesetze im Bereich Prostitution. In Wien gab es 2013 schätzungsweise etwas mehr als 500 legale und illegale Bordelle. Die Zahl der registrierten Prostituierten belief sich auf etwas mehr als 3.500, wobei nicht alle der registrierten Personen auch tatsächlich in Wien tätig waren.

In Tirol gab es im Jahr 2013 ca. 50 bekannte Bordellbetriebe, davon lediglich zehn mit Genehmigung. Die Anzahl der gemeldeten Prostituierten in Tirol beläuft sich nach Schätzungen auf ca. 150 bis 200 Prostituierte. In Innsbruck gab es einen illegalen Straßenstrich, gegen den die Behörden massiv vorgegangen sind. Die Regelungen des Tiroler Landes-Polizeigesetzes sind deutlich restriktiver als die Regelungen in Wien. Die deutlich niedrigere Zahl an Bordellbetrieben und registrierten Prostituierten lässt sich jedoch nicht nur mit der Marktgröße und den gesetzlichen Regelungen erklären, sondern ist vermutlich auch das Ergebnis einer restriktiven Durchsetzung der Vorschriften, auf welche hier jedoch nicht weiter eingegangen werden kann.

⁶ Beide Länder hatten zuvor gesetzliche Regelungen erlassen. Die neuen Gesetze stellen daher eine Reform bzw. Novellierung dar und keine Erstregelung.

Eine österreichweite Besonderheit im Tiroler Gesetz ist die obligatorische Bedarfsprüfung bei der Bordellgenehmigung (siehe Abschnitt 2.4.3).

2.4 Vergleich der landesrechtlichen Bestimmungen in Wien und Tirol

2.4.1 Begriffsdefinitionen und Beschränkungen der Form der Prostitutionsausübung

Das Wiener Prostitutionsgesetz definiert Prostitution als „gewerbsmäßige Duldung sexueller Handlungen am eigenen Körper oder die gewerbsmäßige Vornahme sexueller Handlungen“. Diese Definition wird in den meisten österreichischen Landesgesetzen verwendet. Als gewerbsmäßig gilt die Prostitution dann, wenn sie „in der Absicht erfolgt, sich durch ihre wiederkehrende Begehung eine fortlaufende, wenn auch nicht regelmäßige Einnahme zu verschaffen.“ Tirol ist eines der wenigen Länder mit einer abweichenden Definition. Hier ist Prostitution laut Gesetz die „gewerbsmäßige Hingabe des eigenen Körpers an andere Personen zu deren sexueller Befriedigung“. Diese Definition ist insofern weniger fortschrittlich, als der Fokus hier sprachlich nicht auf der Ausführung einer Dienstleistung, sondern auf dem Verkauf des eigenen Körpers liegt.

„Prostitutionslokale“ sind im WPG definiert als „zur Anbahnung oder Ausübung der Prostitution bestimmte oder verwendete Gebäude, Gebäudeteile oder andere geschlossene Räume“. Das Tiroler Landes-Polizeigesetz definiert als Bordell schlicht „ein[en] Betrieb, in dem Prostitution ausgeübt wird“.

Escort-Services werden in beiden Gesetzen nicht definiert. Sie sind weder in Wien noch in Tirol legal.

In Tirol ist Prostitution lediglich in genehmigten Bordellen legal möglich. Straßenprostitution und Escort-Services, Wohnungsprostitution und Hausbesuche sind demnach illegal. Wer außerhalb eines genehmigten Bordells der Prostitution nachgeht, dem droht eine Strafe von bis zu 1.450 €. Die gleiche Strafe erhalten Personen, die die Gelegenheit gewähren oder beschaffen, außerhalb legaler Bordelle Prostitution anzubahnen oder auszuüben (z. B. durch das Überlassen von Räumlichkeiten zu diesem Zweck). In Wien ist die Ausübung in bewilligten Bordellen und darüber hinaus auch in speziell ausgewiesenen Zonen in der Öffentlichkeit erlaubt (Straßenprostitution)⁷ sowie in der Wohnung der Kunden (Hausbesuche).⁸ Wohnungsprostitution, d.h. die Ausübung in der Privatwohnung der Prostituierten, und Escort-Services sind in keinem österreichischen Bundesland legal.

⁷ Straßenprostitution ist außer in Wien lediglich in Niederösterreich und dem Burgenland legal.

⁸ Hausbesuche sind in vier weiteren Bundesländern legal, darunter Oberösterreich, Niederösterreich, die Steiermark und das Burgenland.

2.4.2 Persönliche Voraussetzungen der Prostituierten

2.4.2.1 Altersgrenze und Geschäftsfähigkeit

Sowohl in Wien als auch in Tirol liegt die Altersgrenze für Prostituierte bei 18 Jahren.⁹ Zudem müssen Prostituierte geschäftsfähig sein, d. h. es dürfen keine vormundschaftlichen Bedenken bestehen. Wer die Altersgrenze missachtet, dem droht in Tirol eine Strafe von bis zu 1.450 €. In Wien liegt die Strafe für minderjährige Prostituierte hingegen nur bei 200 €. Handelt es sich um die erste Übertretung dieser Regelung, wird von einer Strafe abgesehen. Die betroffene minderjährige Person muss stattdessen eine Beratung bei einem Jugendwohlfahrtsträger in Anspruch nehmen. Kunden minderjähriger Prostituierten sind bundesweit nach § 207 StGB strafbar (siehe Abschnitt 2.2.7).

Auswirkungen:

Kontrollen ergeben, dass in genehmigten Bordellen österreichweit so gut wie keine minderjährigen Personen arbeiten. Aufgrund der gesetzlichen Altersgrenze ist dieser Personenkreis im illegalen Markt tätig und daher nur schwer zu erreichen. Die verhängten Verwaltungsstrafen können in der Praxis nur selten seitens der Betroffenen bezahlt werden, da diese sich meistens in wirtschaftlich prekären Situationen befinden. Die Sanktionierung trägt daher eher zu einem Kreislauf der Prostitution bei. In der Realität findet die Kundenbestrafung nach § 207 StGB allerdings nur selten statt, da diese Verbrechen nur selten zur Anzeige gebracht werden und daher schwer aufzudecken sind.

2.4.2.2 Meldepflicht/Bewilligungspflicht

In allen österreichischen Bundesländern gibt es eine *direkte* oder *indirekte* Meldepflicht für Prostituierte. Wien hat eine *direkte* Meldepflicht im Gesetz verankert. Das WPG schreibt eine persönliche Anmeldung der Prostituierten bei der Bundespolizeidirektion Wien vor. Personen, die beabsichtigen, der Prostitution nachzugehen, müssen ihren Vor- und Zunamen, Geburtsdatum, Staatsbürgerschaft, zwei Lichtbilder sowie eine Wohnadresse angeben. Änderungen dieser Angaben sind innerhalb einer Woche mitzuteilen. Zudem können die Prostituierten freiwillige Angaben über die Adresse des Prostitutionslokals machen, in dem sie zukünftig tätig sein werden. Personen, die der Prostitution nachgehen, ohne sich zuvor bei der Behörde angemeldet zu haben, riskieren eine Geldstrafe von bis zu 800 € bzw. 1.600 € im Wiederholungsfall.

Im Zuge der persönlichen Registrierung sieht das WPG eine Beratung der Betroffenen durch die Stadt Wien vor (allerdings lediglich nach Maßgabe der zur Verfügung stehenden Mittel). Zu diesem Zweck fördert die Stadt Wien die Beratungsorganisationen LEFÖ und SOPHIE finanziell. Für den Fall, dass Prostituierte länger als sechs Monate nicht mehr zur gesundheitlichen Kontrolluntersuchung erschienen sind und der Behörde gegenüber zuvor auch nicht das

⁹ Dies ist nicht in allen Bundesländern der Fall. Einige haben nach der Herabsetzung der Volljährigkeit von 19 auf 18 Jahre ihre Prostitutionsgesetze nicht entsprechend angeglichen. Im Burgenland, Kärnten, Niederösterreich der Steiermark und Vorarlberg ist die Altersgrenze daher weiterhin 19 Jahre.

Ende der Prostitutionsausübung gemeldet haben, hat das Magistrat der Stadt Wien die Bundespolizeidirektion Wien zu informieren.

In Tirol besteht eine indirekte Meldepflicht. Hier hat die Bordellbetreiberin bzw. der -betreiber die Pflicht, Prostituierte bei der zuständigen Behörde anzumelden (bei der Bezirksverwaltungsbehörde bzw. in Innsbruck bei der Landespolizeidirektion). Anders als in Wien muss neben dem Namen, Geburtsdatum und Ort sowie der Wohnadresse auch der zu entrichtende Mietzins angegeben werden. Bei Verstoß gegen diese Regelung drohen der Betreiberin bzw. dem Betreiber eine Geldstrafe von bis zu 1.450 €.

Sowohl in Wien als auch in Tirol handelt es sich um eine reine Meldepflicht und keine Genehmigungspflicht.

Auswirkungen:

Laut Expertenkommission ist die Meldepflicht für Prostituierte in Österreich stark umstritten. Aus Perspektive der Polizei dient die Meldepflicht dazu, Fluktuation und damit ein mögliches Signal für Menschenhandel zu erkennen. Insbesondere Expertinnen und Experten aus der Beratung bezweifeln jedoch, dass die Meldepflicht - insbesondere die indirekte Registrierung - dem tatsächlichen Schutz der Prostituierten dient. Sie sehen darin vor allem eine weitere Stigmatisierung der Betroffenen.

Die Meldepflicht nach den Landesgesetzen besteht unabhängig von der amtsärztlichen Untersuchungspflicht nach dem österreichischen Geschlechtskrankheitengesetz. In beiden Landesgesetzen ist die Einhaltung der vorgeschriebenen Pflichtuntersuchungen jedoch explizit aufgegriffen und als persönliche Voraussetzung für die Ausübung der Prostitution genannt. Die Aushändigung einer Gesundheitskarte in Wien ist jedoch an die polizeiliche Registrierung geknüpft. Hier erhalten Prostituierte bei der Polizei auch nach erfolgter Untersuchung auf Geschlechtskrankheiten keine Gesundheitskarte vom Amtsarzt, wenn sie keine Registrierung vorweisen können.

2.4.3 Bordellbetriebe

2.4.3.1 Genehmigungspflicht für Bordellbetriebe

Bordellbetriebe unterliegen in allen Bundesländern der Genehmigungspflicht, mit Ausnahme des Burgenlands und Niederösterreichs, wo lediglich eine Anzeigepflicht besteht. Für die Genehmigung gelten dabei in der Regel gewisse örtliche Einschränkungen. Daneben sehen die Ländergesetze gewisse Anforderungen an die Betreibenden vor. Des Weiteren regeln Landesgesetze die Genehmigungsverfahren sowie weitere Einschränkungen bzw. Anforderungen an den Betrieb eines Bordells. Personen, die in Wien ein Bordell ohne Genehmigung betreiben, begehen eine Verwaltungsübertretung, auf die eine Geldstrafe von 1.000 € bis 7.000 € oder eine Ersatzfreiheitsstrafe von sechs Wochen steht. In Tirol fällt die Strafe für das Betreiben eines illegalen Bordells mit bis zu 36.330 € deutlich höher aus. Besteht der begründete Verdacht, dass ein Bordell, das ohne Genehmigung betrieben wird, den Betrieb trotz Untersagung nicht sofort einstellt, ist die Schließung des Bordells an Ort und Stelle vorgesehen.

2.4.3.2 Örtliche und technische Anforderungen an Bordellbetriebe

Für die Genehmigung zum Betreiben eines Bordells gelten in Wien und Tirol unterschiedliche örtliche und technische Vorgaben. Wien und Tirol sind dabei die einzigen beiden Bundesländer, die keine Schutzobjekte und Schutzzonen¹⁰ in ihren Gesetzen vorsehen.

In Wien müssen Bordelle in gemischt genutzten Gebäuden einen unmittelbaren und gesonderten Zugang zur öffentlichen Fläche haben. Ein Bordell in einer Wohnung in einem höheren Stockwerk, das nur über ein gemeinsames Treppenhaus erreichbar ist, ist somit nicht erlaubt. Zudem müssen Prostituierte über alle zum Bordell gehörigen Räume die Verfügungsgewalt haben. Darüber hinaus schreibt das WPG vor, dass Bordelle nur in solchen Gebäuden eröffnet werden dürfen, die ausreichend Einrichtungen und Sicherheitsvorkehrungen aufweisen in den Bereichen Gesundheitsschutz, Brandschutz und Schutz der Prostituierten. Genauere Vorschriften hierüber sind durch Verordnungen der Behörde zu regeln. Was die örtlichen Beschränkungen betrifft, so darf durch das Bordell der Jugendschutz nicht gefährdet werden und es darf keine unzumutbare Belästigung für Anrainerinnen und Anrainer entstehen, insbesondere durch die Außengestaltung und die einsehbaren Bereiche. Auch hier sind alle weiteren Regelungen per Verordnung durch die Behörde zu erlassen.

Das Tiroler Landes-Polizeigesetz erlaubt die Errichtung von Bordellen nur in Gebäuden, die allein diesem Zweck dienen. Eine Nutzungsteilung ist somit generell verboten. Bordelle erhalten keine Genehmigung, wenn öffentliche Interessen dagegen sprechen, insbesondere wenn unzumutbare Beeinträchtigungen des örtlichen Gemeinschaftslebens zu befürchten sind, wobei besonders auf die Anrainerinnen und Anrainer und Jugendlichen Rücksicht zu nehmen ist. Das Gesetz in Tirol sieht außerdem eine sog. Bedarfsprüfung vor, d. h. Genehmigungen dürfen nur erteilt werden, wenn es auch einen Bedarf für den Betrieb eines Bordells gibt. Bei der Bedarfsabwägung sind die folgenden Aspekte für das voraussichtliche Einzugsgebiet zu berücksichtigen: a) die Bevölkerungs- und Tourismusstruktur, b) ggf. bereits vorhandene Bordelle sowie c) ggf. auf besondere Weise in Erscheinung tretende illegale Prostitution. Diese Regelung ist österreichweit einmalig und bedeutet konkret, dass auch die negativen Folgen einer Nichtgenehmigung zu berücksichtigen sind, also die Frage, ob es bei einer Verweigerung der Genehmigung zu illegaler Prostitution kommt.

2.4.3.3 Persönliche Voraussetzungen der Betreibenden

Beide Landesgesetze knüpfen die Genehmigung an bestimmte persönliche Voraussetzungen der Bordellbetreibenden. Eine Genehmigung können demnach nur Personen erhalten, die voll handlungsfähig und verlässlich sind.

Das WPG sieht hierfür eine Verlässlichkeitsprüfung durch die Behörde vor. Als nicht zuverlässig im Sinne des WPG gelten Personen, die a) rechtskräftig zu einer mehr als einjährigen Freiheitsstrafe verurteilt wurden und deren Strafe noch nicht getilgt ist oder b) die aufgrund

¹⁰ Unter einer Schutzzone versteht man den Umkreis, der um bestimmte Schutzobjekte, wie z. B. Schulen, Kindergärten, Friedhöfe, Altenheime, Krankenhäuser oder Jugendeinrichtungen, einzuhalten ist.

schwerwiegender Verstöße gegen gewerberechtliche, sozialversicherungsrechtliche, sicherheitspolizeiliche, fremdenrechtliche oder prostitutionsrechtliche Rechtsvorschriften rechtskräftig verurteilt wurden und deren Strafe noch nicht getilgt ist. Falls der Betreiber eine juristische Person ist, bedarf es einer Verlässlichkeitsprüfung der Person, welche maßgeblichen Einfluss auf den Betrieb hat.

Das Tiroler Landes-Polizeigesetz definiert Verlässlichkeit restriktiver. Hier hat jede rechtskräftige Verurteilung für eine vorsätzlich begangene Tat, die noch nicht getilgt ist, zur Folge, dass keine Genehmigung erteilt werden kann (nicht erst ab einem Strafmaß von einem Jahr, wie dies in Wien der Fall ist). Zudem gilt als nicht verlässlich, wer mindestens dreimal wegen Verstoßes gegen Vorschriften aus dem Bereich der Prostitution, des Veranstaltungswesens oder des Jugendschutzes bestraft wurde. Generell dürfen in Tirol nur Personen ein Bordell eröffnen, die aus einem EWR-Land stammen. Das Tiroler Gesetz sieht die Möglichkeit vor, dass Inhaberinnen und Inhaber einer Bordellbewilligung eine verantwortliche Vertretung bestellen. Diese Person muss jeweils die gleichen persönlichen Voraussetzungen erfüllen.

Beide Gesetze schreiben vor, dass die erforderlichen Nachweise in Form von Strafregisterauszügen dem Genehmigungsantrag beizulegen sind.

Auswirkungen:

Die unterschiedliche Rechtslage bezüglich der Genehmigungsvoraussetzungen (insbesondere örtliche und technische Voraussetzungen) erschwert die Regulierung und die Steuerung des Prostitutionsmarktes in Österreich. In diesem Zusammenhang ist insbesondere die nähere Ausgestaltung durch Gemeindeverordnungen zu nennen. Auf Gemeindeebene ist häufig das notwendige spezifische Wissen für derart komplexe Genehmigungen nicht vorhanden. Außerdem besteht die Tendenz, Prostitution aufgrund des Drucks der lokalen Bevölkerung durch restriktive Verordnungen und/oder Handhabung in Nachbargemeinden zu verdrängen. Die Arbeitsgruppe Prostitution empfiehlt daher eine bundesweit einheitliche Regelung der notwendigen Genehmigungsvoraussetzungen oder zumindest eine Übertragung auf die Landesebene, so dass die Verantwortung für die näheren Bestimmungen über den Betrieb nicht länger bei den Gemeinden liegt.¹¹

Viele Landesgesetze, so auch in Tirol, sehen außerdem vor, dass Bordelle nur in Gebäuden eröffnet werden dürfen, die keiner weiteren Nutzung unterliegen, als die der Prostitution. Diese Regelung verhindert jedoch häufig die Gründung kleinerer Ein- bis Zweipersonenbetriebe, in denen die Prostituierten i.d.R. eine hohe Unabhängigkeit und Selbstbestimmtheit genießen. Die Arbeitsgruppe Prostitution empfiehlt daher, Bordelle grundsätzlich auch in gemischt genutzten Gebäuden zuzulassen, solange sie über einen eigenen Zugang zur Straße verfügen. Dieser Vorschlag entspricht der Regelung aus dem WPG.

¹¹ Das oberösterreichische Sexualdienstleistungsgesetz von 2012 enthält bereits eine derartige Regelung. Laut dem Gesetz können Gemeinden zwar zeitliche und örtliche Einschränkungen vornehmen, sonstige Vorschriften, z. B. über die notwendige Einrichtung etc., sind per Verordnung von der Landesregierung zu bestimmen.

2.4.3.4 Genehmigungsverfahren für Bordellbetriebe

Sowohl das Wiener als auch das Tiroler Gesetz enthalten spezifische Vorschriften über das Genehmigungsverfahren für Bordellbetriebe.¹² In Wien ist die Landespolizeidirektion zuständig für die Erteilung der Genehmigungen. In Tirol liegt die Zuständigkeit bei der Bürgermeisterin oder dem Bürgermeister der Gemeinde.

Wer in Wien ein Bordell eröffnen möchte, muss dies zuvor bei der Landespolizeidirektion beantragen. Dabei müssen Vor- und Nachname, Geburtsdatum, Staatsbürgerschaft und Wohnadresse der betreibenden Person nachgewiesen und ein Strafregisterauszug beigefügt werden. Des Weiteren sind Pläne und Beschreibungen des Bordells anzuhängen, die mit einer ziviltechnischen Bestätigung darüber versehen sind, dass die Bauausführung bewilligungsmäßig ist, der Bauordnung der Stadt Wien entspricht und ausreichende Einrichtungen und Sicherheitsvorkehrungen im Bereich Gesundheitsschutz, Brandschutz und Schutz der Prostituierten aufweist (siehe technische Genehmigungsvoraussetzungen). Die Behörde hat über den Bescheid positiv zu entscheiden, wenn die oben genannten örtlichen, technischen und persönlichen Voraussetzungen erfüllt sind und kann Auflagen für den Betrieb des Bordells erteilen. Die Landespolizeidirektion muss die Erteilung der Genehmigung dem Magistrat der Stadt Wien anzeigen.

In Tirol muss der Genehmigungsantrag ebenfalls schriftlich eingereicht werden zusammen mit den Plänen und Beschreibungen, die zur Beurteilung des Vorhabens notwendig sind; einem Liegenschaftsnachweis oder der schriftlichen Zustimmung der Liegenschaftseigentümerin bzw. des -eigentümers (wenn dies nicht dieselbe Person ist), sowie eines Strafregisterauszugs. Nur wenn alle oben genannten örtlichen, technischen und persönlichen Voraussetzungen sowie der Bedarf gegeben sind, darf eine Genehmigung erteilt werden.

In beiden Ländern ist die Genehmigung zu widerrufen, wenn die erforderlichen Voraussetzungen nicht mehr erfüllt sind. In Tirol muss dafür z. B. alle fünf Jahre die Zuverlässigkeit der betreibenden Person neu geprüft werden.

Auswirkungen:

Liegt die Genehmigungszuständigkeit bei der Bürgermeisterin bzw. dem Bürgermeister, ergeben sich daraus in der Praxis häufig zwei Probleme:¹³ Erstens stellt eine solch komplexe Genehmigung oft eine sachliche und/oder personelle Überforderung der zuständigen Stellen dar. Zweitens stehen die Zuständigen häufig unter hohem Druck seitens der lokalen Wohnbevölkerung, die Bordelle in der eigenen Gemeinde meist ablehnt. Ist dem Bordell ein Barbetrieb angeschlossen, bedarf es zudem einer weiteren Genehmigung, die wiederum in der Zuständigkeit der Bezirksverwaltung liegt. Der aktuelle Bericht der Arbeitsgruppe Prostitution empfiehlt aufgrund dieser Problemlage eine Verlagerung der Zuständigkeit weg vom Bürgermeis-

¹² Bis auf das Burgenland und Niederösterreich sind in allen Landesgesetzen Regelungen über Genehmigungsverfahren enthalten. In den beiden zuvor genannten Bundesländern bedarf es keiner Bewilligung für Bordelle. Hier müssen Bordellbetriebe lediglich angezeigt werden.

¹³ In Wien ist dies ausnahmsweise nicht der Fall, da die zuständige Behörde hier bereits die Landespolizeidirektion ist.

teramt hin zur Bezirksverwaltung. Hierdurch soll eine Verfahrenskonzentration erreicht werden, die die Schaffung einer dauerhaften Verwaltungsexpertise in diesem Themenfeld ermöglicht bzw. begünstigt. Außerdem sollen auf diese Weise Synergieeffekte genutzt werden (z. B. im Fall der oben genannten Genehmigungen für angeschlossene Barbetriebe). Zudem wird Abstand zu lokalen Empfindlichkeiten und Zwängen geschaffen, der sachliche Entscheidungen erleichtern kann.

2.4.3.5 Weitere Anforderungen an Bordellbetriebe

Das WPG sieht vor, dass durch die Landespolizeidirektion weitere zeitliche und örtliche Einschränkungen für die Anbahnung und Ausübung der Prostitution vorgenommen werden können, z. B. bei wiederholter und unzumutbarer Belästigung der Anrainerinnen und Anrainer. Außerdem kann den Betreibenden per Bescheid auferlegt werden, Sicherheits- und Brandschutzvorkehrungen zu treffen. Das Tiroler Landes-Polizeigesetz schreibt außerdem vor, dass entweder die Betreibenden oder die verantwortliche Vertretung während der Öffnungszeiten im Bordell anwesend sein müssen. Prostituierte in Tiroler Bordellen dürfen ausdrücklich nur Besuch zum Zweck der Prostitution empfangen. Minderjährigen ist der Zutritt untersagt.

2.4.3.6 Verstoß gegen die gesetzlichen Pflichten und sonstige Auflagen

In Tirol droht Bordellbetreibenden eine Geldstrafe von bis zu 1.450 €, wenn sie folgenden Verpflichtungen nicht nachkommen (Verwaltungsübertretung): Meldepflicht der Prostituierten bei der Behörde, persönliche Anwesenheit der oder des Betreibenden (oder Vertretung) während der Öffnungszeiten, Einlass der Kontrollbehörden, kein Zutritt für Minderjährige, Erfüllung weiterer Auflagen der Gemeinde. Auch auf den Versuch einer solchen Übertretung steht eine Geldstrafe. Das WPG sieht eine Geldstrafe von 3.500 € vor, wenn die behördlichen Auflagen nicht eingehalten werden. Bei Nichteinhaltung der erforderlichen Sicherheitsvorkehrungen droht Betreibenden eine Strafe von bis zu 7.000 €.

2.4.4 Hausbesuche und Straßenprostitution

In Tirol ist Prostitution nur in genehmigten Bordellen erlaubt. Gegen Personen, die außerhalb der genehmigten Bordelle Prostitution anbahnen oder ausführen, werden Geldstrafen von bis zu 3.630 € verhängt. In Wien ist Prostitution dagegen auch in Privatwohnungen von Kunden (Hausbesuche) und in der Öffentlichkeit (Straßenprostitution) möglich. Hierfür sieht das WPG jedoch bestimmte Einschränkungen vor.

Straßenprostitution ist nicht erlaubt innerhalb von Wohngebieten, auf Friedhöfen, Kleingartenanlagen und Haltestellenbereichen. Die Landespolizeidirektion Wien kann per Verordnung sog. Erlaubniszonen bestimmen, sofern keine berechtigten Interessen der Öffentlichkeit, Anwohnerinnen und Anwohner oder der Prostituierten dagegen sprechen. Die Anbahnung der Prostitution in der Öffentlichkeit darf nicht auf „aggressive Weise“ stattfinden, d. h. es darf zu keiner Belästigung unbeteiligter Dritter durch deutliche, die Geschlechtssphäre betonende Handlungen oder Körperhaltungen kommen. Wer außerhalb der erlaubten Bereiche oder in aggressiver Weise der Anbahnung nachgeht, dem droht eine Geldstrafe von 500 € oder eine

Ersatzfreiheitsstrafe von sechs Tagen. Sollte es dennoch zu unzumutbaren Belästigungen der Anwohnerinnen und Anwohner, u. a. auch durch nichtstrafbares Verhalten der Freier, kommen, kann die Landespolizeidirektion Wien weitere zeitliche und örtliche Einschränkungen der Straßenprostitution vornehmen.

Auswirkungen:

In Wien kam es im Rahmen der Novelle des WPG zu umfangreichen Diskussionen über mögliche Gebiete für die sog. Erlaubniszonen. In diesem Punkt konnte lange keine Einigung erzielt werden. Letztendlich wurden Erlaubniszonen im Auhof und dem Prater eingerichtet. Da es sich hierbei um Parkflächen bzw. Randgebiete handelt, fehlt es an einer ausreichenden Infrastruktur zur Ausübung der Prostitution (z. B. Stundenhotels, öffentliche Toiletten etc.). Die Prostituierten arbeiten daher unter prekären Bedingungen, insbesondere mangelnde Hygiene sowie ein hohes Maß an Schutzlosigkeit. Für das Gebiet im Prater hat die Stadt weitere örtliche und zeitliche Einschränkungen erlassen, da hier viele Kinder und Touristen anwesend sind. Der Konkurrenzdruck unter den Prostituierten ist dadurch weiter gestiegen. Dies hat zu einem hohen Preisverfall geführt (z. B. 5 € für Oralverkehr) und den Druck auf Prostituierte erhöht, Unsafe-Dienste anzubieten. Zum Teil kommt es aufgrund der gestiegenen Konkurrenz zwischen den Prostituierten (häufig verschiedener ethnischer Herkunft) auch zu gewaltsamen Auseinandersetzungen um die besten Plätze.

2.4.5 Kundenverantwortlichkeit

Die Verantwortung der Kunden ist kaum Bestandteil der Landesgesetzgebung. Das WPG verbietet es Freiern ausdrücklich, außerhalb der Erlaubniszonen oder genehmigter Bordelle Kontakt mit Prostituierten zum Zweck der Inanspruchnahme von sexuellen Diensten aufzunehmen. Eine Kontaktaufnahme per Telefon oder Internet ist von diesem Verbot nicht berührt. Bei Missachtung dieser Vorschrift droht eine Geldstrafe von bis zu 500 €.

2.4.6 Kontrollen und Strafen

Beide Landesgesetze schreiben vor, dass den zuständigen Kontrollbehörden jederzeit Zutritt zum Bordell sowie Einsicht in die erforderlichen Unterlagen zu gewähren ist. Daneben besteht eine Pflicht der Anwesenden, sich gegenüber den Kontrollbehörden auszuweisen und ggf. sachdienliche Hinweise zu geben. Vorgefundenes Beweismaterial darf sichergestellt werden.

Besonders häufig werden Verwaltungsstrafen aufgrund fehlender Gesundheitsuntersuchungen verhängt. In den Bundesländern, in denen es eine persönliche Meldepflicht der Prostituierten gibt, ist das Fehlen einer Anmeldung ebenfalls ein häufiger Grund. Verwaltungsstrafen wegen illegalen Bordellbetriebs kommen hingegen deutlich seltener vor.

Auswirkungen:

Teilweise kommt es zu einer Häufung (wiederholten Verhängung) von Geldstrafen gegen eine Person, insbesondere im Bereich der Straßenprostitution. Die Prostituierten auf dem Straßenstrich befinden sich jedoch häufig in einer prekären finanziellen Situation, aufgrund derer sie

die verhängten Geldstrafen nicht zahlen können. Als einzig möglichen Ausweg sehen sie daher häufig nur die Fortsetzung der Prostitution. Es wird berichtet, dass Straßenprostituierte in Wien zum Teil Strafen in Höhe von 30.000 € bis 50.000 € angesammelt haben. Am Ende droht Ihnen eine Ersatzfreiheitsstrafe. Dieser wird häufig durch ein Weiterziehen in andere Länder entgangen. Werden Prostituierte, die Verwaltungsübertretungen begehen, als Opfer von Menschenhandel identifiziert, so wird das Verwaltungsstrafverfahren eingestellt, sofern es im Zusammenhang mit der Straftat steht.

2.4.7 Werbung

Die landesrechtlichen Regelungen zur Werbung für Prostitution sind sehr unterschiedlich ausgestaltet. Tirol hat eine der striktesten Regelungen. Hier darf Werbung für Prostitution nicht außerhalb von genehmigten Bordellen stattfinden. Das WPG thematisiert Werbung nicht. In Kärnten und Oberösterreich besteht ein Werbeverbot für Unsafe-Dienste.

2.5 Fazit Ländervergleich

Das Wiener Prostitutionsgesetz und das Tiroler Landes-Polizeigesetz weisen eine Reihe von Gemeinsamkeiten, aber auch deutliche Unterschiede auf. Insgesamt macht der Vergleich deutlich, dass das WPG weniger restriktiv ist als sein Tiroler Gegenspieler. So sind hier beispielsweise Straßenprostitution und Hausbesuche unter gewissen Voraussetzungen erlaubt. Werbung unterliegt keiner Beschränkung und minderjährige Personen werden bei einem ersten Verstoß zunächst nicht mit Geldbußen belegt, sondern müssen eine Beratung aufsuchen.

Wesentliche Gemeinsamkeiten der beiden Landesgesetze sind, dass beide ein Schutzalter von 18 Jahren sowie die volle Geschäftsfähigkeit für Prostituierte vorschreiben. Außerdem bedarf es in beiden Ländern einer Genehmigung von Bordellbetrieben. Beide Gesetze enthalten Vorgaben zu dem entsprechenden Genehmigungsverfahren und den notwendigen Voraussetzungen.

Danach überwiegen aber bereits die Unterschiede. In Wien ist Prostitution sowohl in genehmigten Bordellen als auch in den erlaubten Zonen im öffentlichen Raum (Straßenprostitution) sowie in Form von Hausbesuchen möglich. In Tirol hingegen ist Prostitution außerhalb genehmigter Bordelle generell verboten. Unterschiede bestehen auch bei den Meldepflichten: Während es in Wien eine persönliche Meldepflicht der Prostituierten gibt, liegt die Meldepflicht in Tirol bei den Betreibenden.

Die Genehmigungsvoraussetzungen für Bordelle sind in Tirol ebenfalls strenger. Dies gilt sowohl für die Verlässlichkeitsprüfung der Betreibenden (keinerlei Vorstrafen in Tirol) als auch für die örtlichen Einschränkungen. Während in Wien Bordelle lediglich einen eigenen Zugang zur öffentlichen Fläche benötigen, schreibt das Tiroler Gesetz eine ausschließliche Nutzung vor für Gebäude, in denen sich ein Bordell befindet. Eine Besonderheit des Tiroler Landesgesetzes bildet die Bedarfsprüfung. So sind Bordelle nur dann zu genehmigen, wenn es auch einen Bedarf für den Betrieb im Einzugsbereich gibt. Hierbei sind jedoch auch die negativen Folgen einer Nichteröffnung in Form von illegaler Prostitution zu berücksichtigen. Das Wiener Gesetz ist österreichweit insofern sehr fortschrittlich als keine starre Abstandsregelung zu

Schutzobjekten gilt, sondern die Behörden zwischen dem Schutz der Anwohnerinnen und Anwohner gegen unzumutbare Belästigung und wichtigen öffentlichen Interessen auf der einen Seite und den Interessen der Antragsuchenden auf der anderen Seite abwägen müssen.

Das Strafmaß variiert deutlich zwischen beiden Bundesländern. Während Prostituierten in Wien 500 € Strafe drohen, wenn sie der Prostitution außerhalb der erlaubten Bereiche und Bordelle nachgehen, ist die Strafe in Tirol fast dreimal so hoch. Bei erstmaliger Nichteinhaltung des Mindestalters schreibt das WPG zudem anstelle einer Geldstrafe eine verpflichtende Beratung für die Prostituierten vor. Bei illegalem Bordellbetrieb variiert das Strafmaß für die Betreiber ebenfalls erheblich. Während das WPG eine Strafe zwischen 1.000 € und 7.000 € vorsieht, liegt die Höchststrafe in Tirol bei über 36.000 €. Anders als in Tirol, gibt es in Wien auch die Möglichkeit, Kunden zu bestrafen, wenn sie außerhalb der erlaubten Orte den Kontakt zu Prostituierten suchen, z. B. in illegalen Bordellen oder auf dem illegalen Straßenstrich.

Weitere Unterschiede finden sich in Bezug auf Vorschriften für Werbung. Während das WPG hier keinerlei Einschränkungen vornimmt, hat Tirol sehr strikte Vorgaben.

Ein weiteres Alleinstellungsmerkmal des WPG ist die explizite Nennung des Schutzes der Prostituierten in Verbindung mit den erforderlichen Sicherheitsvorkehrungen und der Ausstattung von Bordellen. Damit wird auch den Arbeitsbedingungen der Prostituierten Rechnung getragen. Das WPG ist österreichweit das einzige Gesetz, das den Schutz der Prostituierten aufgreift.

Wie der obige Vergleich zweier Landesgesetze zeigt, bestehen zum Teil große Unterschiede, was den Inhalt und den Umfang der Regelungen betrifft. Diese Uneinheitlichkeit der Regelungen wird dadurch verstärkt, dass Gemeinden per Gemeindeverordnung weitere Bestimmungen erlassen können.

Der Bericht der Arbeitsgruppe Prostitution kommt zu dem Ergebnis, dass die Zersplitterung der Rechtslage zwei negative Folgen hat: Zum einen begünstigt die uneinheitliche Rechtslage ein Informationsdefizit auf Seiten der Prostituierten. Da viele der Prostituierten einen Migrationshintergrund haben, fehlt es daher häufig an ausreichend Sprachkenntnissen und Wissen über die österreichische Rechtslage. Die Betroffenen werden vielfach erst im Bordell über ihre Rechte und Pflichten aufgeklärt. Hierbei werden zum Teil – absichtlich oder unabsichtlich – falsche Informationen verbreitet. Eine einheitliche Rechtslage würde ein gezieltes Informieren der Prostituierten erleichtern und sie damit auch in der Ausübung ihrer Rechte stärken. Zweitens erschwert die Uneinheitlichkeit der Rechtslage eine österreichweite Steuerung des Marktes. Häufig führen restriktive Regelungen vor Ort zu einem Verdrängungseffekt der Prostitution in benachbarte Gemeinden oder Bundesländer. Aus diesem Grund empfiehlt die Arbeitsgruppe Prostitution in ihrem Abschlussbericht eine Harmonisierung der Regelungen durch die Schaffung einer Bundeskompetenz.

3 Prostitution in der Schweiz

Seit 1942 ist Prostitution in der Schweiz legal, gilt aber nach Rechtsprechung des Schweizer Bundesgerichts (BG) immer noch als sittenwidrig. Verlässliche und aktuelle Daten über die Größe und Zusammensetzung des Schweizer Sexmarktes gibt es nicht. Eine Studie der Universität Genf aus dem Jahr 2008 schätzt die Zahl der legal tätigen Prostituierten zwischen 13.000 und 20.000. Laut der Aidshilfe Schweiz sind im Jahr 2013 18.000 bis 22.000 Personen der Prostitution nachgegangen. Die meisten Prostituierten sind in den Kantonen Bern und Zürich tätig. Über die Zahl der männlichen Prostituierten gibt es nur sehr wenige Informationen. Alleine im Kanton Zürich variieren die Zahlen zwischen 250 und 1.300 Männern, je nach Quelle.¹⁴

Prostitution findet sowohl *outdoor*, d.h. auf der Straße, als auch *indoor*, in unterschiedlichen Etablissements, statt. Hierzu zählen Massagesalons, Champagnerbars und Cabarets. 2008 wurden 1.028 Betriebe gezählt. Diese unterschiedlichen Etablissements werden im Folgenden unter dem Begriff Bordell zusammengefasst. Laut der Studie der Universität Genf arbeiten ca. Zweidrittel der Prostituierten in Massagesalons. Das restliche Drittel verteilt sich auf Cabarets, Champagnerbars und die Straßenprostitution. Über Escort-Agenturen bestehen kaum Informationen. 2008 lag der Anteil der dort tätigen Prostituierten laut der Studie der Universität Genf im sehr niedrigen Prozentbereich. In größeren Betrieben, in denen mehr als drei Prostituierte gleichzeitig anwesend sind, arbeiten laut einer Studie aus dem Jahr 2014 vor allem Frauen aus den neuen EU-Mitgliedstaaten und dem übrigen Westeuropa. Schweizerinnen und Deutsche sind hingegen vor allem in sehr kleinen Betrieben tätig.

Prostitution fällt in der Schweiz unter die konkurrierende Gesetzgebung. Da der Bund jedoch bisher kein Prostitutionsgesetz verabschiedet hat, liegt die Zuständigkeit für die Regelung über die Ausübung der Prostitution bei den Kantonen. Die Kantone haben in den vergangenen 15 Jahren vermehrt eigene Prostitutionsgesetze erlassen. Die Regelungen der Kantone und Gemeinden weisen teilweise erhebliche Unterschiede auf, wie der Vergleich im zweiten Teil des Kapitels verdeutlicht.

Zwei aktuelle Berichte beschäftigen sich mit der Prostitution in der Schweiz. Zum einen der 2014 veröffentlichte Bericht der nationalen Expertengruppe „Schutzmaßnahmen für Frauen im Erotikgewerbe“. Die Expertengruppe erarbeitete im Auftrag des eidgenössischen Justiz- und Polizeidepartments des Bundesamtes für Migration Schutzmaßnahmen für Frauen im Erotikgewerbe und übermittelte diese in ihrem Expertenbericht an den Bundesrat. Leiterin der Expertengruppe war die ehemalige Regierungsrätin und Vorsteherin des Departementes des Innern im Kanton St. Gallen, Kathrin Hilber. Die Ergebnisse der Expertenkommission Hilber sind eingeflossen in den Bericht zu „Prostitution und Menschenhandel zum Zweck der sexuellen Ausbeutung“, der am 5.6.2015 vom Bundesrat veröffentlicht wurde. Ziel war eine genauere Beleuchtung der Bekämpfung von Menschenhandel zum Zweck der sexuellen Ausbeutung sowie die Verbesserung des Schutzes von Prostituierten. Beide Berichte sprechen sich für

¹⁴ Die Studie der Universität Genf aus dem Jahr 2008 geht von ca. 250 männlichen Prostituierten in Zürich aus, laut Insidern sollen es jedoch bis zu 1.300 Männer sein (Schweizer Bundesrat, 2015).

eine klare Unterscheidung zwischen Prostitution und Menschenhandel und gegen ein generelles Verbot der Prostitution in der Schweiz aus. Das vorliegende Kapitel baut auf die jeweiligen Gesetzestexte sowie die beiden genannten Berichte auf.

3.1 Kompetenzverteilung in der Schweiz

In der Schweiz fällt Prostitution in den Bereich der konkurrierenden Gesetzgebung, da es sich bei der Prostitution um eine privatwirtschaftliche Tätigkeit handelt. Dies bedeutet, dass die Kantone eigene Gesetze erlassen können, solange der Bund von seiner Gesetzgebungskompetenz keinen Gebrauch gemacht hat. Da der Bund bisher kein nationales Prostitutionsgesetz erlassen hat, steht es den Kantonen frei, eigene Gesetze zu beschließen oder gesetzgeberische Befugnisse an die Kommunen zu delegieren. Bundesrechtliche Regelungen gelten jedoch in den Bereichen des Vertragsrechts, Straf-, Steuer- und Sozialversicherungsrechts sowie des Ausländerrechts.

Da es kein Bundesgesetz gibt, werden die Fragen wann, wo und unter welchen Voraussetzungen Prostitution erlaubt ist, durch entsprechende kantonale Gesetze und Verordnungen geregelt. Hierunter fallen Regelungen über persönliche Voraussetzungen der Prostituierten (z. B. Alter und Registrierungspflichten) genauso wie Vorschriften für Bordellbetriebe und Bordellbetreibende. Nicht alle Länder haben Prostitutionsgesetze oder -verordnungen erlassen. Das Tessin war der erste Kanton, der 2001 ein derartiges Gesetz eingeführt hat. Mittlerweile hat die Mehrzahl der französischsprachigen Kantone kantonale Regelungen verabschiedet. In der deutschsprachigen Schweiz ist die Anzahl der Kantone mit eigenen Regelungen deutlich geringer (Stand 2014).

Das Bundesrecht schränkt die kantonale Regelungskompetenz insofern ein, als die erlassenen Maßnahmen nicht unverhältnismäßig sein dürfen (Art. 5 der Bundesverfassung - BV). Die Regelungen dürfen Prostitution z. B. nicht über das Erforderliche hinaus erschweren. Ein vollständiges Verbot der Prostitution durch kantonale Vorschriften ist ebenfalls nicht rechtmäßig, da Prostitution dem Schutz der Wirtschaftsfreiheit untersteht. Kantonale Vorschriften dürfen daher lediglich örtlich bzw. zeitlich begrenzte Ausübungsverbote enthalten, nicht jedoch ein vollständiges Verbot der Prostitution.

Gänzlich in der Kompetenz der Kantone liegen Regelungen zum Schutz der Gesundheit der Prostituierten sowie Maßnahmen zum Schutz vor Gewalt.

3.2 Bundeskompetenzen

Prostitution wird in der Schweiz als wirtschaftliche Tätigkeit anerkannt und steht daher unter dem Schutz der Wirtschaftsfreiheit gemäß Art. 27 der Schweizer Bundesverfassung. Als Beruf ist Prostitution auf Bundesebene jedoch nicht anerkannt, da die Aufnahme in das Berufsverzeichnis eine berufliche Grundausbildung voraussetzt.

Bundesrechtliche Regelungen gelten derzeit lediglich in den Bereichen des Vertragsrechts, Steuer- und Sozialversicherungsrechts, Strafrechts sowie des Ausländerrechts.

3.2.1 Zivilrecht

Auf Bundesebene gelten zivilrechtliche Verträge, die gegen die guten Sitten verstoßen, nach Art. 20 Obligationenrecht¹⁵ (OR) als nichtig. Langezeit wurde Prostitution in der Rechtsprechung als sittenwidrig beurteilt. Verträge zwischen Prostituierten und Freiern sowie zwischen Prostituierten und Betreibenden waren demnach nicht rechtsgültig. Das letzte Urteil des Bundesgerichts, in dem Prostitution als sittenwidrig angesehen wurde, ist jedoch bereits 30 Jahre alt. Die Beurteilung der Prostitution als sittenwidrig ist heute allgemein umstritten und es bestehen mehrere Initiativen für eine Abschaffung der Sittenwidrigkeit. In Bern ist Prostitution bereits heute aufgrund kantonaler Gesetzgebung zivilrechtlich anerkannt. Zudem hat ein erstinstanzliches Gericht im Kanton Zürich (Entscheidung des Bezirksgerichts Horgen vom 9. Juli 2013) die Ansprüche aus einem Prostitutionsverhältnis als rechtsgültig eingestuft. Zuvor sah eine Standesinitiative der Stadt Bern aus dem Januar 2013 vor, die bisherige Rechtsprechung des Bundesgerichts mittels einer Regelung auf Bundesebene zu korrigieren. Demnach sollte Prostitution ausdrücklich per Bundesgesetz als rechtsgültig anerkannt werden.¹⁶ Die Kommission für Rechtsfragen des Ständerats hat am 12. Januar 2016 beantragt, die Standesinitiative des Kantons Bern fallenzulassen. Unter Bezugnahme auf das Urteil des Bezirksgerichts Horgen kommt die Kommission zu dem Schluss: „dass auf eine ausdrückliche Regelung im Gesetz verzichtet und die Umsetzung der Rechtsprechung überlassen werden kann. Dies entspricht auch der geltenden Konzeption des OR, wonach die Sittenwidrigkeit einzelfallgerecht durch die Rechtsprechung zu erfolgen hat“ (Medienmitteilung der Kommission für Rechtsfragen des Ständerates vom 12.01.2016).¹⁷

Die zwei eingangs zitierten Expertenberichte empfehlen in diesem Zusammenhang, Verträge zwischen Prostituierten und Freiern als zivilrechtlich gültig anzuerkennen. Die Expertenkommission Hilber hält es zudem für wahrscheinlich, dass das Bundesgericht seine 30 Jahre alte Rechtsprechung bei Gelegenheit revidieren wird. Würden Verträge zwischen Freiern und Prostituierten zivilrechtlich anerkannt, wäre von einem Auftrag nach Art. 394ff OR auszugehen. Danach hätte die Prostituierte das Recht, den Vertrag jederzeit zu widerrufen, womit das Recht auf sexuelle Selbstbestimmung gewahrt bliebe.

3.2.2 Arbeitsrecht

Der Abschluss eines klassischen Arbeitsvertrags, wie ihn Art. 319 ff. OR vorsieht, ist zwischen Bordellbetreibenden und Prostituierten aus zwei Gründen nicht möglich. Erstens steht einem derartigen Arbeitsvertrag derzeit noch die zivilrechtliche Sittenwidrigkeit der Verträge entgegen (mit der Ausnahme vom Kanton Bern). Unabhängig vom Aspekt der Sittenwidrigkeit ist ein derartiger Arbeitsvertrag zweitens nicht vereinbar mit dem Recht auf Schutz der Persönlichkeit (Art. 27 Zivilgesetzbuch - ZGB) und dem strafrechtlichen Verbot der Förderung der Prostitution

¹⁵ Entspricht dem deutschen Schuldrecht als Teil des Bürgerlichen Gesetzbuches bzw. Schweizer Zivilgesetzbuches.

¹⁶ Eine Standesinitiative ist ein Gesetzentwurf, der von einem Kanton in die Bundesversammlung eingebracht wird. Eine erste Prüfung der Initiative war erfolgreich. Derzeit arbeitet die Rechtskommission des Ständerates eine konkrete Vorlage aus.

¹⁷ Abrufbar unter: www.parlament.ch/d/suche/seiten/legislaturreueckblick.aspx?rb_id=20120317.

(Art. 195 StGB). Bezüglich Art. 27 ZGB ist der Widerspruch zwischen dem Weisungsrecht des Arbeitgebers im Rahmen eines klassischen Arbeitsvertrags auf der einen Seite und dem Recht auf sexuelle Selbstbestimmung der Prostituierten (Möglichkeit, jederzeit Kunden oder Praktiken abzulehnen) auf der anderen Seite zu nennen. Die oben genannten Berichte kommen daher zu dem Schluss, dass nach aktueller Rechtslage zwischen Bordellbetreibenden und Prostituierten kein klassischer Arbeitsvertrag geschlossen werden kann.

3.2.3 Steuerrecht

Einkünfte aus Prostitution sind in der Schweiz, genau wie Einkünfte aus jeder anderen Erwerbstätigkeit, einkommenssteuerpflichtig. Für Prostituierte gelten damit die allgemeinen steuerrechtlichen Bestimmungen der Schweiz. Wichtig ist dabei die Unterscheidung, ob das Einkommen aus einer steuerrechtlich *selbstständigen* oder *unselbstständigen* Tätigkeit stammt.

Werden die Einkünfte aus einer *selbstständigen* Tätigkeit erzielt, müssen diese nach Art. 124 des Bundesgesetzes über die direkte Besteuerung (DBG) in einer ordentlichen Steuerdeklaration angegeben werden. Der Steuerdeklaration ist eine Auflistung der Aktiven und Passiven, Einnahmen und Ausgaben sowie der Privatentnahmen und Privateinlagen beizulegen. Fehlt solch eine nachvollziehbare Auflistung, können die Behörden nach Ermessen veranlassen. Zusätzlich gilt eine Mehrwertsteuerpflicht ab einem Jahresumsatz von 100.000 Schweizer Franken (CHF). Der Mehrwertsteuersatz liegt bei 8 %.

Stammen die Einkünfte aus *unselbstständiger* Tätigkeit, muss eine Steuererklärung nach Art. 17 DBG erstellt werden.

Was steuerrechtlich als selbstständige oder unselbstständige Tätigkeit gilt, hängt davon ab, ob die Dienstleistungen unabhängig von einer Infrastruktur und Institution erbracht werden, die durch Dritte zu diesem Zweck geschaffen wurde. Einnahmen aus Prostitution in einem Bordell gelten z. B. nur dann als selbstständig erwirtschaftet, wenn Preise und Termine nicht durch Dritte vorgegeben werden und keine Einschränkungen bei der Verfügbarkeit von Räumlichkeiten bestehen.

Die Praxis zeigt, dass eine Mehrwertsteuerpflicht nur sehr selten gegeben ist, da viele Prostituierte ihre Einkünfte nicht aus einer Selbstständigkeit im steuerrechtlichen Sinne beziehen oder weniger als 100.000 CHF Umsatz erzielen.

3.2.4 Sozialversicherungsrecht

Genau wie im Steuerrecht gelten auch im Sozialversicherungsrecht die gleichen Regelungen für Prostituierte wie für alle anderen Erwerbstätigen auch. Der Einbezug in die unterschiedlichen Sozialversicherungen, die zu leistenden Beiträge sowie der Leistungsanspruch ergeben sich aus den entsprechenden Einzelgesetzen. Hierbei regeln die Statuten der Alters- und Hinterlassenenversicherung (AHV) auch für andere Zweige der Sozialversicherung, wer versichert ist und wer nicht.

Sowohl in der AHV als auch in der Invalidenversicherung sind alle Personen pflichtversichert, die entweder ihren Wohnsitz in der Schweiz haben oder in der Schweiz einer Erwerbstätigkeit

nachgehen. Wer in der AHV pflichtversichert ist, hat auch eine Beitragspflicht. Nach geltender Rechtsprechung zählt Prostitution als Erwerbstätigkeit im Sinne des Sozialversicherungsrechts. Für Prostituierte, die nach dem Sozialversicherungsrecht als *unselbstständig* erwerbstätig gelten, führen die Arbeitgeber die laufenden Beiträge an die Ausgleichskasse ab. *Selbstständige* müssen ihre Beiträge an die für sie zuständige Ausgleichskasse selber abführen.

An die Zugehörigkeit zur AHV knüpfen sich weitere Anspruchsberechtigungen. So haben alle Frauen einen Anspruch auf Mutterschaftsentschädigung (analog dem Mutterschaftsgeld in Deutschland), die in den neun Monaten vor der Geburt des Kindes obligatorisch AHV-versichert waren und in dieser Zeit mindestens fünf Monate erwerbstätig waren.¹⁸ Des Weiteren ist der Anspruch auf Familienzulagen abhängig von der Versicherung in der AHV. Arbeitslosengeld kann nur erhalten, wer unselbstständig erwerbstätig ist, einen Wohnsitz in der Schweiz hat und die notwendige Beitragszeit erfüllt hat. Wer in der AHV als unselbstständig erwerbstätig gilt, ist zudem während der Dauer des Arbeitsverhältnisses in der obligatorischen Unfallversicherung versichert.

Auch bei der Krankenversicherungspflicht sind Prostituierte anderen Erwerbstätigen gleichgestellt. Sie müssen spätestens drei Monate nach Aufnahme der Erwerbstätigkeit eine Krankenversicherung abschließen. Zuständig für die Kontrolle der Einhaltung der Krankenversicherungspflicht sind die Kantone. Generell sind Prostituierte auch dann krankenversicherungspflichtig, wenn sie keine Aufenthaltsbewilligung haben, ihr Wohnsitz jedoch in der Schweiz ist.

Insgesamt lässt sich festhalten, dass Prostituierte in der Schweizer Sozialversicherung analog zu anderen Erwerbstätigen behandelt werden und damit der Zugang zur Sozialversicherung grundsätzlich möglich bzw. vorgesehen ist. In der Realität ist es jedoch für Prostituierte, die nur für kurze Zeit in der Schweiz tätig sind, schwer möglich die notwendigen Versichertenzeiten zu erfüllen. Ein weiteres Problem stellt die vermutlich weit verbreitete Schwarzarbeit in der Prostitution dar.

3.2.5 Strafrecht

Das Schweizer Strafrecht definiert Prostitution als das gelegentliche oder gewerbsmäßige Anbieten und Preisgeben des eigenen Körpers an beliebige Personen zu deren sexueller Befriedigung gegen Geld oder geldwerte Leistungen. Die drei entscheidenden Kriterien sind:

1. Der eigene Körper ist involviert. Dienstleistungen ohne Anwesenheit eines körperlichen Gegenübers, z. B. Telefonsexdienstleistungen gelten damit nicht als Prostitution.
2. Es wird eine sexuelle Dienstleistung erbracht, egal welcher Art. Dies schließt homosexuelle und heterosexuelle Dienstleistungen ein, bei denen mittels Körperkontakt Kunden oder Kundinnen sexuell befriedigt werden. Aufgrund dieser Definition gelten z. B. Strip-tease oder Tabledance nicht als Prostitution. Ob eine tatsächliche Befriedigung erreicht wird, ist hingegen keine Voraussetzung.

¹⁸ Die Mutterschaftsentschädigung entspricht 80 % des zuvor erzielten durchschnittlichen Einkommens, maximal jedoch 196 CHF pro Tag.

3. Ein Austauschverhältnis besteht. Es wird eine sexuelle Dienstleistung angeboten, weil der Kunde ein Entgelt dafür versprochen hat. Die Bezahlung kann auch in anderer Form, z. B. in Form von Drogen, Urlaub, Markenartikeln etc. erfolgen.

Nicht entscheidend ist hingegen, ob das Anbieten und/oder Preisgeben des eigenen Körpers erstmalig, regelmäßig oder hauptberuflich geschieht.

Unter Strafe stehen nach dem Schweizer StGB die Zuführung Minderjähriger zur Prostitution sowie die Förderung der Prostitution; sexuelle Handlungen mit abhängigen Personen; sowie der Erwerb sexueller Dienstleistungen mit Minderjährigen. Die Delikte und das jeweilige Strafmaß werden nachstehend genauer erläutert.

▪ **Förderung der Prostitution – Art. 195 StGB**

Wer eine minderjährige Person der Prostitution zuführt oder ihre Prostitution fördert in der Absicht, daraus Vermögensvorteile zu ziehen, wird mit Freiheitsstrafe bis zu zehn Jahren oder mit Geldstrafe bestraft (Art. 195a). Gleiches gilt für die Zuführung von Personen zur Prostitution unter Ausnutzung ihrer Abhängigkeit (Art. 195b).

Nach Art. 195c wird mit bis zu zehn Jahren Freiheitsstrafe oder Geldstrafe bestraft, wer die Handlungsfähigkeit einer Person, die Prostitution betreibt, beeinträchtigt durch Überwachung oder Bestimmung von Ort, Zeit, Ausmaß oder anderen Umständen der Prostitution.

Das gleiche Strafmaß erhält nach Art. 195d, wer eine andere Person in der Prostitution festhält.

Handlungen, die gemeinhin als „Zuhältereie“ bezeichnet werden, sind somit durch Art. 195 b bis d StGB verboten und strafbar. Als Förderung der Prostitution nach Art. 195 gilt jedoch nicht, wenn eine Person eine Prostituierte oder einen Prostituierten beschützt, ohne sie oder ihn zu beherrschen. Auch macht sich nach geltender Rechtsprechung der Besitzer einer Sauna nicht strafbar, wenn er eine Preisliste erstellt und die täglichen Einkünfte der Prostituierten nach Abzug von 40 % Miete und Nebenkosten an die Prostituierten herausgibt.

Art. 195 StGB soll das Rechtsgut der sexuellen Selbstbestimmung der sich prostituierenden Personen schützen. Nach geltender Rechtsprechung gilt dieser Schutz nicht nur für Personen, die gegen ihren Willen zur Prostitution gezwungen oder in der Prostitution festgehalten werden, sondern auch für Personen, die sich freiwillig prostituieren.

Wie sich in der Praxis zeigt, ist jedoch häufig unklar, ob es sich bei den Bezugspersonen von Prostituierten um Zuhälter und damit Förderer der Prostitution handelt, oder ob die Personen lediglich eine Beschützerfunktion ausüben. Dies trifft z. B. auf viele rumänische und bulgarische Prostituierte in den Kantonen Aargau und Solothurn zu, die von Chauffeuren zum Straßenstrich nach Luzern gefahren werden. Hier sind die potenziellen Zuhälter häufig Familienangehörige, weshalb die Frauen Repressionen innerhalb der Familie fürchten.

▪ **Sexuelle Handlungen mit Minderjährigen gegen Entgelt - Art. 196 StGB**

Mit Freiheitsstrafe bis zu drei Jahren oder mit Bußgeld wird bestraft, wer mit minderjährigen Personen sexuelle Handlungen vornimmt oder an sich vornehmen lässt und dafür ein Entgelt leistet oder verspricht.

Diese strafrechtliche Regelung hat zwei Auswirkungen: Zum einen wird hiermit bundesweit ein Mindestalter von 18 Jahren für Prostituierte festgelegt. Zum anderen enthält das StGB eine strafrechtliche Verantwortung der Freier zur Einhaltung des Mindestalters.¹⁹

▪ **Unzulässige Ausübung der Prostitution – Art. 199 StGB**

Art. 199 schreibt vor, dass Personen, die den kantonalen Vorschriften über Ort, Zeit oder Art der Ausübung der Prostitution zuwiderhandeln, bestraft werden. Demnach liegt die Regelung des Prostitutionsgewerbes in der Zuständigkeit der Kantone. Ziel des Art. 199 StGB ist eine schweizweit einheitliche Sanktionierung in Form eines Bußgelds für derartige Verstöße.

▪ **Menschenhandel – Art. 182 StGB**

Nach Art. 182 StGB wird mit Freiheitsstrafe oder Geldstrafe bestraft, wer als Anbieter, Vermittler oder Abnehmer mit einem Menschen handelt (u. a. zum Zweck der sexuellen Ausbeutung). Das Anwerben von Menschen zu diesem Zweck ist dem Handel gleichgestellt. Handelt es sich bei dem Opfer um eine schutzbedürftige minderjährige Person, dann gelten verschärfte Strafbestimmungen.²⁰

Das Verbot des Menschenhandels orientiert sich damit an der internationalen Definition aus Art. 3 des Zusatzprotokolls gegen Menschenhandel der UNO-Vereinbarung gegen die transnationale organisierte Kriminalität.

Nach Art. 182 StGB macht sich strafbar, wer andere Personen anbietet, beschafft, verhandelt, vermittelt, verkauft und übernimmt oder zu diesem Zweck transportiert, befördert oder liefert.

Eine Einwilligung der sich prostituierenden Person zu dieser Tätigkeit ist kein Kriterium, um Menschenhandel auszuschließen. Vielmehr muss sichergestellt sein, dass diese Einwilligung ohne Zwang erfolgt ist und die Person z. B. nicht aufgrund fehlender Aufenthaltsgenehmigung dem Täter völlig ausgeliefert ist.

Auswirkungen:

Die beiden oben zitierten aktuellen Expertenberichte betonen die Unterscheidung zwischen Prostitution und Menschenhandel. Menschenhandel setzt voraus, dass eine Person nicht frei über ihren Körper bestimmen kann. Dieser Straftatbestand ist in der freiwilligen Prostitution nicht erfüllt. Beide Berichte differenzieren daher konsequent zwischen Prostitution und dem Straftatbestand des Menschenhandels.

In der Praxis sind die Verfolgung und Aufdeckung von Straftatbeständen im Bereich Prostitution (sowohl Prostitution Minderjähriger als auch Förderung der Prostitution) sehr aufwendig. Die zwei Expertenberichte empfehlen daher eine Aufstockung des Personals in den Strafverfolgungsbehörden. Neben einer verbesserten Personaldichte fordern beide Berichte einen angemessenen Frauenanteil in den Polizeiteams, da viele Opfer von Ausbeutung Frauen seien

¹⁹ Das Schutzalter von 18 Jahren wurde 2014 im Zuge der Umsetzung der sogenannten Lanzarote Konvention eingeführt.

²⁰ In diesem Fall besteht keine Option auf eine Geldstrafe, sondern es ist eine Freiheitsstrafe von mindestens einem Jahr vorgesehen.

und daher schneller Vertrauen zu Polizistinnen fassten. Des Weiteren empfiehlt die Expertenkommission Hilber eine Sensibilisierung und Professionalisierung von Polizei, Strafverfolgungsbehörden sowie Richterinnen und Richtern im Bereich Prostitution.

Die Expertengruppe Hilber sprach sich außerdem für die Gründung einer nationalen *Koordinationskonferenz Erotikgewerbe* aus, in der sich die wichtigsten Akteure auf Bundesebene koordinieren sollen. Analog zur nationalen Ebene wird eine verbesserte Koordination auf kantonalen Ebene in Form von Runden Tischen empfohlen.

Vor dem Hintergrund der aktuellen deutschen Reformdebatte diskutierte die Expertengruppe unter Leitung von Hilber zudem die Einführung einer Bestrafung von Freiern, die wissentlich sexuelle Dienste von Zwangsprostituierten in Anspruch nehmen. Aufgrund der schwierigen Aufdeckung und vor allem Beweisführung lehnte die Expertengruppe die Einführung eines solchen Straftatbestands jedoch mit der Begründung ab, dass dieser in der Praxis nicht befriedigend durchzusetzen sei.

3.2.6 Ausländerrecht

Generell dürfen Ausländerinnen und Ausländer ohne Visum 90 Tage zu touristischen Zwecken oder Dienstreisen etc. in der Schweiz bleiben. Es ist ihnen in dieser Zeit jedoch untersagt, ohne entsprechende Bewilligung einer Erwerbstätigkeit nachzugehen. Um eine solche Aufenthalts- und Arbeitsbewilligung zu erhalten, gelten für unterschiedliche Personengruppen unterschiedliche Voraussetzungen:

Angehörige der EU- und EFTA-Staaten

Für diese Personengruppe gilt das Freizügigkeitsabkommen (FZA). Es bestehen jedoch unterschiedliche Anforderungen für *selbstständige* und *unselbstständige* Erwerbstätige. Personen aus dieser Ländergruppe, die für eine *selbstständige Tätigkeit* eine Arbeits- und Aufenthaltsgenehmigung erhalten wollen, müssen neben ihrem gültigen Ausweisdokument einen Nachweis über die Selbstständigkeit vorlegen. Bei *unselbstständiger Tätigkeit* muss neben dem Ausweisdokument die Einstellungserklärung des Arbeitgebers vorgelegt werden. Für unselbstständige Erwerbstätige aus Bulgarien und Rumänien gilt jedoch bis zum 31. Mai 2016 weiterhin eine Übergangsregelung. Die Zulassung für unselbstständig Erwerbstätige aus diesen beiden Staaten ist analog zu den Regelungen für Drittstaatsangehörige (siehe unten) eingeschränkt.

Angehörige von Drittstaaten

Angehörige von Drittstaaten erhalten nur dann eine Arbeitsbewilligung für eine *unselbstständige* Erwerbstätigkeit, wenn sie die vorgesehenen arbeitsmarktrechtlichen Zugangsvoraussetzungen erfüllen. Danach muss die Tätigkeit dieser Personengruppe im gesamtwirtschaftlichen Interesse liegen und es müssen die orts- und branchenüblichen Lohn- und Arbeitsbedingungen gegeben sein. Die Zugangsvoraussetzungen beinhalten eine zahlenmäßige Beschränkung in Form eines Kontingents sowie den Vorrang von inländischen Arbeitskräften bzw. vollständig freizügigkeitsberechtigten Arbeitskräften aus dem EU- und EFTA-Raum. Personen aus Drittstaaten können aufgrund dieser Bestimmungen de facto keine Aufenthaltsgenehmigung zum Zweck der Prostitution erhalten, da es in der Schweiz bereits genügend Prostituierte

gibt und eine Zulassung neuer Prostituiertes aus Drittstaaten daher nicht im gesamtwirtschaftlichen Interesse liegt.

Das Bundesamt für Migration (BFM) nimmt bei Prostituierten, die in einem Bordell arbeiten, konsequent eine *unselbstständige* Erwerbstätigkeit im Sinne des Ausländerrechts an. Selbstständige Prostituierte werden nur zugelassen, solange sie außerhalb von Bordellen arbeiten, d. h. Straßenprostitution betreiben.

Personen, die gegen das Ausländerrecht verstoßen, indem sie z. B. falsche Angaben machen, werden mit Freiheitsstrafen bis zu drei Jahren oder Geldstrafe sanktioniert (Art. 118 Abs. 1 des Bundesgesetzes über die Ausländerinnen und Ausländer - AuG). Angehörigen aus Drittstaaten, die trotz fehlender Aufenthalts- und/oder Arbeitsbewilligung der Prostitution nachgehen, droht eine Freiheitsstrafe bis zu einem Jahr oder eine Geldbuße (Art. 117 AuG). Für Arbeitgeber, die Personen aus Drittstaaten ohne Aufenthaltsbewilligung beschäftigen, ist eine Freiheitsstrafe von bis zu einem Jahr vorgesehen.

Eine Besonderheit in der Schweiz ist derzeit noch das sog. Cabaret-Tänzerinnen-Statut. Das Statut bildet eine Ausnahme im Zulassungssystem von Arbeitskräften aus Drittstaaten und ermöglicht Frauen ohne spezifische Qualifikation, für maximal acht Monate pro Jahr in der Schweiz als Cabaret-Tänzerinnen tätig zu sein. Ca. 1.000 Frauen waren auf dieser Grundlage jährlich in der Schweiz erwerbstätig. Das Statut wurde vom Bundesrat im Oktober 2014 mit Wirkung zum 1. Januar 2016 aufgehoben, nachdem der Expertenbericht Hilber ein erhebliches Missbrauchspotenzial darin gesehen und sich deshalb für eine Aufhebung ausgesprochen hatte.

Auswirkungen:

Die meisten Prostituierten aus der EU oder dem EFTA-Raum nutzen das sog. Meldeverfahren für Selbstständige und gehen der Prostitution innerhalb der Schweiz für maximal 90 Tage pro Jahr nach. Hierbei wird eine Meldung ab dem ersten Tag der Ausübung verlangt. In der Praxis zeigt sich, dass die kantonalen Migrationsbehörden die Zulassung von Angehörigen von EU- und EFTA-Staaten sehr unterschiedlich handhaben. In einigen Kantonen wird die Zulassung an die Vorlage eines Arbeitsvertrags mit der bzw. dem Bordellbetreibenden geknüpft. Dies bedeutet einen vollständigen Ausschluss der Zulassung von Selbstständigen.²¹ Andere Kantone gehen von einer selbstständigen Tätigkeit im Sinne des Obligationenrechts aus und versuchen anhand eines obligatorischen persönlichen Meldegesprächs sicherzustellen, dass es sich um eine tatsächliche Selbstständigkeit handelt. Da Prostituierte nach der Zulassung häufig in andere Kantone wechseln, führt die heterogene Zulassungspraxis bei den kontrollierenden Behörden sowie den Prostituierten zu Verunsicherung. Das BFM hat aus diesem Grund im Jahr 2012 Empfehlungen für eine einheitliche Zulassungspraxis an die Kantone gesendet, welche jedoch auf Kritik der Beteiligten stieß.²²

²¹ Dieses Vorgehen ist vor allem in den Kantonen in der Ostschweiz gängige Praxis.

²² Kritisiert wurden insbesondere die Empfehlungen des BFM, die Prostituierten persönlich vorsprechen zu lassen sowie einen Businessplan als Nachweis der Selbstständigkeit zu verlangen.

3.3 Kantonale Kompetenzen

Die Regelung des Prostitutionsgewerbes fällt in die Zuständigkeit der Kantone. Die Kantone können örtliche und zeitliche Einschränkungen treffen sowie die weiteren Bedingungen der Ausübung festlegen. Verschiedene Kantone haben seit Beginn der 2000er Jahre begonnen, eigene Prostitutionsgesetze zu erlassen. Die Regelungen sind sehr unterschiedlich ausgestaltet, weshalb in der Schweiz, genau wie in Österreich, eine stark uneinheitliche Rechtslage besteht, die einer bundesweiten Regulierung des Sexmarktes entgegenwirkt.

Ein völliges Verbot der Prostitution können die Kantone nicht beschließen. Da Prostitution in der Schweiz als wirtschaftliche Tätigkeit anerkannt ist, wäre ein solches Verbot nicht mit der Schweizer Wirtschaftsfreiheit nach Art. 27 BV vereinbar.

Im Folgenden werden exemplarisch die kantonalen Regelungen in Bern und die Regelungen der Stadt Zürich mit dem aktuellen Reformvorschlag im Kanton Tessin verglichen. Diese Kantone wurden erstens ausgewählt, da Prostitution hier – verglichen mit anderen Kantonen – umfangreich vertreten ist²³ und zudem eine entscheidende Rolle in der politischen und medialen Debatte spielt bzw. in jüngster Zeit gespielt hat. Zweitens spiegeln die kantonalen Gesetze unterschiedliche Herangehensweisen wider, wobei das Berner Gesetz und die Züricher Verordnung weniger restriktive Regelungen beinhalten als der Gesetzesentwurf im Tessin.

Die Stadt Zürich hat ihre Prostitutionsgewerbeverordnung (PGV) im März 2012 erlassen. Die dazugehörigen Ausführungsbestimmungen stammen aus dem November 2012. Das Berner Gesetz über das Prostitutionsgewerbe (PGG) sowie die zugehörige Verordnung stammen aus demselben Jahr. Beide Gesetze bzw. Verordnungen traten 2013 in Kraft und weisen auffallende Ähnlichkeit auf. In Zürich war eine umfassende Neuregelung des Prostitutionsgewerbes notwendig geworden, nachdem offenkundig geworden war, dass auf dem Züricher Straßenstrich Sihlquai die Mehrzahl der Prostituierten Roma Frauen aus Ungarn waren, die unter ausbeuterischen Strukturen arbeiteten. Die Diskussion um den Züricher Straßenstrich wurde von einer erheblichen medialen Aufmerksamkeit begleitet.

Das Tessin war 2001 der erste Kanton, der ein Gesetz über die Prostitution beschlossen hat. Als Grenzkanton herrscht im Tessin eine besonders hohe Nachfrage nach sexuellen Diensten von Kunden aus dem benachbarten Italien. Auch viele der im Tessin tätigen Prostituierten stammen aus Italien, da in der benachbarten Lombardei sowohl Bordelle als auch Straßenprostitution verboten sind. Ein neuer Gesetzesvorschlag, der im Januar 2013 vorgestellt wurde, sieht eine deutliche Verschärfung der Regelungen vor, wie z. B. die Einführung einer Bewilligungspflicht für Prostituierte und verpflichtende regelmäßige ärztliche Untersuchungen. Der Entwurf ist im Tessiner Parlament umstritten.

²³ Laut einer Studie der Universität Genf (2008) betrug die Zahl der Prostituierten in Bern und Zürich zwischen 1.800 und 3.000 und lag damit schweizweit am höchsten. Für das Tessin gibt die Studie eine Zahl zwischen 600 und 1.050 Prostituierten an.

3.4 Vergleich der kantonalen Bestimmungen in Bern mit den Bestimmungen der Stadt Zürich und dem aktuellen Gesetzesentwurf im Tessin

Die Regelungen in Bern und Zürich weisen eine hohe Ähnlichkeit auf. Einer der wenigen auffälligen Unterschiede findet sich allerdings direkt bei den Zweckbestimmungen. Hier nennt das Berner Prostitutionsgesetz gleich an erster Stelle den Schutz der in der Prostitution tätigen Personen vor Ausbeutung und Missbrauch und die Sicherstellung von gesetzeskonformen Arbeitsbedingungen. Erst an zweiter Stelle folgen präventive, soziale und gesundheitsfördernde Maßnahmen und erst im dritten Absatz findet sich der Schutz der Bevölkerung vor störenden Begleiterscheinungen. Die Züricher Prostitutionsgewerbeverordnung (PGV) nimmt eine genau umgekehrte Priorisierung vor, indem zuerst der Schutz der Bevölkerung vor negativen Auswirkungen und danach der Schutz der Prostituierten vor Ausbeutung und Gewalt genannt wird. Die Züricher PGV nennt zudem den Schutz der öffentlichen Ordnung (Absatz c) sowie den Schutz der Gesundheit der am Prostitutionsgewerbe beteiligten Personen und die gesundheitliche und soziale Prävention als Zweckbestimmung. Der Tessiner Gesetzesentwurf stellt an erster Stelle ebenfalls auf den Schutz der öffentlichen Sicherheit, Ordnung, Gesundheit und des öffentlichen Bodens ab. An zweiter Stelle folgt der Schutz vor Ausbeutung und Gewalt in der Prostitution. Mit dem Gesetz soll außerdem eine rechtliche Grundlage geschaffen werden, um regelmäßige Kontrollen in Bordellbetrieben vornehmen zu können.

3.4.1 Begriffsdefinitionen und Beschränkungen der Form der Prostitutionsausübung

Das Berner PGG definiert Prostitution als „die Tätigkeit einer Person, die Handlungen sexueller Art für eine bestimmte oder unbestimmte Anzahl von Personen gegen Entgelt erbringt“. Die Züricher Verordnung definiert Prostitution ausdrücklich als eine *Dienstleistung*, „bei der eine sexuelle Handlung gegen Entgelt vorgenommen wird“. Beide Dokumente erkennen zudem ausdrücklich die Rechtsgültigkeit von Verträgen in der Prostitution an. Das Berner PGG schließt dabei jedoch die Möglichkeit aus, die Forderung der Leistungserbringung abzutreten. Zudem schreibt das PGG die Möglichkeit einer unselbstständigen Tätigkeit im Rahmen des Bundesrechts fest.

Sowohl in Bern als auch in Zürich ist Straßenprostitution mit bestimmten Einschränkungen erlaubt. Wohnungsprostitution ist ebenfalls unter bestimmten Voraussetzungen möglich.

Der Tessiner Gesetzesentwurf definiert Prostitution als „jede Aktivität, die das Anwerben von Kunden mit dem Ziel einer sexuellen Handlung oder ähnlichem beinhaltet sowie das Anbieten oder die praktische Ausübung von sexuellen Handlungen oder ähnlichem mit einer Person oder einer unbestimmten Anzahl Personen zum Zweck eines finanziellen, vermögensrechtlichen oder materiellen Vorteils“. Im Tessin wird die Rechtsgültigkeit von Verträgen nicht explizit im Gesetzesentwurf genannt. Als Bordell gilt hier jeder Ort, an dem die Ausübung der Prostitution praktisch ausgeführt wird. Im Berner PGG und der Züricher PGV werden Bordelle nicht explizit definiert. Straßenprostitution soll laut dem Gesetzesentwurf im Tessin vollständig verboten werden. An dieser Stelle wird der deutlich restriktivere Charakter des Tessiner Regelungsvorschlags deutlich.

Bezüglich Escort-Services spricht der Tessiner Gesetzesentwurf von „Vermittlung“. Als Vermittler wird dabei jede Person verstanden, die aktiv potentielle Kunden mit Personen, die die Prostitution ausüben, in Kontakt bringt. Im Tessin besteht eine Meldepflicht für derartige Aktivitäten (siehe Abschnitt 3.4.3.4). Das Berner PGG nennt als bewilligungspflichtige Tätigkeit neben dem Zurverfügungstellen von für die Prostitution bestimmten Räumlichkeiten auch das Vermitteln von Kontakten zwischen Prostituierten und potentiellen Kunden. Demnach fallen Aktivitäten, die allgemein als Escort-Service verstanden werden, in Bern unter die Genehmigungspflicht.

3.4.2 Persönliche Voraussetzungen der Prostituierten

3.4.2.1 Altersgrenze und Geschäftsfähigkeit

Ein Schutzalter von 18 Jahren ist in der Schweiz auf Bundesebene durch das Schweizer Strafgesetzbuch vorgeschrieben (siehe Abschnitt 3.2.5). Zudem verbietet das StGB sexuelle Handlungen mit nicht handlungsfähigen Personen.

3.4.2.2 Meldepflicht/Bewilligungspflicht

Eine generelle Meldepflicht der Prostituierten besteht weder in Bern noch in Zürich. Die Ausnahme bilden in Zürich Personen, die der Straßenprostitution nachgehen wollen. Hier gilt eine spezielle Bewilligungspflicht, in deren Rahmen die Prostituierten in einem obligatorischen persönlichen Gespräch bei der zuständigen Behörde vorstellig werden müssen (siehe Abschnitt 3.4.5).

Betreibende von Bordellbetrieben müssen ein Register mit den Angaben der Prostituierten führen, die in ihrem Betrieb arbeiten (siehe Abschnitt 3.4.3). Anders als in Österreich, müssen diese Daten jedoch nicht von vorneherein an die zuständigen Behörden gemeldet werden, sondern lediglich im Fall von Kontrollen vorgelegt werden.

Der Tessiner Gesetzesvorschlag sieht eine allgemeine Erlaubnispflicht für Prostituierte vor. Nur wer von der zuständigen Behörde eine Genehmigung erhalten hat, soll zukünftig der Prostitution nachgehen dürfen. Es können nur volljährige und urteilsfähige Personen eine Erlaubnis erhalten. Außerdem sollen sich Prostituierte vor der Registrierung einer medizinisch-gesundheitlichen Beratung unterziehen müssen. In einem Gesundheitszeugnis muss die Ansteckung mit sexuell übertragbaren Krankheiten vermerkt werden sowie die mögliche Gefahr einer solchen Ansteckung.

Die Erlaubnis muss regelmäßig erneuert werden. Die Erlaubnis kann widerrufen werden, wenn die Voraussetzungen zum Erhalt nicht länger erfüllt sind oder die Genehmigung aufgrund der Angabe falscher Tatsachen erhalten wurde. Die Registrierung kann außerdem auf Wunsch der Prostituierten gelöscht werden. Die zuständige Behörde speichert im Register die biometrischen Daten der Prostituierten, den Wohnort sowie Daten über die Aufenthaltsgenehmigung und deren Gültigkeit. Medizinische Daten werden nicht gespeichert, mit Ausnahme der Ergebnisse des medizinischen Gutachtens der verpflichtenden Gesundheitsberatung. Die registrierten Personen erhalten einen Nachweis über ihre Registrierung. Die Einzelheiten der

Registrierung, wie z. B. Zugang zum Register, Ausstellung des Registrierungsnachweises, Vernichtung der Daten nach Ablauf der Registrierung sowie technische und organisatorische Fragen des Datenschutzes sollen in einer entsprechenden Ausführungsverordnung geregelt werden.

3.4.3 Bordellbetriebe

3.4.3.1 Genehmigungspflicht für Bordellbetriebe

Sowohl in Bern als auch in Zürich unterliegen Bordelle einer Genehmigungspflicht. Der Tessiner Gesetzesentwurf sieht ebenfalls die Einführung einer Genehmigungspflicht für Bordelle vor. Demnach sollen Eröffnung und Betrieb nur noch erfolgen können, nachdem eine kantonale Genehmigung an eine natürliche oder juristische Person vergeben wurde.

In Bern werden als bewilligungspflichtige Tätigkeiten explizit a) das Vermieten von Räumlichkeiten zum Zweck der Prostitution und b) die Vermittlung von Kontakten zwischen Prostituierten und potenziellen Kunden genannt. In Zürich ist neben dem zur Verfügung stellen von Räumlichkeiten in Gebäuden auch das Zurverfügungstellen von Räumlichkeiten in Fahrzeugen eine genehmigungspflichtige Tätigkeit. Die Genehmigung ist dabei, genau wie in Tirol und Wien, an gewisse persönliche Voraussetzungen der Betreibenden sowie an bestimmte technische Voraussetzungen an den Betrieb geknüpft. Örtliche Einschränkungen für die Genehmigung bestehen jedoch weder in Bern noch in Zürich. Hier werden, anders als in der Mehrheit der österreichischen Landesgesetze, keine Schutzobjekte und/oder Schutzzonen genannt. Dies gilt nicht für den Tessiner Gesetzesentwurf, der umfangreiche örtliche Einschränkungen vornimmt. Die Bewilligung ist nicht auf andere Personen oder Örtlichkeiten übertragbar und gilt in Bern für eine Dauer von fünf Jahren, im Tessin nur für zwei Jahre.²⁴ In Bern hat die Bewilligungsbehörde eine elektronische Datenbank mit den Daten der Bewilligungen und den durchgeführten Kontrollen zu führen. Personen, die in Bern ein Bordell ohne Genehmigung betreiben, droht eine Strafe von bis zu 50.000 CHF. Ausgenommen von der Bewilligungspflicht sind Kleinstbordelle (siehe Abschnitt 3.4.4 zur Wohnungsprostitution).

3.4.3.2 Örtliche und technische Anforderungen an Bordellbetriebe

Örtliche Einschränkungen für die Genehmigung bestehen weder in Bern noch in Zürich. Hier werden, anders als in der Mehrheit der österreichischen Landesgesetze, keine Schutzobjekte und/oder Schutzzonen genannt. Dies ist anders im Tessiner Gesetzesentwurf. Dieser schreibt vor, dass Bordelle nirgendwo angesiedelt sein dürfen, wo sie die öffentliche Ruhe und Ordnung gefährden. Gänzlich ausgeschlossen sind Gebiete, die primär dem Wohnen dienen (primäre und sekundäre Wohngebiete), sowie in der Nähe von Schulen, Krankenhäusern, Altenheimen, bekannten kulturellen Einrichtungen oder Friedhöfen. Die Entfernung zu diesen

²⁴ Der Tessiner Gesetzesvorschlag sieht vor, dass die Genehmigung zunächst zweimal für zwei Jahre beantragt werden kann. Bei der dritten Beantragung kann die Gültigkeitsdauer auf einen Zeitraum von zwei bis fünf Jahren ausgedehnt werden.

Schutzobjekten muss zwischen 150m und 300m betragen. Die Kommunen können den exakten Abstand festlegen.

Der Tessiner Entwurf enthält des Weiteren eine Beschränkung der Öffnungszeiten. Bordelle dürfen nur in der Zeit zwischen zehn Uhr morgens und drei Uhr nachts geöffnet sein. Kommunen steht es frei, die Öffnungszeit auf zehn Uhr morgens bis ein Uhr nachts weiter einzuschränken.

Bezüglich der technischen Voraussetzungen schreibt das Berner PPG vor, dass die Räumlichkeiten den in der Gesetzgebung vorgesehenen Anforderungen an Sicherheit, Sauberkeit und Hygiene genügen müssen. Die zugehörige Verordnung spezifiziert diesbezüglich, dass Prostituierten angemessene Raumflächen und Sanitäranlagen mit Duscmöglichkeiten zur Verfügung stehen und Betreibende verpflichtet sind, Räume, Mobiliar und Bettzeug regelmäßig reinigen zu lassen. In Zürich müssen Bordelle über mindestens einen Aufenthaltsraum mit Personalspinten verfügen. Die weiteren Vorgaben ergeben sich aus den baurechtlichen Bewilligungen. Der Tessiner Gesetzesvorschlag ist hier weniger konkret und nennt lediglich die Einhaltung der hygienisch-sanitären Standards.

3.4.3.3 Persönliche Voraussetzungen der Betreibenden

Die Genehmigung ist in Bern und Zürich sowie zukünftig wohl auch im Tessin an bestimmte persönliche Voraussetzungen der Bordellbetreibenden geknüpft. Eine Genehmigung können demnach nur Personen erhalten, die voll handlungsfähig und verlässlich sind (Verlässlichkeitsprüfung). Als verlässlich gelten nach dem Berner PGG Personen, deren Vorleben und bisheriges Verhalten Gewähr für eine rechtskonforme Ausübung der Tätigkeit bieten. Diese Gewähr ist nicht gegeben bei Personen, die wegen eines Verbrechens gegen die Freiheit oder die sexuelle Integrität nach dem Schweizer StGB verurteilt worden sind oder sonst in schwerwiegender Weise gegen die öffentliche Sicherheit in der Schweiz oder im Ausland verstoßen haben. In Zürich ist die Gewähr für eine einwandfreie Betriebsführung dann nicht gegeben, wenn die oder der Antragstellende in den fünf Jahren zuvor wiederholt gegen die gesetzlichen Arbeitsbedingungen oder Ausführungsbestimmungen über betriebliche Mindeststandards im Sinne der PGV verstoßen hat oder aufgrund einschlägiger Straftaten im Zusammenhang mit der sexgewerblichen Tätigkeit angezeigt oder verurteilt worden ist.

Im Tessin ist die Zuverlässigkeit noch restriktiver gefasst. Personen, die zuvor gegen das Schweizer StGB verstoßen haben, können keine Genehmigung erhalten. Zudem soll zukünftig keine Genehmigung erhalten können, wer Insolvenz anmelden musste oder sich in einer derart prekären ökonomischen Situation befindet, dass diese die Unabhängigkeit der Geschäftsführung gefährden könnte. Gleiches gilt für Personen, denen innerhalb der vergangenen fünf Jahre eine Lizenz zum Betrieb eines Bordells entzogen worden ist. In allen Fällen ist der erforderliche Nachweis in Form eines Strafregisterauszugs zu erbringen.

3.4.3.4 Genehmigungsverfahren für Bordellbetriebe

Das Berner PGG schreibt vor, dass Bewilligungsanträge spätestens 60 Tage vor der geplanten Betriebseröffnung bei der zuständigen Behörde einzureichen sind. Die zuständige Bewilligungsbehörde ist die Regierungsstatthalterin oder der Regierungsstatthalter.

Die antragstellende Person hat ein von der Bewilligungsbehörde zur Verfügung gestelltes Formular zu benutzen und muss den Antrag zunächst bei der zuständigen Stelle der Standortgemeinde einreichen. Diese prüft den Antrag und leitet ihn mit einer Stellungnahme an die Bewilligungsbehörde weiter.

Die Antragstellerin oder der Antragsteller muss Angaben zu Vor- und Nachnamen, Geschlecht, Geburtsdatum, Staatsangehörigkeit, Heimatort sowie Wohnadresse machen. Dem Antrag muss eine Kopie des Lichtbildausweises und ein Strafregisterauszug beigelegt werden. Zusätzlich müssen Angaben über Name und Adresse des Betriebs sowie Telefonnummer und ggf. Adresse des Internetauftritts und die Betriebszeiten gemacht werden. Außerdem müssen dem Antragsgesuch Grundrisspläne beigelegt werden, in denen die Räume, in denen Prostitution ausgeübt werden soll, sowie die Sanitärräume speziell zu kennzeichnen sind. Des Weiteren müssen Angaben gemacht werden über die Mietpreise der Räume, in denen Prostitution stattfinden soll, inklusive aller Nebenkosten, insbesondere Kosten für Reinigung, Bettwäsche und Handtücher. Zudem muss Auskunft erteilt werden über die maximale Anzahl der im Bordell tätigen Personen. Schließlich sind dem Antragsgesuch weitere erforderliche Genehmigungen, wie z. B. Gastgewerbe- und Baubewilligung, anzufügen.

Für Escort-Services sind Angaben über Name und Adresse des Escort-Services sowie über Telefonnummer und Internetauftritt zu machen.

Bei juristischen Personen muss ein Auszug aus dem Handelsregister vorgelegt werden.

In Zürich ist die zuständige Behörde die Bewilligungsstelle der Stadtpolizei. Hier muss die Antragstellerin oder der Antragsteller die notwendigen Unterlagen einreichen (Identitätsnachweis und Strafregisterauszug). Daneben müssen die baurechtliche Bewilligung und ein Betriebskonzept eingereicht werden, das Angaben zur Salongröße, den Vereinbarungen mit den dort tätigen Prostituierten, zum Gesundheitsschutz und zur Gewaltprävention enthält. Die Bewilligungsstelle kann die antragstellende Person zu einem persönlichen Gespräch vorladen. Die für Milieu- und Sexualdelikte zuständigen Polizeibeamten haben vor der Erteilung der Bewilligung die ihnen zugänglichen Datenbanken zu prüfen. Die Bewilligung kostet in Zürich 300 CHF.

Der Tessiner Vorschlag sieht noch keine derart detaillierten Regelungen vor. Diese sollen erst durch die Ausführungsbestimmungen festgelegt werden. Wesentliche gesetzliche Vorgaben sind, dass die antragstellende Person die städtische Gebäudelizenz bzw. eine Baugenehmigung sowie einen hygienischen Eignungsnachweis vorlegen muss. Außerdem muss der Name der verantwortlichen Geschäftsführerin oder des Geschäftsführers angegeben werden. Die Behörde kann die Genehmigung an weitere Auflagen knüpfen.

Escort-Services sollen im Tessin zukünftig anzeigepflichtig sein. Die zuständige Behörde führt dann ein Register mit den Personen, die als „Vermittler“ tätig sind. Als Escort-Services werden

alle Geschäftsmodelle verstanden, bei denen Personen gewerblich Kontakte zwischen potenziellen Kunden und Prostituierten vermitteln. Unter die Anzeigepflicht fallen demnach zukünftig „alle natürlichen und juristischen Personen, die aktiv potenzielle Kunden mit Personen, die die Prostitution ausüben, in Kontakt bringen oder andersherum.“ Nicht unter die Anzeigepflicht fallen danach Personen, die allein in passiver Form Kontakte vermitteln, beispielsweise durch das Erstellen von Werbeanzeigen oder Websites. Handelt es sich um eine juristische Person, so ist die Geschäftsführerin oder der Geschäftsführer anzugeben. Diese Person muss die gleichen persönlichen Kriterien erfüllen wie eine Geschäftsführerin oder ein Geschäftsführer eines Bordells. Die Person, welche die Geschäfte des Escort-Services leitet, ist nach dem Gesetzesentwurf verpflichtet, stets aktuelle Unterlagen zu führen, aus denen hervorgeht, welche Personen in ihrem Betrieb tätig sind. Es ist untersagt, Personen in einem Escort-Betrieb arbeiten zu lassen, die keine Registrierung als Prostituierte nachweisen können.

3.4.3.5 Weitere Anforderungen an Bordellbetriebe

In allen drei Kantonen²⁵ gelten für Inhaberinnen und Inhaber einer Bordelllizenz weitere Pflichten im Zusammenhang mit dem Bordellbetrieb.

In Bern und Zürich müssen Betreibende sicherstellen, dass nur volljährige und handlungsfähige Personen mit einer gültigen Aufenthaltsbewilligung in ihren Räumlichkeiten der Prostitution nachgehen. Sie sind verantwortlich für die Aufrechterhaltung der öffentlichen Ordnung und die Einhaltung der gesetzlichen Arbeitsbedingungen im Betrieb. Das Berner PGG schreibt zudem explizit vor, dass die Bedingungen im Betrieb nicht dem Schweizer StGB widersprechen dürfen. Hier ist insbesondere die Verantwortung der Betreibenden dafür zu nennen, dass alle Prostituierten ihrer Tätigkeit freiwillig und ohne irgendeine Form von Zwang nachgehen.

Die Züricher PGV verbietet Betreibenden, Mietpreise und Nebenkosten zu erheben, die in offensichtlichem Missverhältnis zur erbrachten Leistung stehen.

Im Tessin werden Betreibende bzw. Geschäftsführerinnen und Geschäftsführer zukünftig verantwortlich dafür sein, dass nur Personen mit einer gültigen Aufenthaltserlaubnis und behördlichen Registrierung in ihrem Betrieb tätig werden. Außerdem müssen sie dafür Sorge tragen, dass die in ihrem Betrieb tätigen Personen über einen gültigen Identitätsnachweis verfügen und dort freiwillig und nicht unter Zwang arbeiten. Sie müssen zudem die Einhaltung der Lokalordnung und der hygienisch-sanitären Vorgaben sicherstellen. Die Behörde kann die Genehmigung an weitere Auflagen knüpfen.

Die Bewilligungsinhaberinnen und -inhaber sind zudem verpflichtet, Präservative unentgeltlich (Zürich und Tessin) bzw. maximal zum Einkaufspreis (Bern) zur Verfügung zu stellen. In Zürich und Bern müssen des Weiteren mehrsprachige Hinweise zu Informationsangeboten der zuständigen Behörden gut sichtbar ausgehängt werden. Im Tessin ist zukünftig die Genehmigung im Eingangsbereich des Bordells auszuhängen.

²⁵ Hier wird vom Tessiner Gesetzesentwurf ausgegangen, d. h. die dargestellten Regelungen sind noch nicht verabschiedet.

In allen drei Kantonen haben Betreibende ein Register mit einer Aufstellung der in ihrem Betrieb arbeitenden Prostituierten zu führen. In Bern gelten die folgenden Detailregelungen: Das Register muss Auskunft geben über die persönlichen Daten der Prostituierten²⁶ und muss eine Kopie des Identitätsausweises und ggf. der Aufenthalts- und Arbeitsbewilligung enthalten. Das Register muss Aufschluss geben über das wirtschaftliche Verhältnis zwischen beiden Parteien.²⁷ Außerdem muss es Informationen über den Zeitpunkt der Aufnahme und die Beendigung der Tätigkeit der Prostituierten enthalten. Alle Daten sind stets aktuell zu halten und bei Kontrollen unaufgefordert vorzulegen. Das Register muss vor dem Zugriff unberechtigter Personen geschützt aufbewahrt werden. Alle Daten sind nach Beendigung der Tätigkeit zwei Jahre aufzubewahren und dann zu vernichten.

Die kantonalen Regelungen schreiben außerdem vor, dass Betreibende eine geeignete Person als Stellvertreterin bzw. Stellvertreter ernennen und der Behörde melden müssen. Diese Person muss die gleichen persönlichen Voraussetzungen erfüllen wie die Lizenzinhaberin bzw. der Lizenzinhaber (Handlungsfähigkeit; Zuverlässigkeitsprüfung).²⁸

Der Tessiner Entwurf schreibt vor, dass bei einer persönlichen Abwesenheit der Geschäftsführerin oder des Geschäftsführers von mehr als fünf Tagen der zuständigen Behörde unverzüglich eine Vertretung gemeldet werden muss. Die Vertretungsdauer kann maximal 40 Tage betragen.

3.4.3.6 Verstoß gegen die gesetzlichen Pflichten und sonstige Auflagen

Kommen Bordellbetreibende ihren Pflichten nicht nach, dann droht ihnen der Entzug ihrer Genehmigung. Es droht zudem ein Bußgeld. Gleiches gilt, wenn die Voraussetzungen für die Erteilung der Bewilligung nachträglich wegfallen. Bei leichten Verstößen kann eine Verwarnung ausgesprochen oder es können zusätzliche Auflagen erhoben werden. Der Tessiner Entwurf sieht bei leichten Verstößen einen temporären Entzug der Genehmigung vor. Das Berner PGG schreibt vor, dass bei Verbrechen gegen die Freiheit oder die sexuelle Integrität oder bei anderweitigen schwerwiegenden Verstößen gegen die öffentliche Sicherheit und Ordnung die Bewilligung für ein bis fünf Jahre zu entziehen ist.

3.4.4 Wohnungsprostitution

Sowohl in Bern als auch in Zürich sind Kleinstbordelle erlaubt und unterliegen nicht der Genehmigungspflicht. In Bern gilt die Ausnahme von der Bewilligungspflicht für Fälle, in denen die Vermieterin bzw. der Vermieter nicht mehr als eine Räumlichkeit für die Ausübung der Prostitution vermietet. Gleichzeitig darf Prostitution nur von der Person ausgeübt werden, auf

²⁶ Vor- und Nachname, Pseudonym, Geschlecht, Geburtsdatum und -ort sowie Heimatort bzw. Staatsangehörigkeit.

²⁷ Die im Mietpreis enthaltenen Leistungen der Betreibenden sind hier aufzuführen, wie z. B. Zurverfügungstellung und Benutzung der Räumlichkeiten, Wäschereidienste etc.

²⁸ In Bern tritt diese Pflicht erst bei einer einmonatigen Abwesenheit der Bewilligungsinhaberin bzw. des Bewilligungsinhabers ein.

die der Mietvertrag ausgestellt ist. In Zürich dürfen hingegen bis zu zwei Personen ohne Genehmigung in den gleichen Räumlichkeiten der Prostitution nachgehen. Hausbesuche sind nicht weiter gesetzlich geregelt.

Im Tessin ist Prostitution zukünftig grundsätzlich nur in genehmigten Bordellen erlaubt.

Auswirkungen:

In Zürich ist die Zahl der kleineren Bordelle und Kleinstbordelle bereits seit 2006 kontinuierlich gesunken, wohingegen die Zahl der Großbordelle von 8 auf 12 gestiegen ist. Es besteht zwar eine Befreiung von der Bewilligungspflicht für Kleinstbordelle mit maximal zwei Prostituierten, die Betreibenden müssen aber dennoch eine Baubewilligung vorlegen. Diese wird für Bordelle in Wohngebieten mit mehr als 50 % Wohnanteil jedoch nicht vergeben, womit das Betreiben eines Kleinstbordells in der Züricher Innenstadt de facto unmöglich ist. Dies hat eine Verdrängung der Kleinstbordelle zur Folge. Allein im Jahr 2014 reduzierte sich die Zahl der Kleinstbordelle um ein Drittel auf ca. 100. Diese Entwicklung wird vom Züricher Stadtrat als unerwünschte Konsequenz der neuen Verordnung gewertet, da für Prostituierte gerade in kleinen Betrieben eine reale Möglichkeit auf eine unabhängige und selbstbestimmte Ausübung der Prostitution besteht. Die Stadt überprüft daher, ob im Rahmen der Revision der Verordnung eine Duldung der Kleinstbetriebe eingeführt werden soll.

3.4.5 Straßenprostitution

Straßenprostitution ist in Bern und Zürich erlaubt, unterliegt jedoch klaren örtlichen Einschränkungen sowie weiteren Bedingungen. Straßenprostitution wird definiert als Prostitution auf öffentlichem Grund oder Prostitution, welche vom öffentlichen Grund aus einsehbar ist.

Der Tessiner Gesetzesentwurf sieht ein vollständiges Verbot der Straßenprostitution vor. Darunter fällt auch ein Verbot der Prostitution an privaten Orten, welche vom öffentlichen Raum aus einsehbar sind.

In Bern ist Straßenprostitution in Gebieten verboten, die a) vornehmlich dem Wohnen dienen; b) an Haltestellen und in der Umgebung von öffentlichen Verkehrsmitteln während der Betriebszeiten; sowie c) in der unmittelbaren Umgebung von religiösen Stätten, Friedhöfen, Kindertagesstätte, Schulen, Krankenhäusern und Heimen. Die Gemeinden können auf der Grundlage des Schutzes der öffentlichen Ruhe und Ordnung, des Verkehrs und des Anstands weitere örtliche und zeitliche Einschränkungen vornehmen.

Die Stadt Zürich hat eine stärkere Reglementierung der Straßen- und Fensterprostitution vorgenommen. Hier ist Straßen- und Fensterprostitution grundsätzlich nur in solchen Gebieten und zu solchen Zeiten erlaubt, die vom Stadtrat zu diesem Zweck festgelegt worden sind (sog. Strichzonen).

Die Prostituierten in Zürich benötigen eine Bewilligung für die Straßenprostitution (nicht jedoch für die Tätigkeit in einem Bordell, siehe Abschnitt 3.4.2). Die Prostituierten müssen vor Aufnahme der Straßenprostitution persönlich bei der Stadtpolizei eine Bewilligung einholen. In diesem Zusammenhang werden die Gesuchstellenden über ihre persönlichen Rechte und Pflichten sowie über Risiken und Unterstützungsangebote informiert. Das Beratungsgespräch

führt die zuständige Stelle des Sozialdepartements. Entsteht bei dem persönlichen Gespräch seitens der Polizei oder der Beratungsstelle der Verdacht auf Menschenhandel, wird mit Einverständnis der betroffenen Person Kontakt mit den entsprechenden Fachstellen aufgenommen.

Die Bewilligung für Straßenprostituierte ist personenbezogen und nicht übertragbar und an folgende persönliche Voraussetzungen geknüpft: Eine Bewilligung erhält nur, wer volljährig und handlungsfähig ist, einen gültigen Lichtbildausweis sowie einen Nachweis über eine Aufenthalts- und Erwerbsbewilligung und eine Krankenversicherung vorlegt. Die Bewilligung kann befristet ausgestellt werden und kostet 40 CHF. Sie gibt Auskunft über den örtlichen und zeitlichen Geltungsbereich und die Bewilligungsdauer. Die Bewilligung ist bei der Ausübung der Straßenprostitution mitzuführen und auf Verlangen den Kontrollbehörden vorzuzeigen.

Die Stadt Zürich erhebt zudem eine Nutzungsgebühr für Strichplätze, d. h. Prostituierte müssen an einem sog. Strichautomaten vor Ort für fünf 5 CHF ein Tagesticket lösen. Dafür müssen die Prostituierten ihren Bewilligungscode, den sie mit der Genehmigung erhalten, am Automaten eintippen. Prostituierte, die bei polizeilichen Kontrollen dreimal ohne Ticket angetroffen werden, verlieren ihre Bewilligung für das ganze Jahr.

Das zuständige Polizeidepartement kann nach Anhörung der Fachkommission (siehe Abschnitt 3.4.8) die Anzahl der Bewilligungen beschränken, wenn dies aufgrund übermäßiger Immissionen, der Verkehrssicherheit oder der Platzverhältnisse notwendig ist.

Personen, die in Zürich außerhalb der bewilligten Gebiete und Zeiten oder ohne Bewilligung der Straßenprostitution nachgehen, droht ein Bußgeld.

Auswirkungen:

Die Stadt Zürich hat den ehemaligen Straßenstrich am Shilquai geschlossen und dafür Strichplätze in Altstetten und Niederdorf eröffnet. In Altstetten unterhält das Sozialdepartement einen Strichplatz mit sogenannten Verrichtungsboxen, in die die Freier mit dem Auto fahren können und die anschließend mit einem Vorhang geschlossen werden. Für die Prostituierten stehen ein Beratungspavillon mit Aufenthaltsraum, Sanitäranlagen und Spinten sowie eine Betreuung durch Sozialarbeiterinnen und -arbeiter bereit. Die Zahl der in Altstetten tätigen Prostituierten ist jedoch deutlich niedriger als die Anzahl der Personen, die zuvor am Shilquai gearbeitet hat.

Die Stadt zieht eine positive Bilanz aus den neuen Regelungen und bewertet den Strichplatz als Erfolg. Laut der Stadt Zürich habe aufgrund von polizeilichen Kontrollen keine Verlagerung in andere Gebiete stattgefunden. Die Prostituierten schätzen laut einer Umfrage die Beratungsstruktur vor Ort, klagen aber über geringere Einnahmen und die zu entrichtende Gebühr. Die Polizei berichtet hingegen, dass bestimmte ungarische Tätergruppen ihre Aktivitäten in andere Kantone oder ins Ausland verlagert hätten. In Zürich tätige Beratungsstellen beurteilen die Auswirkungen der Reform hingegen negativ. Nach ihren Erfahrungen wurden viele Prostituierte in die Illegalität gedrängt. Laut der Fachstelle Frauenhandel und Frauenmigration Zürich (FIZ) arbeite ein Großteil der ehemaligen Shilquai-Prostituierten weiterhin – nunmehr illegal – im Langstraßenviertel oder in Zimmern am Stadtrand und kontaktiere die Freier über das In-

ternet. Die Prostituierten seien nun deutlich schwieriger oder gar nicht mehr für soziale Einrichtungen und Beratungsorganisationen erreichbar. Die Verdrängung aus dem Innenstadtbereich habe zudem zu einem Anstieg der Mietpreise für die Prostituierten geführt.

3.4.6 Kundenverantwortlichkeit

In Zürich werden Freier bestraft, die außerhalb der zugelassenen Gebiete oder Zeiten Straßenprostitution in Anspruch nehmen. Die Bestrafung von Freiern von minderjährigen Prostituierten ist bundesweit durch das Strafgesetzbuch geregelt. Eine Bestrafung von Freiern von Zwangsprostituierten besteht derzeit nicht und wurde von der Expertengruppe Hilber einstimmig aufgrund der schwierigen Durchsetzung abgelehnt (siehe Abschnitt 3.2.5). Der Entwurf aus dem Tessin enthält keinerlei Vorgaben bzw. Einschränkungen für Kunden.

3.4.7 Information und Prävention

Das Berner PGG und die Züricher PGV enthalten eine Verpflichtung für die entsprechenden Gesundheits- und Fürsorgedirektionen, Präventionsangebote sowie soziale und gesundheitliche Betreuung für Prostituierte bereitzustellen. Darüber hinaus müssen die zuständigen Stellen Sorge dafür tragen, dass Prostituierte ausreichend über ihre Rechte und Pflichten informiert sind. In Zürich ist hierfür im Rahmen des Bewilligungsgespräches eine mehrsprachige Broschüre auszuhändigen und in den Salons gut sichtbar auszuhängen. Zudem schreibt die Züricher PGV vor, dass die Stadt niedrigschwellige Zugang zu medizinischen Angeboten, Sozialarbeit und Intervention bei Ausbeutung anbieten soll.

Der Tessiner Entwurf sieht die Finanzierung und Bereitstellung von Informationsangeboten sowie die Durchführung einer Sensibilisierungskampagne vor. Diese haben den Schutz der öffentlichen Gesundheit im Bereich der Prostitution zum Gegenstand (insbesondere eine Aufklärung über die Ansteckungsgefahr mit STI). Der Kanton soll dazu mit den zuständigen unabhängigen Trägern kooperieren. Des Weiteren sollen Prostituierte bestimmte staatliche Angebote, wie z. B. psychosoziale Beratung oder Sozial-, Gesundheits- und Rechtsberatung, kostenlos nutzen können.

3.4.8 Koordinierung

Zur besseren Koordinierung der beteiligten Akteure hat der Kanton Bern eine Kommission als beratendes Fachorgan des Kantons und der Gemeinden ins Leben gerufen. Die Kommission soll erstens regelmäßig über die Entwicklungen im Prostitutionsgewerbe informieren, zweitens die Zusammenarbeit der zuständigen Stellen fördern, drittens die Wirksamkeit der getroffenen Maßnahmen evaluieren und viertens Vorschläge zur Änderung des Gesetzes machen sowie

dem Regierungsrat Bericht erstatten.²⁹ Auch in Zürich wurde eine derartige Kommission eingesetzt.

Der Tessiner Gesetzesentwurf sieht kein derartiges Gremium vor. Hier wird stattdessen ausführlich die Verpflichtung der beteiligten Behörden festgeschrieben, sich im Verdachtsfall gegenseitig Auskunft zu erteilen. So soll z. B. auch die Staatsanwaltschaft verpflichtet sein, Informationen über rechtskräftige Verurteilungen und Anklageschriften an die für die Genehmigungen zuständige Verwaltungsbehörde zu übermitteln.

3.4.9 Kontrollen und Strafen

In Bern, Zürich und zukünftig vielleicht auch im Tessin ist den zuständigen Kontrollbehörden jederzeit Zutritt zum Bordell sowie Einsicht in die erforderlichen Unterlagen zu gewähren. Die Behörden dürfen dazu die Räumlichkeiten betreten und kontrollieren sowie die Identität der Anwesenden überprüfen. In Zürich ist das zuständige Kontrollorgan die Abteilung Milieu- und Sexualdelikte der Stadtpolizei. Die Stadt erhebt zudem eine jährliche Gebühr für die Kontrollen.³⁰ Das Berner PGG schreibt explizit vor, dass die Kontrollen unter den zuständigen Behörden soweit wie möglich zu koordinieren sind. Bei Gefahr im Verzug oder schwerwiegender Störungen der Ruhe und öffentlichen Ordnung kann der Betrieb vorsorglich unterbunden werden.

Die Möglichkeit, polizeiliche Kontrollen in Bordellen vornehmen zu können, ohne dafür eine Einwilligung der Staatsanwaltschaft zu benötigen, ist eines der wesentlichen Ziele des neuen Tessiner Gesetzesentwurfs. Der Entwurf sieht außerdem vor, dass Übertretungen des neuen Prostitutionsgesetzes zukünftig mit Geldstrafen zwischen 200 CHF und 40.000 CHF bestraft werden. Nähere Bestimmungen, z. B. auf welche Übertretung welches Strafmaß stehen soll, enthält der Entwurf jedoch nicht.

3.4.10 Werbung

Rechtliche Vorgaben zur Werbung für Prostitution bestehen weder in Bern noch in Zürich. Eine Einschränkung in Bezug auf Erotik-Anzeigen findet sich jedoch im Kanton Genf. Hier sind Bordelle dafür verantwortlich, dass die öffentliche Sicherheit und Gesundheit nicht gefährdet wird. Auf Grundlage dieser Regelung hat das BG einer Betreiberin zu 1.000 CHF Strafe verurteilt, weil ihr Bordell für Unsafe-Sex-Praktiken geworben hatte. Laut dem Tessiner Gesetzesentwurf muss jede Werbeanzeige den Hinweis enthalten „autorisiert zur Ausübung der Prostitution nach dem Prostitutionsgesetz“ (bei Prostituierten) bzw. „Bordell genehmigt nach dem Prostitutionsgesetz“ bei Betrieben.

²⁹ Die Kommission setzt sich zusammen aus Vertreterinnen und Vertretern der Kantonspolizei, der Staatsanwaltschaft, der Regierungstatthalterämter, des Amtes für Migration und Personenstand, der Gesundheits- und Fürsorgedirektion, der Arbeitsmarktkommission, der vom Prostitutionsgewerbe betroffenen Gemeinden und der sozialen Leistungserbringer. Sie tagt mindestens einmal jährlich. Die Amtsdauer der Mitglieder beträgt vier Jahre und eine Wiederwahl ist zulässig.

³⁰ Für Bordellbetriebe mit bis zu drei Arbeitsplätzen 300 CHF, mit vier bis zehn Arbeitsplätzen 600 CHF und ab 10 Arbeitsplätzen 900 CHF.

3.5 Fazit kantonaler Vergleich

Der Vergleich zeigt, dass die Regelungen in Bern und Zürich sehr ähnlich gestaltet sind. Der Gesetzesentwurf im Tessin weicht an mehreren Stellen deutlich von den beiden anderen Regelungen ab und ist insgesamt wesentlich restriktiver.

Die unterschiedliche Ausrichtung wird bereits an den jeweiligen Zweckbestimmungen deutlich. Während das Berner PGG zuerst den Schutz der Prostituierten vor Ausbeutung und Missbrauch und die Sicherstellung gesetzeskonformer Arbeitsbedingungen nennt, steht im Tessiner Gesetzesentwurf der Schutz der öffentlichen Sicherheit und Ordnung an erster Stelle. Auch schreibt der Tessiner Entwurf, anders als in Zürich und in Bern, nicht ausdrücklich die Rechtsgültigkeit von Verträgen in der Prostitution fest.

Gemeinsam ist allen drei untersuchten Gesetzen und Verordnungen bzw. Gesetzentwürfen, dass sie eine Genehmigungspflicht für Bordelle enthalten. In Bern sind darüber hinaus Escort-Services genehmigungspflichtig. Im Tessin soll diese Aktivität anzeigepflichtig werden. Bezüglich der Bordellgenehmigung bestehen in Bern und Zürich sehr ähnliche Anforderungen. So müssen laut Berner PGG die Räumlichkeiten den gesetzlichen Sicherheits- und Hygieneanforderungen entsprechen und den Prostituierten genügend Raumfläche sowie Sanitäranlagen mit Duscmöglichkeiten bieten. Der Tessiner Gesetzesentwurf nennt keine konkreten technischen Voraussetzungen zum Schutz der im Bordell tätigen Personen. Dagegen enthält der Entwurf klare örtliche Einschränkungen. Bordelle sind demnach weder in Wohngebieten noch in einer Entfernung von 150m bis 300m um Schulen, Altenheime, Krankenhäuser und Friedhöfe erlaubt. Des Weiteren sieht der Entwurf eine Beschränkung der Öffnungszeiten vor. Örtliche und zeitliche Einschränkungen dieser Art finden sich dagegen weder in Bern noch in Zürich.

Auch bei den persönlichen Voraussetzungen der Betreibenden enthält der Tessiner Entwurf die strikteste Regelung. In allen drei Gebieten müssen Betreibende (zukünftig) zum Erhalt einer Bordellgenehmigung ihre Verlässlichkeit nachweisen. Im Tessin soll diese jedoch nur gegeben sein, wenn die antragstellende Person keinerlei Vorstrafen hat. In Bern und Zürich wird eine Genehmigung nur bei bestimmten schwerwiegenden oder milieubezogenen Vorstrafen verweigert.

Alle drei untersuchten Regelungen verpflichten Betreibende, über die in ihrem Betrieb tätigen Personen ein Register zu führen und dieses bei Kontrollen vorzulegen sowie ausreichend Kondome gratis (Zürich und Tessin) oder zum Einkaufspreis (Bern) zur Verfügung zu stellen.

Ein wesentlicher Unterschied zwischen den Regelungen besteht bei der Meldepflicht für Prostituierte. Während Bern keinerlei Meldepflicht vorsieht, müssen sich in Zürich nur Personen bei der Stadt registrieren lassen, die der Straßenprostitution nachgehen wollen. Die Registrierung wird mit einem Beratungsgespräch verbunden, in dem die Personen über ihre Rechte sowie Informations- und Hilfsangebote informiert werden. Ziel der Registrierung ist es, die Gruppe der Straßenprostituierten, welche einem besonders hohen Risiko, Opfer von Straftaten wie Menschenhandel und Zwangsprostitution zu sein, ausgesetzt ist, besser zu schützen und Menschenhandel frühzeitig zu erkennen. Im Tessin sollen zukünftig alle Prostituierten ver-

pflichtet werden, sich bei der Behörde zu melden. Nur wer einen gültigen Registrierungsnachweis vorweisen kann, darf in einem Bordell der Prostitution nachgehen. Vor der Registrierung müssen sich die Personen zudem einer medizinischen Beratung und einer Untersuchung auf STI unterziehen.

Der restriktivere Ansatz des Entwurfs über ein neues Tessiner Prostitutionsgesetz zeigt sich auch am Umgang mit Straßenprostitution. Diese soll zukünftig im kompletten Tessin verboten sein. Bern und Zürich haben bezüglich der Ausübungsformen weniger starke Einschränkungen vorgenommen. Straßenprostitution ist hier grundsätzlich erlaubt. In Bern gelten klare örtliche Einschränkungen (nicht in Wohngebieten und nicht in der Umgebung von bestimmten Schutzobjekten wie Schulen, religiösen Stätten etc.). In Zürich ist Straßenprostitution nur in von der Stadt ausgewiesenen Bereichen legal. Auf diesen sog. Strichplätzen darf der Prostitution nachgehen, wer sich zuvor in einem persönlichen Gespräch registriert (s.o.) und ein Tagesticket am Strichautomaten gelöst hat. Vor Ort steht eine Betreuung durch Sozialarbeits-einrichtungen zur Verfügung. Wohnungsprostitution in sog. Kleinstbordellen ist sowohl in Bern (nur die Person, die im Mietvertrag steht) und Zürich (bis zu zwei Personen) erlaubt und unterliegt keiner Genehmigungspflicht.

Weitere Unterschiede in der kantonalen Regulierung zeigen sich bei der Verantwortung der Kunden und der Koordinierung. Regelungen zur Kundenverantwortlichkeit gibt es nur in Zürich. Hier sind Freier haftbar, wenn sie außerhalb der dafür ausgewiesenen Bereiche die Dienste von Straßenprostituierten nutzen. Bezüglich der Koordinierung haben Bern und Zürich Kommissionen eingesetzt, die einer besseren Koordinierung und einem verbesserten Informationsfluss zwischen den beteiligten Akteuren dienen sollen. Der Tessiner Gesetzesentwurf sieht kein derartiges Gremium vor, sondern enthält ausführliche Vorgaben zur Amtshilfe, die auf eine verstärkte eigenständige Kooperation zwischen den beteiligten Akteuren abzielt.

Zusammenfassend zeigt die obige Analyse, dass die Regulierung der Prostitution in den hier untersuchten Kantonen sehr unterschiedlich ausfällt. Diese Uneinheitlichkeit wird von der Expertenkommission Hilber kritisiert. Die Expertenkommission fordert daher, aus ähnlichen Gründen wie die österreichische Arbeitsgruppe Prostitution (siehe Abschnitt 2.5), eine schweizweite Vereinheitlichung der Prostitutionsregulierung, um Verdrängungseffekte zu vermeiden und die Rechtssicherheit der beteiligten Personen, insbesondere der Prostituierten, zu erhöhen.

4 Prostitution in den Niederlanden

In der jüngeren Geschichte der Niederlande war das Ausüben von Prostitution bisher nicht unter Strafe gestellt. Zwischen 1911 und 2000 verfolgte das Land jedoch offiziell einen Politikansatz, der darauf abzielte, Prostitution langfristig abzuschaffen. Zu diesem Zweck waren jegliche Aktivitäten durch Dritte (d. h. weder Prostituierte noch Kunden) in der Prostitution verboten. Das Vermieten von Räumlichkeiten zur Ausübung der Prostitution stand genauso unter Strafe wie das Führen von Sexbetrieben.

In der Praxis war dieser Politikansatz jedoch nie effektiv, da das Bordellverbot nur sehr selten durchgesetzt wurde. So lange es nicht zu erheblichen Störungen der öffentlichen Ordnung kam, tolerierten die meisten Kommunen die Bordelle systematisch. Es ist daher auch von einer inoffiziellen Rückkehr zu einem System der Regulierung die Sprache (Outshorn 2012). Die Gemeinden forderten angesichts einer immer stärker wachsenden und globalisierten Sexbranche eine umfassende gesetzliche Neuregelung. Sie waren für eine Legalisierung der Bordelle, um die Prostitution auch offiziell regulieren zu können. Gemeinsam mit der starken liberalen Frauenbewegung, die sich für eine Legalisierung der Bordelle aussprach, um die Position der Prostituierten zu stärken, waren die Gemeinden eine der wesentlichen Kräfte hinter der Reform Ende der 1990er Jahre.

1999 wurde die vorherige Politik grundlegend geändert, indem das Bordellverbot zum 1. Oktober 2000 aus dem Strafrechtskatalog gestrichen wurde. Die Regulierung der Prostitution liegt seither in der Kompetenz der Kommunen. Seit der Reform gehören die Niederlande zu den Staaten, in denen Prostitution legal und reguliert ist. Die 1999 verabschiedete Regelung ist bis heute gültig. Seit dem Jahr 2009 bestehen jedoch Reformbemühungen, in deren Zentrum eine Vereinheitlichung der kommunalen Regelungen und die stärkere Regulierung der Sexindustrie durch ein neues landesweites Gesetz stehen.

Prostitution findet in den Niederlanden sowohl in Bordellen als auch auf der Straße statt. Des Weiteren ist die Fensterprostitution traditionell ein wichtiger Bereich der Branche. Eine aktuelle Studie zur Prostitution in niederländischen Gemeinden untersucht das Ausmaß der Prostitution in den Niederlanden sowie die lokale Regulierung (Daalder 2015). Demnach gab es in den über 300 befragten Gemeinden im Jahr 2014 insgesamt 245 genehmigte Bordelle, 195 Fensterbordelle und 125 genehmigte Escort-Services.³¹

Das folgende Kapitel gliedert sich wie folgt: Zunächst wird ein Überblick über die prostitutionsrelevanten Regelungen in der Kompetenz der nationalen Ebene gegeben (Abschnitt 4.2). Anschließend wird auf die Einführung von Prostitutionspolitiken durch die Kommunen eingegangen (Abschnitt 4.3). Im Abschnitt 4.4 wird beschrieben, weshalb die Legalisierung der Prostitution in der öffentlichen Debatte zunehmend kritisch beurteilt wird. Schließlich legte die Regierung im Jahr 2009 einen Reformvorschlag für eine einheitliche Neuregelung der Prostitution

³¹ Diese Zahlen können nur einen groben Hinweis auf die Größe des legalen Sexmarktes in den Niederlanden geben, da in einigen Kommunen weiterhin keine Genehmigungspflicht besteht (siehe Abschnitt 4.3).

durch ein Bundesgesetz vor, der bis heute jedoch nicht verabschiedet wurde. Der Reformvorschlag ist Gegenstand des Abschnitts 4.5. Aufgrund der Verzögerungen im nationalen Reformprozess haben viele Kommunen eine Reform ihrer kommunalen Regelungen aufgeschoben. Um den Kommunen eine Orientierungshilfe an die Hand zu geben, veröffentlichte die Vereinigung Niederländischer Gemeinden daher im Juli 2015 eine Modellgemeindevorderung. Die Regelungen der Modellgemeindevorderung werden im Abschnitt 4.6 dargestellt. Anschließend wird die kommunale Regulierung anhand zweier aktueller Beispiele, der kürzlich reformierten Gemeindevorderung in Rotterdam und der Gemeindevorderung in Utrecht, verglichen (Abschnitt 4.7).

4.1 Kompetenzverteilung seit der Reform 2000

Mit der Aufhebung des Bordellverbots wurden fünf wesentliche Ziele verfolgt:

1. Die Trennung zwischen freiwilliger und unfreiwilliger Prostitution;
2. die Kontrolle und Regulierung der Prostitution;
3. der Schutz der Prostituierten;
4. der Kampf gegen Menschenhandel und andere Kriminalität im Zusammenhang mit der Prostitution;
5. der Schutz von Minderjährigen vor der Prostitution.

Prostitution ist seit 2000 kein Bestandteil eines gesonderten Gesetzes. Der Bereich wird stattdessen durch allgemeine verwaltungsrechtliche Vorschriften, das Arbeitsrecht sowie das Steuerrecht geregelt. Seit der Reform gilt Prostitution als Beschäftigung wie jede andere auch. Es gelten entsprechend die gleichen steuerrechtlichen, sozialversicherungsrechtlichen und arbeitsrechtlichen Bedingungen wie in anderen Branchen.

Das Gesetz³² regelte lediglich die Aufhebung des Straftatbestands des Führens eines Bordells und schuf zugleich das Verbot der Zwangsprostitution in einem gesonderten Artikel.

Gleichzeitig wurde durch das Gesetz die Implementierung der Regulierung der Prostitution an die Gemeinden delegiert, indem ein neuer Artikel 151a ins Gemeindegesezt aufgenommen wurde. Dieser besagt, dass der Rat per Verordnung Vorschriften zur Regelung der Prostitution erlassen kann. Die meisten Gemeinden haben daraufhin Genehmigungsverfahren für den Betrieb eines Bordells eingeführt (siehe Abschnitt 2.2). Das Betreiben eines Bordells ist demnach legal, solange nichts anderes durch eine allgemeine Gemeindevorderung festgelegt wird.

Prostituierte erhielten durch die Reform zusätzliche Rechte und Pflichten: Das Recht, sich die Tätigkeit selber auszusuchen, den Zugang zur Sozialversicherung sowie die Anerkennung der

³² Gesetz vom 28. Oktober 1999 zur Änderung des Strafgesetzbuches, einiger anderer Gesetzbücher und eigenen Gesetzen (Aufhebung allgemeines Bordellverbot) / Wet van 28 oktober 1999 tot wijziging van het Wetboek van Strafrecht, enige andere wetboeken en enige wetten (opheffing algemeen bordeelverbot).

sexuellen Integrität. Gleichzeitig wurde die Steuerpflicht für Prostituierte eingeführt³³ sowie die Pflicht, Sozialversicherungsbeiträge zu zahlen.

4.2 Nationale Kompetenzen

4.2.1 Steuerrecht, Arbeitsrecht und Sozialversicherungsrecht

Obwohl für Prostituierte seit der Reform die gleichen Rechte – auch im Steuerrecht – gelten, zeigte eine Evaluation im Auftrag der niederländischen Regierung im Jahr 2007, dass in der Realität erhebliche Unklarheit bezüglich des Beschäftigungsstatus und der Besteuerung von Prostituierten herrschte. Bis 2008 bestanden die Betreibenden von Bordellen mehrheitlich darauf, dass die Prostituierten in ihren Betrieben selbständig und nicht angestellt seien. Sie begründeten dies mit dem Recht auf sexuelle Selbstbestimmung, das es ihnen verbiete, Vorschriften zur Ausübung der Beschäftigung zu machen. Dieses Weisungsrecht sei jedoch charakteristisch für ein Arbeitgeber-Arbeitnehmer-Verhältnis. Die Finanzämter beurteilten die Situation aufgrund der Faktenlage vor Ort jedoch regelmäßig anders. Häufig stellten die Betreibenden klare Regeln auf, gaben einen Dress Code vor etc. Fast alle Betreibenden, die vom Finanzamt darüber informiert wurden, dass sie Arbeitgeber seien und daher auch Sozialversicherungsbeiträge zu zahlen hätten, gingen gegen diese Entscheidung gerichtlich vor. Obwohl die Finanzämter die meisten dieser Prozesse gewannen, stellten die Klagen seitens der Bordellbetreibenden eine zeit- und ressourcenraubende Angelegenheit dar.

Um dieses Problem zu umgehen, arbeiteten das Finanzministerium und das Arbeits- und Sozialministerium gemeinsam mit der Arbeitnehmersversicherung und Vertreterinnen und Vertretern der Betreiberseite und der Prostituierten eine steuerrechtliche Lösung aus, das sog. Opt-In System. Das Opt-In System überträgt das Lohnsteuersystem auf Personen, die nicht in einem Beschäftigungsverhältnis arbeiten. Beide Seiten (Prostituierte und Betreibende) müssen das Opt-In beim Finanzamt beantragen. Unter dem Opt-In System führen die Betreibenden dann sowohl die Umsatzsteuer als auch die Lohnsteuer direkt an das Finanzamt ab. Prostituierte erhalten ihr Gehalt dann bereits ohne die zu entrichtende Lohnsteuer. Außerdem zahlen Prostituierte keine Sozialversicherungsbeiträge, sind entsprechend aber auch nicht sozialversichert. Im Gegenzug muss die Betreiberin oder der Betreiber unter dem Opt-In eine Reihe von Konditionen akzeptieren: Prostituierte haben das Recht, ihre Arbeitszeiten selber zu bestimmen; es dürfen seitens der Betreibenden keine Vorschriften über die Bekleidung gemacht werden; Prostituierte haben das Recht, Kunden und Praktiken abzulehnen und Alkoholkonsum zu verweigern. Außerdem steht es Prostituierten zu, jederzeit eine Rechnung zu verlangen. Das Opt-In beinhaltet außerdem die Abmachung, dass keine weiteren Prozente von Extraserviceleistungen an die Betreiberin oder den Betreiber abzuführen sind.

³³ Wo Prostituierte den Steuerbehörden bekannt waren, wurden sie bereits zuvor besteuert.

Auswirkungen:

Ursprünglich wurde das Opt-In für Bereiche entworfen, in denen keine staatliche Autorität verübt werden kann, wie beispielsweise für kirchliches Personal. Die Übertragung auf den Bereich der Prostitution hatte laut Wagenaar et al. (2013) den Effekt, dass keine weiteren Anstrengungen seitens der Regierung unternommen wurden, arbeitsrechtliche Mindeststandards per Gesetz festzuschreiben. Stattdessen wurde versucht, die Themen Alkoholkonsum, Kleiderwahl, Ablehnung von Kunden etc. per Steuerarrangement zu lösen. Wie ein Bericht der Organisation Rode Draad (2012) zeigt, werden die oben beschriebenen Auflagen im Opt-In von der Mehrzahl der Betreibenden nicht eingehalten, mit Ausnahme der Ablehnung von Alkoholkonsum. Laut Wagenaar et al. (ibid.) hatte die Einführung des Opt-In Systems im Prostitutionssektor die unbeabsichtigte Folge, dass das Thema des Arbeitsrechts von der politischen Agenda verdrängt wurde. Prostituierte sind nun mit dem Stempel des Finanzamts offiziell selbstständig.

4.2.2 Strafrecht

Auf Bundesebene blieben auch nach der Reform 2000 einige prostitutionsrelevante Straftatbestände im Strafgesetzbuch bestehen.

- **Prostitution mit Minderjährigen – Art. 248b StGB**

Nach Art. 248b StGB wird mit bis zu vier Jahren Freiheitsstrafe oder mit einer Geldstrafe der Kategorie 4 bestraft,³⁴ wer sexuelle Dienste gegen Entgelt von Personen im Alter von 16 und 17 Jahren in Anspruch nimmt.

- **Sexuelle Handlungen mit Minderjährigen – Art. 244 und 245 StGB**

Auf sexuelle Handlungen mit Kindern unter 12 Jahren stehen nach Art. 244 StGB bis zu zwölf Jahre Freiheitsstrafe, bei sexuellen Handlungen mit Jugendlichen im Alter zwischen 12 und 16 Jahren beträgt das maximale Strafmaß acht Jahre nach Art. 245 StGB.

- **Menschenhandel – Art. 273f StGB**

Der 2000 neu eingeführte Art. 250a (Menschenhandel), der alle Formen der Ausbeutung in der Prostitution unter Strafe stellte, wurde unter Umsetzung von EU-Recht kontinuierlich um andere Formen der Ausbeutung und des Menschendhandels erweitert (Ausbeutung und Zwangsarbeit in anderen Sektoren sowie Menschenhandel zum Zweck des Organhandels) und später in Art. 273f StGB überführt.

4.2.3 Ausländerrecht

Seit der Reform im Jahr 2000 ist es Personen aus Drittstaaten nicht länger möglich, in den Niederlanden die Prostitution auszuüben. Diese Regelung hatte zur Folge, dass quasi über

³⁴ Die maximale Höhe der Strafe in der Kategorie 3 beträgt 8.100 €. In der Kategorie 4 sind es 20.500 € und in der Kategorie 5 maximal 81.000 €. Insgesamt gibt es sechs Kategorien.

Nacht die große Anzahl von Prostituierten aus Drittstaaten (Afrika, Südamerika und Asien) nicht länger legal der Prostitution nachgehen konnte und in die Illegalität gedrängt wurde.

4.2.4 Weitere Aktivitäten auf der Bundesebene

Seit der Reform 2000 sind die Kommunen die wesentlichen Entscheidungsträger, wenn es um die Regulierung der Prostitution geht. Die nationale Ebene verfolgt jedoch neben den oben beschriebenen straf- und steuerrechtlichen Regelungen noch einige weitere Aktivitäten. So gibt es beispielsweise ein Nationales Prostitutionsprogramm, das den Kommunen als Austausch- und Koordinierungsforum dient. In dem Programm ist neben den Kommunen auch das für Prostitution zuständige Ministerium für Sicherheit und Justiz vertreten. Ziel des Programms ist es, Einheitlichkeit im Bereich der Prostitutionsregulierung zu fördern, damit Verdrängungseffekte zwischen den Kommunen vermieden und der Kampf gegen Menschenhandel und Missbrauch im Prostitutionssektor verbessert werden können. So wurde unter dem Programm z. B. eine erste Modellgemeindevorordnung zur Regulierung der Prostitution erstellt und es wurden Best-Practice Beispiele zur Kontaktaufnahme mit Prostituierten sowie zur Einrichtung administrativer Hürden gegen Missbrauch ausgetauscht. Des Weiteren hat die nationale Ebene ein Ausstiegsprogramm aufgelegt.

Ein weiteres wichtiges Instrument der nationalen Ebene ist das **Gesetz zur Integritätsprüfung durch die öffentliche Verwaltung (kurz Bibob)**. Das Bibob-Gesetz ist seit 2003 in Kraft und erlaubt es öffentlichen Stellen, bei der Auftrags- und Lizenzvergabe ausführliche Hintergrundinformationen zu der antragstellenden Person einzuholen. Ziel des Gesetzes ist es, zu verhindern, dass durch die Vergabe von öffentlichen Aufträgen und/oder Genehmigungen kriminelle Handlungen gefördert werden. Besteht das begründete Risiko, dass mit einer Genehmigung auf irgendeine Weise kriminelle Handlungen gefördert werden, so kann die Verwaltung die Genehmigung ablehnen oder nachträglich entziehen. Dies gilt beispielsweise neben der Auftragsvergabe über 200.000 € für Genehmigungen in den Bereichen Transport (z. B. Lizenzen im Taxigewerbe), Gastronomie- und Barbetriebe, Glücksspiel, Bau- und Umweltgenehmigungen und Prostitution.

Um das Risiko zu ermitteln, können die öffentlichen Stellen eine Anfrage an die nationale Bibob-Agentur in Den Haag stellen, welche auf fast alle nationalen Datenbanken zugreifen kann und uneingeschränkte Einsicht in die Informationen der Polizei, der Staatsanwaltschaft, der Finanzbehörden und anderer Stellen wie der Einwanderungsämter hat. Auf dieser Grundlage erstellt die Bibob-Agentur eine Risikobewertung der antragstellenden Person. Auf Grundlage dieser Bewertung können wiederum die öffentlichen Stellen ihre Vergabeentscheidung treffen.

Die öffentlichen Stellen müssen die Antragstellerin oder den Antragsteller darüber informieren, dass eine Auskunft aus Den Haag angefragt wurde. Wird der Genehmigungsantrag auf Grundlage der Ergebnisse der Bibob-Bewertung abgelehnt oder mit Auflagen versehen, dann muss die öffentliche Stelle dies mitteilen und der antragstellenden Person Einsicht in ihre Bewertung geben. Letztere hat das Recht, eine Stellungnahme zur Bewertung zu verfassen. Die Bewertung aus Den Haag ist allerdings nicht bindend für die öffentlichen Stellen.

Viele Kommunen, die ein Genehmigungsverfahren für Bordellbetriebe und/oder Escort-Services eingeführt haben (siehe nächster Abschnitt), greifen bei der Entscheidung über die Genehmigung auf die Bibob-Abfrage zurück. Beispielsweise hat die Stadt Amsterdam das Bibob-Gesetz genutzt und auf dieser Grundlage Dutzende Fenster geschlossen. 2009 haben die Gemeinden insgesamt 260 Abfragen gestellt, wovon sich 23 auf den Bereich der Prostitution bezogen. Der neue nationale Gesetzesentwurf räumt den Kommunen auch im Rahmen des neuen, einheitlichen Genehmigungsverfahrens weiterhin die Möglichkeit ein, eine Bibob-Anfrage zu stellen.

4.3 Kommunale Prostitutionspolitik in den Niederlanden seit 2000

Seit der Reform 2000 liegt die Implementierung der Regulierung der Prostitution bei den Gemeinden nach Art. 151a Gemeindegesetz. Eine Mehrzahl der Gemeinden hat daraufhin eine eigene Prostitutionspolitik eingeführt, die fast immer ein Genehmigungsverfahren für Bordelle beinhaltet. Die genauen Regelungen variieren dabei jedoch von Kommune zu Kommune stark. In ca. einem Drittel der Kommunen ist das Betreiben von Bordellen auch ohne Lizenz legal.

Im nachfolgenden Abschnitt werden zunächst die Ergebnisse einer Befragung der niederländischen Gemeinden aus dem Jahr 2014 dargestellt. Hier wird deutlich, dass die Mehrheit der Gemeinden von ihrer Kompetenz Gebrauch gemacht und eine eigene Prostitutionspolitik eingeführt hat. In Abschnitt 4.6 wird die kommunale Politik anhand zweier Beispiele detailliert erläutert. Hier werden die Gemeindeverordnungen in Rotterdam und Utrecht miteinander verglichen. Beide Städte wurden ausgewählt, da Prostitution dort in einem relevanten Ausmaß vorkommt. Rotterdam hat erst kürzlich (Mai 2015) seine kommunale Prostitutionspolitik reformiert und sich dabei bereits an der neuen Modellgemeindeverordnung der Vereinigung Niederländischer Gemeinden orientiert und wurde aus diesem Grund als Fallbeispiel ausgewählt. Utrechts aktuelle Prostitutionspolitik stammt aus dem Jahr 2013. Utrecht führte als erste Gemeinde eine Registrierung für Prostituierte in der Fensterprostitution ein. Das Augenmerk liegt hier folglich auf dem Registrierungssystem.

Auswirkungen:

Die Übertragung der Regulierungskompetenz auf die Kommunen hatte eine erhebliche, unbeabsichtigte Folge: das „Einfrieren“ der Anzahl der Bordellgenehmigungen. Viele Kommunen hatten bereits zuvor informelle Regulationsstrukturen und Kommunikationswege mit den eigentlich verbotenen, de facto jedoch tolerierten Bordellen entwickelt. Die Aufhebung des Bordellverbots schürte die Furcht der Kommunen vor einem unkontrollierten Anstieg der Bordelle. Viele Gemeinden limitierten daher mit Inkrafttreten des neuen Gesetzes die Anzahl der zu vergebenden Genehmigungen (sog. „Einfrieren“). De facto wurde damit ein großes Oligopol von Bordellen geschaffen und neue, kleinere Betriebe hatten keine Chance auf eine Lizenz. Dies ist insbesondere mit Blick auf die häufig höhere Selbstbestimmung in kleinen Bordellbetrieben kritisch zu beurteilen. Gleichzeitig bedeutete das Einfrieren/Limitieren der Lizenzen auch eine Förderung der zuvor inoffiziell betriebenen Bordelle und der damit oft einhergehenden undurchsichtigen Geschäftsstrukturen.

In einer aktuellen Evaluierung im Auftrag der niederländischen Regierung wurden über 400 niederländische Gemeinden zu ihrer Prostitutionspolitik befragt (van Wijk et al. 2014). 75 % der Gemeinden gaben an, eine eigene Prostitutionspolitik eingeführt zu haben. 23 % haben keine derartige Politik beschlossen und 2 % sind gerade dabei, eine eigene Prostitutionspolitik zu verabschieden. Mehr als die Hälfte der Kommunen ohne eine eigene Prostitutionspolitik gibt als Grund an, dass Prostitution in ihrem Gebiet gar nicht oder kaum vorkommt. Fast alle Gemeinden mit einer eigenen Prostitutionsregulierung haben ein Lizenzsystem und Vorgaben für Bordellbetriebe per Gemeindeverordnung verabschiedet. Zweidrittel der Gemeinden mit eigener Prostitutionspolitik haben eine maximale Anzahl von Lizenzen festgelegt (Kontingent) und 43 % arbeiten mit Raumplanungsinstrumenten, d. h. Bordelle oder andere Formen der Prostitution sind nur in bestimmten Gebieten legal. In 65 % der Gemeinden liegt die Zahl der vergebenen Lizenzen unter dem festgelegten Kontingent. Fast ein Viertel der Gemeinden verfolgt eine Nullpolitik und vergibt überhaupt keine Lizenzen. Dies kann entweder bedeuten, dass Bordelle per Gemeindeordnung generell nicht erlaubt sind (formale Nullpolitik), oder die Auflagen für die Lizenzvergabe so restriktiv ausgestaltet sind, dass de facto kein Bordell eine Lizenz erhalten kann (effektive Nullpolitik).

66 % der Gemeinden haben eine Genehmigungspflicht für Escort-Services eingeführt und 54 % für Wohnungsprostitution. Straßenprostitution ist hingegen lediglich in einem kleinen Teil der befragten Gemeinden erlaubt und dort auch nur in speziell festgelegten Zonen.

Bei den Anforderungen an die Genehmigungsvergabe variieren die kommunalen Regelungen deutlich. Es gibt jedoch auch noch Gemeinden, in denen zum Betrieb eines Bordells, für einen Escort-Service oder für Wohnungsprostitution weiterhin überhaupt keine Genehmigung notwendig ist.

Diese Uneinheitlichkeit hat zur Folge, dass es für Prostituierte, die häufig sehr mobil tätig sind, wenn überhaupt nur mit erheblichem Aufwand verbunden ist, über den Rechtsrahmen in der jeweiligen Kommune informiert zu sein. Insbesondere bei Escort-Services findet das Geschäft häufig über kommunale Grenzen hinweg statt, wodurch z. B. bereits in der Nachbargemeinde die Gefahr einer illegalen Ausübung besteht.

Ein Vergleich der Befragungsergebnisse aus der Studie von 2014 mit den Ergebnissen einer ähnlichen Studie aus dem Jahr 2006 (Flight et al.) zeigt die folgende Entwicklung:

Tabelle 1: Anzahl der Lizenzen nach Betriebsform in den befragten Gemeinden

| Art des Betriebs | Anzahl der Lizenzen in 2006 | Anzahl der Lizenzen in 2014 |
|-------------------------|-----------------------------|-----------------------------|
| Fensterprostitution | 507 | 195 |
| Bordelle/Privathäuser | 403 | 247 |
| Escort-Agenturen | 81 | 125 |
| Erotische Massagesalons | 54 | 47 |
| Swingerclubs | 19 | 21 |
| Andere | 63 | 39 |
| Gesamt | 1.127 | 674 |

Quelle: Daalder 2014, S.18.

Der Vergleich zeigt einen deutlichen Rückgang der Lizenzen seit 2006. Bei der Fensterprostitution kann dieser Rückgang zum Teil damit erklärt werden, dass in einigen Kommunen (u. a. in Amsterdam) die Genehmigungen nach einer Reform des Verfahrens nicht mehr pro Fenster, sondern pro Fenstergebäude vergeben werden. Es ist jedoch auch ohne diese Veränderung zu einer klaren Abnahme der Lizenzen gekommen, die hinter den Fensterschließungen in Utrecht, Amsterdam, Alkmaar, Arnhem und Deventer stehen. Auch die Genehmigungen für Bordellbetriebe sind zurückgegangen. Allein bei den Lizenzen für Escort-Agenturen ist ein deutlicher Anstieg zu verzeichnen.

Bezüglich der Inhalte der kommunalen Prostitutionspolitiken ergibt die Befragung, dass knapp 80 % der Gemeinden Regelungen bezüglich der persönlichen Voraussetzungen der Betreibenden und Verpflichtungen für den Betrieb aufgestellt haben. Mehr als die Hälfte der Gemeinden adressiert in ihrer Politik Aspekte aus den Bereichen Gesundheitsschutz und Sicherheit von Prostituierten, Kampf gegen Menschenhandel sowie Bekämpfung von Verbrechen und Illegalität. Hingegen behandelt lediglich eine Minderheit der Kommunen das Thema Prävention von Prostitution und nur in 16 % der Kommunen ist die Stärkung der Prostituierten Bestandteil ihrer Politik. Nur jede zehnte Kommune berücksichtigt Ausstiegsprogramme in ihrer Politik.

4.3.1 Kontrollen und Durchsetzung

2013 wurden insgesamt 220 Genehmigungsanträge gestellt, wovon 175 stattgegeben wurde. 23 Lizenzen wurden verschoben bzw. ausgesetzt und 17 wurden abgelehnt, meist auf der Grundlage von Konflikten in der Raumplanung oder den Ergebnissen der Integritätsabfrage im Rahmen des Bibob-Gesetzes.

Die Kontrollen des legalen und illegalen Sektors werden häufig im regionalen Verbund unter Beteiligung der Polizei, der Gemeindeverwaltung sowie der Finanz- und Zollbehörden durchgeführt. In ca. 50 % der befragten Kommunen hat die Bürgermeisterin oder der Bürgermeister verfügt, dass die Polizei administrative Kontrollen durchführt. Der Fokus dieser Kontrollen liegt auf der Einhaltung der Lizenzauflagen. 75 % der befragten Gemeinden gaben an, dass Betreibende die Auflagen ziemlich gut oder gut einhalten.

Seit 2010 wurden seitens der Gemeinden 306 Strafen gegen Betreibende verhängt, davon 116 im legalen Sektor und 190 im illegalen Sektor.

4.4 Die Entwicklung der öffentlichen und politischen Debatte

War die Stimmung in den Niederlanden Ende der 1990er Jahre noch überwiegend durch Unterstützung für eine Legalisierung der Bordelle geprägt, so änderte sich dies danach kontinuierlich. Der Wandel im öffentlichen Diskurs ist vor allem gekennzeichnet durch eine zunehmende Vermischung bzw. Gleichsetzung von freiwilliger Prostitution mit Menschenhandel.

Insbesondere ab Mitte der 2000er Jahre dominierten kritische Beiträge die Debatte. Die Amsterdamer Stadträtin Karina Schaapman veröffentlichte 2004 ein Buch über ihre eigene Vergangenheit als Prostituierte. Darin vertrat sie den Standpunkt, dass sich die Mehrheit der Prostituierten die Tätigkeit nicht freiwillig aussuche, sondern Faktoren wie Drogensucht, Schulden

oder eigene Missbrauchserfahrungen der Grund für den Schritt in die Prostitution seien. Gemeinsam mit ihrer Parteikollegin Asante veröffentlichte Schaapman 2005 einen Bericht für die Sozialdemokratische Partei, in dem die Existenz von freiwilliger Prostitution verneint und das System von 2000 als bankrott erklärt wurde. In einem zweiten Buch widmete sich Schaapman 2007 vor allem der Kundenseite und vertrat die Ansicht, dass nicht normal sei, wer Sex kaufe. Die anschließende Wahlkampagne des führenden Sozialdemokraten Asscher und des Amsterdamer Bürgermeisters Cohen zur Sanierung des Amsterdamer Rotlichtviertels bauten auf Schaapmans Beitrag auf.

Zudem trug eine vielbeachtete Artikelserie der Autorin Ruth Hopkins mit dem Titel „Ich lass Dich nie mehr gehen. Das Mädchen, die Frau, der Händler und der Polizist“ (Übersetzung der Verfasserin) zum Stimmungsumschwung bei. In der etablierten Abendzeitung NRC Handelsblatt thematisierte Hopkins das Scheitern der Polizei im Kampf gegen den Frauenhandel. Außerdem wurde 2008 das Buch eines vermeintlichen Opfers eines sog. Loverboys, welches sich jedoch später als Fälschung herausstellte, über 200.000 Mal verkauft und trug zu einer regelrechten Loverboy Panik im öffentlichen Diskurs bei (Outshoorn 2012: 238). Ein Bericht der Organisation Rode Draad, der auf umfassender Feldforschung in Bordellen beruht, kam etwa zeitgleich zu dem Ergebnis, dass angemessene Arbeitsbedingungen so gut wie nirgends vorherrschten und Prostituierte weiterhin unter starker Abhängigkeit stünden.

Endgültig zum Stimmungsumschwung trug laut Outshoorn (ibid.) der Bericht über Menschenhandel der Untersuchungseinheit der Bundespolizei aus dem Jahr 2008 bei. Der Bericht erschien parallel zum medial stark aufbereiteten „Saban B.- Fall“, auch Dürdan-Fall genannt. Hier hatte eine Gruppe von drei türkischen Menschenhändlern ein Prostitutionsnetzwerk in drei Städten aufgebaut, dem 78 Frauen zum Opfer gefallen waren. Für besondere Aufregung in der öffentlichen Debatte sorgte dabei die Tatsache, dass es sich bei den Opfern mehrheitlich um niederländische und deutsche Frauen im legalen Sektor, d. h. in genehmigten Bordellen handelte. Der Bericht thematisierte das Versagen der Behörden bei der Kontrolle des legalen Sektors angesichts des Ausmaßes an Gewalt, das den Frauen widerfahren war. In der Folge wurde die Unterscheidung zwischen einem legalen und einem illegalen Sektor vermehrt hinterfragt und Prostitution und Menschenhandel wurden zunehmend synonym im öffentlichen und politischen Diskurs verwendet.

4.5 Reformentwurf 2009 und Änderungsantrag 2013

Vor dem Hintergrund der zunehmend kritisch geführten Debatte brachte die Regierung Balkende IV im Jahr 2009 einen Entwurf für ein Prostitutionsgesetz ins Parlament ein. Anders als nach der Aufhebung des Bordellverbots soll Prostitution nun in einem eigenständigen Gesetz geregelt werden, dem „Gesetz zur Regulierung der Prostitution und zum Kampf gegen Missstände in der Sexbranche“ (WRP). Den Kern des Gesetzesentwurfes bilden die striktere Regulierung der Prostitution und der Kampf gegen Menschenhandel. Derzeit ist der Entwurf noch nicht verabschiedet. 2011 nahm die zweite Kammer, das Repräsentantenhaus, den Entwurf mit kleineren Änderungen an. Die erste Kammer, der Senat, äußerte Kritik am Entwurf, insbesondere an der vorgesehenen Registrierung (siehe Abschnitt 4.5.3.2). Der Senat hatte Zweifel,

ob die geplante Registrierungspflicht mit dem Schutz der Privatsphäre vereinbar sei. Auf Antrag des Sicherheits- und Justizministers wurde die Debatte im Senat im Oktober 2012 nach der ersten Lesung verschoben. Nachdem ein Brief des Ministers eingegangen war, wurde die Debatte im Juli 2013 fortgesetzt. Der Senat stellte einen Antrag auf Abänderung und strich die Registrierungspflicht aus dem Entwurf. Der abgeänderte Entwurf liegt nun seit März 2014 wieder bei der ersten Kammer. Wann das Repräsentantenhaus über den Entwurf abstimmen wird, ist noch unklar.³⁵

Der langwierige Reformprozess hat zu einem Reformstau in vielen Kommunen geführt, die zunächst das Inkrafttreten des neuen Gesetzes abwarten wollen, bevor sie ihre kommunale Politik verändern. Aus diesem Grund arbeitete die Vereinigung der niederländischen Gemeinden eine Modellgemeindeverordnung aus, die im Juli veröffentlicht wurde. Diese Modellverordnung entspricht dem derzeitigen Stand des Gesetzesentwurfs und soll Gemeinden als Orientierung für kommunale Reformen dienen, vorausgesetzt natürlich, der Entwurf des WRP wird nicht noch einmal grundlegend verändert. Die Modellverordnung enthält unterschiedliche Optionen, aus denen die Gemeinden wählen können (z. B. die Einführung einer maximalen Anzahl an Lizenzen).

Im Folgenden werden die wesentlichen Ziele und Regelungen des ursprünglichen Entwurfs dargestellt. Es wird zudem erläutert, welche Passagen durch den Änderungsantrag des Senats gestrichen wurden.

4.5.1 Zielsetzung

Drei wesentliche Zielsetzungen werden im Gesetzesentwurf genannt: Erstens die Regulierung der Sexindustrie, zweitens die Vereinheitlichung der Regelungen auf kommunaler Ebene und drittens der Kampf gegen Missbrauch in der Sexindustrie. Zu diesem Zweck soll das Gesetz einen einheitlichen Rahmen für die kommunale Prostitutionspolitik setzen.

Der ursprüngliche Entwurf des WRP sah daher die folgenden Regelungen vor:

4.5.2 Begriffsdefinitionen

Prostitution wird im Gesetzesentwurf definiert als das „sich zur Verfügung stellen zur Verrichtung von sexuellen Handlungen mit anderen gegen Bezahlung“. Generell nimmt das Gesetz keine Einschränkungen bezüglich der Ausübungsformen vor. Das Gesetz unterscheidet zwischen Sexbetrieben, Prostitutionsbetrieben, Escort-Services und Sexlokalen. Sexbetriebe schließen alle Aktivitäten ein, die gewerbsmäßig Gelegenheit zur Ausübung der Prostitution, zur Performance sexueller Handlungen gegenüber Dritten sowie zu gewerbsmäßigen Darstellungen erotisch-pornographischer Natur bieten. Prostitutionsbetriebe sind hingegen enger gefasst und bezeichnen nur solche Aktivitäten, bei denen Prostitution angeboten wird. Ein Escort-Betrieb wird definiert als die Aktivität der gewerbsmäßigen Bereitstellung der Gelegenheit zur

³⁵ Laut einer Mitarbeiterin aus dem Ministerium für Sicherheit und Justiz sollte das Datum Ende Sommer 2015 feststehen.

Prostitution in Form der Vermittlung zwischen Kunden und Prostituierten. Ein Sexlokal bezeichnet einen für die Öffentlichkeit zugänglichen, geschlossenen Raum, der Teil eines Sexbetriebs ist (hier wird auf den Raum und nicht auf die Aktivität abgestellt.)

4.5.3 Persönliche Voraussetzungen der Prostituierten

4.5.3.1 Altersgrenze

Das Schutzalter soll durch das WRP von 18 auf 21 Jahre hochgesetzt werden. Nach dem Änderungsantrag ist geplant, dass Freier, die Dienstleistungen von Prostituierten in Anspruch nehmen, die das Schutzalter noch nicht erreicht haben, dafür mit bis zu sechs Monaten Freiheitsstrafe oder einem Bußgeld der dritten Kategorie bestraft werden. Prostituierten, die jünger als 21 Jahre sind, droht ebenfalls ein Bußgeld der dritten Kategorie. Zur Abweichung der Modellgemeindevorordnung in diesem Punkt siehe Abschnitt 4.6.2.

4.5.3.2 Meldepflicht

Der erste Entwurf des WRP sah eine Registrierungspflicht für Prostituierte vor. Demnach sollte die Prostitution nur ausüben dürfen, wer sich im nationalen Prostituiertenregister registriert hat.

Es war geplant, Prostituierte auf ihren Antrag hin in einem nationalen Register unter einer eigenen Nummer zu registrieren. Die Registrierung sollte persönlich und unter Vorlage eines gültigen Ausweisdokuments erfolgen. Verantwortlich für die Registrierung sollte die Bürgermeisterin oder der Bürgermeister sein. Nach dem ersten Entwurf konnten die Gemeinden festlegen, welche Stelle die Registrierung vornimmt. Im Gegenzug sollten die Prostituierten schriftliches Informationsmaterial mit Informationen über ihre Rechte, Risiken der Tätigkeit sowie Unterstützungsangebote beim Ausstieg erhalten. Der erste Entwurf sah außerdem vor, dass Prostituierte bei der Registrierung die Telefonnummer angeben müssen, die sie zukünftig in Werbeanzeigen nutzen wollen. Bei einer Änderung der Telefonnummer sollte die Person maximal zwei Wochen Zeit haben, um der Registrierungsstelle die neue Nummer mitzuteilen.

Die Registrierung sollte von der Bürgermeisterin oder dem Bürgermeister abzulehnen sein, wenn die betreffende Person das Schutzalter noch nicht erreicht hat und/oder keine gültige Aufenthaltserlaubnis hat (d. h. nicht aus dem EWR-Raum stammt). Es war vorgesehen, dass in das Register neben der Registrierungsnummer auch die Telefonnummer (s. o.) der Prostituierten aufgenommen wird.

Die Registrierung sollte für eine Zeitspanne von drei Jahren und drei Monaten gültig sein. Der Entwurf sah vor, dass die Registrierung auf Antrag der Prostituierten, oder wenn nachträglich herauskommt, dass die Person falsche Angaben gemacht hat, früher aufgehoben werden kann.

Ursprünglich vorgesehen war das folgende Prozedere: Nachdem mit der Person, die sich registrieren möchte, in einem persönlichen Gespräch das Informationsmaterial in für sie verständlicher Weise diskutiert wurde, erhält die Person ihre Registrierungsnummer und Informationen zur Gültigkeitsdauer. Die Gemeinde trifft hinsichtlich der Organisation des Gesprächs

Absprachen mit dem kommunalen Gesundheitsdienst. Sollte bei dem Gespräch der Verdacht entstehen, dass die Person unter Zwang steht, sind die zuständigen Stellen der Polizei zu informieren.

Prostituierte sind verpflichtet, in Werbeanzeigen (in allen Medien) ihre Registrierungsnummer anzugeben und dürfen auch nur die bei der Registrierung angegebene Telefonnummer nennen. Bei Nichtbeachtung dieser Regel sah der ursprüngliche Entwurf des WRP einen vorzeitigen Einzug der Registrierung vor. Es drohte zudem ein Bußgeld der Kategorie 3.

Freier sollten die Pflicht haben, sich vorab über eine Registrierung der oder des Prostituierten zu informieren. Freiern, die sexuelle Dienste von nicht registrierten Prostituierten in Anspruch nehmen, drohte nach dem ersten Gesetzesentwurf eine Freiheitsstrafe von bis zu sechs Monaten oder ein Bußgeld der Kategorie 3. Prostituierten, die ohne Registrierung tätig werden, drohte demnach ebenfalls ein Bußgeld der Kategorie 3.

Das Register steht unter der Verantwortung des Ministeriums für Sicherheit und Justiz. Die genaue Ausgestaltung des Registers sollte durch eine Verordnung geregelt werden. Dabei sollte für jeden leicht einsehbar sein, ob eine Prostituierte oder ein Prostituierter registriert ist oder nicht. Dies ist mit Blick auf die Kundenverantwortung ein wichtiger Aspekt (siehe vorheriger Absatz).

Wesentliche Änderung durch den Senat: Die Registrierungspflicht für Prostituierte wurde auf Verlangen des Senats in einem Änderungsantrag zum WRP aus dem Entwurf gestrichen. Der Senat bezweifelte insbesondere die Vereinbarkeit der Registrierungspflicht mit dem Recht auf Privatsphäre sowie die Durchsetzbarkeit der Verpflichtung gegenüber den Freiern. Anstelle der Meldepflicht stellt der Entwurf nun lediglich die Anforderung an Prostituierte, das Schutzalter von 21 Jahren erreicht zu haben sowie die Pflicht der Freier, sich über das Alter der Prostituierten zu informieren bzw. sicherzustellen, dass die Person das Schutzalter erreicht hat.

4.5.4 Sexbetriebe

4.5.4.1 Genehmigungspflicht für Sexbetriebe

Nach dem WRP sollen künftig landesweit alle Betreibenden eines Sexbetriebs eine Genehmigung benötigen. Der Betrieb ohne Lizenz soll verboten werden. Wer ohne Genehmigung einen Sexbetrieb betreibt, soll künftig nach dem Gesetz über Wirtschaftsdelikte mit bis zu zwei Jahren Freiheitsstrafe oder einem Bußgeld der Kategorie 4 bestraft werden.

Die Gemeinden sollen die Möglichkeit erhalten, per Gemeindeverordnung ein Maximum der zu vergebenden Lizenzen festzulegen (Kontingent), um die öffentliche Ordnung, das Wohnumfeld und/oder die Sicherheit und Gesundheit der Prostituierten oder Freier zu schützen. Die Gemeinden haben zudem per Gemeindeverordnung Regeln über den Betrieb eines Sexbetriebs zu erlassen. Der Entwurf des WRP schreibt jedoch bereits relativ detailliert die Genehmigungsvoraussetzungen sowie das Genehmigungsverfahren und die weiteren Pflichten der Betreiberinnen und Betreiber vor.

Prostituierten, die in einem Betrieb arbeiten, der keine Lizenz hat, droht ein Bußgeld der Kategorie 3. Siehe zur abweichenden Regelung in der Modellgemeindevorordnung Abschnitt 4.6.2.

4.5.4.2 Örtliche und technische Anforderungen an Sexbetriebe

Örtliche und technische Einschränkungen regelt der Entwurf des WRP nicht im Detail. Sie sollen damit auch zukünftig weiterhin Sache der Gemeinden bleiben. Die Gemeinden können dazu per Gemeindeverordnung Einschränkungen bzw. Voraussetzungen festlegen zum Schutz der öffentlichen Ordnung, der Anrainerinnen und Anrainer sowie der Gesundheit und Sicherheit der Prostituierten oder Freier. Ebenfalls zu diesen Zwecken sollen Gemeinden laut Art. 23 WRP die Möglichkeit erhalten, per Gemeindeverordnung festlegen zu können, dass in ihrem Gebiet keine Genehmigungen für Prostitutionsbetriebe vergeben werden (sog. „Nulloption“).

Im Entwurf des WRP ist vorgesehen, das Betreibende verpflichtet sind, für Prostitutionsbetriebe einen Businessplan zu erstellen. Der Businessplan muss mindestens Auskunft geben über die Maßnahmen in den Bereichen Hygiene, Gesundheitsschutz und Sicherheit sowie Selbstbestimmtheit der Prostituierten, Gesundheitsschutz der Kunden sowie Prävention von Straftaten. Die Gemeinden können per Gemeindeverordnung weitere Vorschriften zu den Inhalten des Businessplans erlassen. Der Businessplan ist mit dem Antrag auf Genehmigung des Betriebs einzureichen.

4.5.4.3 Persönliche Voraussetzungen der Betreibenden

Laut dem Entwurf des WRP sollen eine Genehmigung für das Betreiben eines Sexbetriebs nur Personen erhalten können, die mindestens 21 Jahre alt sind, die nicht unter Pflegschaft stehen und denen nicht das Sorgerecht entzogen wurde. Zudem ist im WRP eine Verlässlichkeitsprüfung geplant. Genehmigungen sollen demnach nur solche Personen erhalten können, die nicht rechtskräftig für ein Gewaltverbrechen, eine Sexualstraftat, Menschenhandel oder für anderweitig schlechtes Verhalten verurteilt wurden. Des Weiteren soll keine Lizenz vergeben werden, wenn der begründete Verdacht besteht, dass die Person die Auflagen der Genehmigung nicht einhalten wird. Ebenfalls keine Lizenz soll vergeben werden, wenn Beweise dafür bestehen, dass in dem Sexbetrieb Prostituierte tätig sind oder tätig sein werden, die noch nicht das Schutzalter von 21 Jahre erreicht haben, Opfer von Menschenhandel sind oder keine Aufenthalts- und/oder Arbeitserlaubnis für die Niederlande haben.

4.5.4.4 Genehmigungsverfahren für Sexbetriebe

Es ist vorgesehen, das für die Genehmigung die Bürgermeisterin oder der Bürgermeister der Gemeinde, in der der Sexbetrieb eröffnet werden soll, zuständig ist. Soll das Sexlokal in einer anderen Gemeinde eröffnet werden, als in der Gemeinde, in der der dazugehörige Sexbetrieb seinen Sitz hat, dann soll die Gemeinde zuständig sein, in der das Lokal ansässig sein soll. Die Genehmigung soll für einen unbestimmten oder bestimmten Zeitraum auf den Namen des Betreibenden ausgestellt werden und ist nicht übertragbar. Die Genehmigung ist verlängerbar.

Bevor eine Genehmigung verweigert oder entzogen wird, kann die zuständige Stelle der Gemeinde im Rahmen des Bibob-Gesetzes (siehe Abschnitt 2.1.4) eine Anfrage an die zentrale Auskunftstelle richten, um genauere Informationen zum Hintergrund der Antragstellerin oder des Antragstellers zu erhalten.

Im WRP ist vorgesehen, dass die Genehmigung schriftlich beantragt werden und die folgenden Informationen enthalten muss: die Aktivität, für die eine Genehmigung beantragt wird; die persönlichen Angaben der beantragenden Person; die Eintragsnummer aus dem Handelsregister; Informationen darüber, ob der beantragenden Person in den vergangenen fünf Jahren eine Lizenz nicht genehmigt oder entzogen wurde; die Adresse des Lokals sowie die Festnetznummer, die in allen Werbeanzeigen anzugeben ist. Sollte eine Verwalterin oder ein Verwalter bzw. eine Geschäftsführerin oder ein Geschäftsführer ernannt werden, müssen auch die persönlichen Daten sowie Informationen über gegebenenfalls verweigerter oder entzogene Lizenzen dieser Person beigelegt werden.

Die Gemeinden sollen per Gemeindeverordnung festlegen können, in welcher Form der Antrag zu übermitteln ist, welche weiteren Informationen oder Dokumente dem Antrag beizulegen sind und wie das Verfahren für die Verlängerung der Genehmigung ausgestaltet ist.

Die Entscheidung über die Genehmigung muss von der Bürgermeisterin oder dem Bürgermeister innerhalb von zwölf Wochen getroffen werden. Die Zeitdauer kann um weitere zwölf Wochen verlängert werden.

Es ist im Gesetzesentwurf vorgesehen, dass eine ausgestellte Genehmigung Informationen über die betreibende Person, die Verwalterin oder den Verwalter; die Aktivität; für welche die Genehmigung gilt; die Adresse des Sexlokals; die Festnetznummer; welche in Werbeanzeigen zu verwenden ist; die Auflagen oder Einschränkungen, die mit der Genehmigung einhergehen; die Gültigkeitsdauer sowie die Lizenznummer enthalten muss. Die Betreibenden sind verpflichtet, die Lizenz oder eine Kopie der Lizenz gut sichtbar im Betrieb und an der Außenseite des Sexlokals aufzuhängen bzw. von außen deutlich kenntlich zu machen, dass das Lokal über eine Genehmigung verfügt.

Die Lizenzinhaberin oder der -inhaber hat so schnell wie möglich Veränderungen aller Art in den oben genannten Angaben der Bürgermeisterin oder dem Bürgermeister mitzuteilen. Es wird daraufhin eine veränderte Lizenz ausgestellt.

Betreibende eines bereits genehmigten oder zuvor genehmigungsfreien Sexbetriebs räumt der Gesetzesentwurf maximal 28 Wochen nach Inkrafttreten des WRP ein, um einen Genehmigungsantrag zu stellen. Sie dürfen bis zur Entscheidung über diesen Antrag ihren Betrieb legal fortführen.

4.5.4.5 Nationales Lizenzregister

Im Entwurf des WRP ist die Einrichtung eines landesweiten Registers für Prostitutionsbetriebe unter der Verantwortung des Ministeriums für Sicherheit und Justiz vorgesehen.

Im Register sollen die folgenden Informationen gespeichert werden: Lizenzbeantragungen; Genehmigungen und Änderungen von Lizenzen; Nichterteilung von Lizenzen mangels ungenügender persönlicher Voraussetzungen der antragstellenden Person, Lizenzaussetzung oder Widerruf. Ebenfalls zu speichern sind Bewilligungen und Änderungen der Lizenzen von Escort-Services.

Die Bürgermeisterin oder der Bürgermeister, die oder der verantwortlich ist für die Genehmigung, Änderung, Ablehnung, Aussetzung oder den Widerruf der Lizenz, muss dies unverzüglich dem Register mitteilen und die Gründe für die Entscheidung sowie die Details aus dem Genehmigungsantrag nennen. Das Register soll so ausgestaltet werden, dass alle Personen sich schnell und unkompliziert vergewissern können, ob ein Betrieb über eine Lizenz verfügt.

4.5.4.6 Weitere Anforderungen an Bordellbetriebe

Die Bordellbetreibenden sollten laut dem ursprünglichen Entwurf des WRP verpflichtet werden, sicherzustellen, dass nur Prostituierte bei ihnen tätig sind, die sich registriert haben. Der Änderungsantrag sieht anstelle dieser Verpflichtung vor, dass die Betreibenden sicherstellen müssen, dass die Prostituierten in ihrem Betrieb das Schutzalter von 21 Jahren erreicht haben und über eine gültige Aufenthalts- bzw. Arbeitsbewilligung verfügen.

Im Entwurf ist zudem geplant, dass die Betreiberin oder der Betreiber während der Öffnungszeiten anwesend sein muss (alternativ die Verwalterin oder der Verwalter). Sie oder er soll zudem verpflichtet werden, kontinuierlich festzuhalten, welche Prostituierten im Betrieb tätig sind und sicherzustellen, dass die Geschäftsaufzeichnungen jederzeit bei Kontrollen verfügbar sind.

Die Lizenz soll entzogen werden, wenn die Betreiberin oder der Betreiber die oben genannten Pflichten nicht einhält.

4.5.4.7 Verstoß gegen die gesetzlichen Pflichten und sonstige Auflagen

Es ist geplant, die Lizenz bei den folgenden Verstößen seitens der Betreibenden zu entziehen: Beschäftigung von unregistrierten Prostituierten (fällt nach dem Änderungsantrag weg) bzw. von Prostituierten, die das 21. Lebensjahr noch nicht vollendet haben oder über keine gültige Aufenthalts- und Arbeitsbewilligung verfügen; Beschäftigung von Zwangsprostituierten (Opfern von Menschenhandel); keine persönliche Anwesenheit während der Öffnungszeiten; kein Führen von Unterlagen über die im Betrieb tätigen Personen; keine Meldung von genehmigungsrelevanten Veränderungen im Betrieb; Werbung für Unsafe-Praktiken; Werbung ohne Angabe der registrierten Telefonnummer und Registernummer. Zudem kann die Lizenz entzogen werden, wenn die persönlichen Voraussetzungen der Betreibenden nicht länger gegeben sind (Verlässlichkeit) oder wenn Fakten innerhalb des Betriebes aufgetreten sind, die den Verdacht begründen, dass der Betrieb die öffentliche Sicherheit und Ordnung gefährdet.

Die Lizenz soll ausgesetzt oder entzogen werden, wenn gegen die Auflagen der Genehmigung verstoßen wird; die Maßnahmen aus dem Businessplan nicht eingehalten werden; oder eine andere Person Betreiberin oder Betreiber bzw. Managerin oder Manager wird. Die Gemeinden

können per Gemeindeverordnung noch weitere Gründe für den Entzug oder das Aussetzen der Lizenz bestimmen.

4.5.5 Ausübungsformen

Den Kommunen soll es nach dem WRP freigestellt sein, Straßenprostitution und Fensterprostitution in ihren Gebieten zu erlauben oder zu verbieten. Die Kommunen regeln die Ausübungsformen im Zuge ihrer kommunalen Genehmigungspflicht.

4.5.6 Kundenverantwortlichkeit

Der ursprüngliche Entwurf des WRP sah vor, dass Freier sicherzustellen hatten, ausschließlich die Dienste von registrierten Prostituierten in Anspruch zu nehmen. Zu diesem Zweck sollte ein einfach ausgestalteter Zugang zu den notwendigen Informationen im nationalen Prostituiertenregister für alle Personen ermöglicht werden. Bei der Inanspruchnahme sexueller Dienste von nicht registrierten Prostituierten drohte Freiern eine Freiheitsstrafe von bis zu einem halben Jahr oder eine Geldstrafe der dritten Kategorie (bis zu 8.100 €). Der neue Änderungsentwurf sieht das gleiche Strafmaß vor für Freier, die die Dienste von Prostituierten unter 21 Jahren in Anspruch nehmen.

4.5.7 Kontrollen und Strafen

Das Betreiben eines Sexbetriebs ohne Lizenz; Verstöße gegen die Auflagen, die Lizenz sichtbar aufzuhängen und den Sexbetrieb von außen als lizenzierten Betrieb kenntlich zu machen; die Beschäftigung von unregistrierten bzw. nach dem neuen Vorschlag von Minderjährigen oder Personen ohne Aufenthalts- und Arbeitsgenehmigung; Abwesenheit während der Betriebszeiten sowie das Werben für einen Sexbetrieb ohne Angabe der registrierten Festnetznummer und der Registrierungsnummer und das Werben für Unsafe-Praktiken sollen laut aktuellem Entwurf des WRP als Straftaten in das Gesetz über Wirtschaftsdelikte aufgenommen werden. Es drohen für diese Delikte bis zu zwei Jahre Freiheitsstrafe, Sozialstunden oder ein Bußgeld der Kategorie 4. Im Wiederholungsfall sind bis zu vier Jahre Freiheitsstrafe oder ein Bußgeld der Kategorie 5 vorgesehen. Die Gemeinden sind zuständig für die Überwachung und Durchsetzung der Vorschriften des WRP und der auf der Grundlage des WRP erlassenen Gemeindevorschriften.

4.5.8 Werbung

Der Gesetzesentwurf sieht vor, dass in jeder Werbung für einen Sexbetrieb – unabhängig vom genutzten Medium – die bei der Genehmigung angegebene Festnetznummer sowie die Registrierungsnummer aus dem nationalen Register anzugeben ist. Des Weiteren soll es verboten sein, für Unsafe-Praktiken zu werben oder in Werbeanzeigen zu garantieren, dass die Personen, die sexuelle Dienste anbieten, frei von sexuell übertragbaren Krankheiten sind.

4.6 Kommunale Prostitutionspolitik im Licht des WRP – Spezifizierung durch die Modell-Gemeindeverordnung (APV)

Wie in Abschnitt 4.3 gezeigt wurde, hat die Mehrzahl der Kommunen bereits eine eigene Prostitutionspolitik eingeführt. Diese variiert jedoch deutlich zwischen den Kommunen. Wird das WRP verabschiedet, so wird der kommunale Gestaltungsspielraum deutlich kleiner sein, da – wie im vorherigen Abschnitt erläutert – das WRP bereits recht detaillierte Vorschriften, z. B. zur Ausgestaltung des Genehmigungsverfahrens, enthält.

Die Unsicherheit darüber, ob und in welcher Form das WRP verabschiedet wird, hat in vielen Kommunen einen regelrechten Reformstau im Bereich der Prostitutionsregulierung zur Folge. Aus diesem Grund verabschiedete die Vereinigung der niederländischen Gemeinden (VNG) in Zusammenarbeit mit mehreren Kommunen eine Modellgemeindeverordnung (Algemene Platselijke Verordening; APV), die den Gemeinden bei zukünftigen Reformen als Orientierung und Hilfestellung dienen soll. Die Modellverordnung bezieht sich alleine auf den Bereich Genehmigung von Sexbetrieben, nicht jedoch auf die anderen im Entwurf des WRP geregelten Themen. Die Modellverordnung stimmt bis auf einige wenige Abweichungen mit dem aktuellen Entwurf des WRP überein. Solange das WRP nicht verabschiedet ist, bietet jedoch auch die Modellverordnung keine endgültige Gewähr dafür, dass nun getätigte Reformen auch wirklich dem geplanten neuen Gesetz entsprechen werden. Daher bleibt auch mit der Modell-APV eine Restunsicherheit für die Kommunen bestehen.

Die Modellgemeindeverordnung sieht an einigen Stellen Alternativen bzw. Optionen vor, aus denen die Gemeinden wählen können. Diese Alternativen beziehen sich beispielsweise auf eine Limitierung von Lizenzen, die Zulassung der Fensterprostitution oder die Beschränkung der Öffnungszeiten.

Im kommenden Abschnitt wird die Modellverordnung näher erläutert. Als Beispiele zweier lokaler Regulierungsansätze werden außerdem die lokalen Prostitutionspolitiken in Rotterdam und Utrecht vorgestellt. Wo immer möglich, werden die unterschiedlichen Regelungen zusammengefasst behandelt.

Rotterdam hat seine Prostitutionspolitik im Mai 2015 reformiert und sich dabei bereits an der Modellgemeindeverordnung orientiert. Die aktuelle Prostitutionspolitik in Utrecht stammt aus dem Jahr 2013. Hier ist das Besondere, dass Fensterprostituierte sich registrieren müssen.

4.6.1 Bordellbetriebe

Der Entwurf des WRP sieht bereits spezifische Anforderungen an die Genehmigung von Sexbetrieben vor (siehe Abschnitt 4.5.4). Zusätzlich zu diesen Anforderungen schreibt die Modellverordnung vor, dass Antragstellende bei der Einreichung der Genehmigungsanfrage auch einen Nachweis über gezahlte Steuern, über die Befugnis über die Räumlichkeiten sowie einen Liegenschaftsnachweis mit genauem Raumplan einzureichen haben. In Rotterdam muss zusätzlich die Anzahl der zukünftig in dem Betrieb tätigen Prostituierten angegeben werden.

Die Modell-APV legt sehr detailliert fest, dass keine Genehmigung erhalten kann, wer in den vergangenen fünf Jahren vor dem Datum, für das die Lizenz angefragt wird:

- rechtswirksam zu einer Freiheitsstrafe von mehr als sechs Monaten verurteilt wurde;
- zu einem Bußgeld von 500 € oder mehr wegen Übertretung des Schankrechts, Drogengesetzes, Steuerrechts, der Straßenverkehrsordnung oder des Waffenrechts verurteilt wurde.

Steht die beantragte Lizenz im Widerspruch zu einem geltenden Flächennutzungsplan, kann ebenfalls keine Lizenz vergeben werden. Auch negative Folgen für die öffentliche Sicherheit und Ordnung, das Wohn- und Lebensumfeld sowie die Gesundheit und den Schutz der Prostituierten und der Kunden sind ein Verweigerungsgrund (Art. 3:7; Absatz 5d). Schlussendlich kann die Genehmigung ebenfalls nicht erteilt werden, wenn der Betriebsplan nicht den in der Modell-APV festgelegten Anforderungen entspricht (s.u.).

Für den Entzug einer bereits erteilten Lizenz nennt die APV zusätzlich zu den im WRP geplanten Regelungen (siehe Abschnitt 4.5.4) die folgenden Gründe:

- Es haben sich Fakten hervorgetan innerhalb des Betriebs, die die Annahme rechtfertigen, dass von der Fortführung des Betriebs eine Gefahr ausgeht für das Wohn- und Lebensumfeld sowie die Gesundheit;
- die betreibende bzw. verwaltende Person eine Kontrolle der Auflagen verhindert oder erschwert hat;
- im Betrieb Personen tätig waren, die rechtskräftig für ein Gewalt- oder Sittendelikt oder wegen Menschenhandels verurteilt wurden oder
- mindestens sechs Monate lang kein Gebrauch von der Lizenz gemacht wurde.

Sollte für die Dauer von einem Monat von der Genehmigung kein Gebrauch gemacht worden sein, ist dies unverzüglich der Bürgermeisterin oder dem Bürgermeister zu melden.

Soll eine ausgestellte Lizenz verlängert werden, dann muss die Antragstellerin oder der Antragsteller mindestens 12 Wochen vor Ablaufdatum der alten Lizenz einen Verlängerungsantrag bei der Bürgermeisterin bzw. dem Bürgermeister gestellt haben. Die Lizenzdauer ist in der Modell-APV nicht näher bestimmt. Rotterdam hat eine Regelgültigkeitsdauer von fünf Jahren eingeführt. In Utrecht sind es maximal drei Jahre; die Mindestdauer beträgt hier ein Jahr.

Bezüglich der Öffnungszeiten macht die Modell-APV den Gemeinden den Vorschlag, dass Sexbetriebe nicht zwischen vier und acht Uhr morgens geöffnet sein dürfen. Besuchern ist der Aufenthalt außerhalb der Öffnungszeiten nicht gestattet. Angestellte dürfen sich jeweils eine halbe Stunde früher bzw. eine halbe Stunde danach im Bordell aufhalten. Personen unter 18 Jahren ist der Zutritt vollständig untersagt. Dem Vorschlag dieser recht langen Öffnungszeiten ist Rotterdam jedoch beispielsweise nicht gefolgt. Hier dürfen Bordelle lediglich zwischen sieben Uhr morgens und ein Uhr nachts bzw. zwei Uhr nachts am Wochenende geöffnet haben. Die zuständige Behörde kann zudem Änderungen der Öffnungszeiten festlegen. In Utrecht sind die Öffnungszeiten begrenzt auf die Zeit zwischen acht Uhr morgens und zwei Uhr nachts.

4.6.2 Beschäftigungsverbot für Prostituierte unter 21 Jahren

Den Gemeinden steht es nach der Modell-APV frei, ob das Beschäftigungsverbot für Prostituierte, die das im WRP vorgesehene Schutzalter noch nicht erreicht haben, nur an die Betreibenden gerichtet wird, oder ob es auch direkt an die Prostituierten adressiert ist. An dieser Stelle weicht die APV damit klar vom Entwurf des WRP ab (siehe Abschnitt 4.5.3). Der Unterschied ist entscheidend dafür, ob bei einem Regelbruch nur die Betreibenden haftbar sind oder auch die Prostituierten. Die Modell-APV bietet den Gemeinden die folgenden zwei Artikel zur Auswahl:

Artikel 3:14

Variante 1:

4. Es ist einem Betreiber verboten, Prostituierte für oder bei sich arbeiten zu lassen, die
 - a) noch nicht das Alter von 21 Jahren erreicht haben;
 - b) sich in den Niederlanden aufhalten und arbeiten im Widerspruch mit dem Fremden-gesetz von 2000.
5. [Es ist Prostituierten verboten für oder bei einem Betreiber tätig zu sein, der über keine Lizenz für einen Prostitutionsbetrieb verfügt.] [Fakultativer Absatz].

Variante 2:

1. Prostitution findet ausschließlich statt durch Prostituierte, die das 21. Lebensjahr vollendet haben.
2. Es ist einem Betreiber verboten, Prostituierte für oder bei sich arbeiten zu lassen, die
 - a) noch nicht das Alter von 21 Jahren erreicht haben;
 - b) sich in den Niederlanden aufhalten und arbeiten im Widerspruch mit dem Fremden-gesetz von 2000.
3. Es ist Prostituierten verboten:
 - a) im Widerspruch mit dem ersten Absatz zu handeln;
 - b) für oder bei einem Betreiber tätig zu sein, der über keine Lizenz für einen Prostitutionsbetrieb verfügt.

Als Begründung dafür, dass die Modell-APV hier zwei unterschiedliche Varianten anbietet, nennt die Vereinigung der niederländischen Gemeinden die Sorge davor, dass Prostituierte unter 21 Jahren aus Angst vor einem Bußgeld, Missbräuche und Missstände nicht anzeigen könnten.

Die Gemeinde Rotterdam hat im Zuge ihrer Reform im Mai 2015 die Variante 1 ohne den fakultativen Zusatz gewählt. Demnach können alleine die Betreibenden verantwortlich gemacht werden, wenn Prostituierte bei ihnen tätig sind, die das Schutzalter noch nicht erreicht haben.

4.6.3 Betriebsplan

Der Entwurf über das WRP sieht vor, dass ein Sexbetrieb über einen Businessplan verfügen muss, der dem Genehmigungsantrag beizulegen ist (siehe Abschnitt 4.5.4). Der Businessplan muss demnach zukünftig mindestens Ausführungen über Maßnahmen enthalten zum Schutz:

- der Gesundheit, Sicherheit und Selbstständigkeit der Prostituierten;
- der Gesundheit der Kunden;
- zur Vorbeugung von Straftaten.

Nähere Vorgaben über den Betriebsplan können die Gemeinden festlegen. Die Modell-APV sieht in diesem Zusammenhang eine Vielzahl von Regelungen vor.

So müssen die Maßnahmen im Businessplan garantieren, dass

- die Hygiene im Betrieb den allgemeinen Anforderungen der Branche entspricht. Die Maßnahmen müssen kontrollierbar sein;
- eindeutig erkennbar und kontrollierbar ist, welche Maßnahmen die oder der Betreibende für gesunde und sichere Arbeitsbedingungen trifft;
- in den Arbeitsräumen jederzeit genügend Kondome mit CE-Siegel verfügbar sind;
- die Arbeitsräume der Prostituierten mit einem gut funktionierenden Alarmsystem ausgestattet sind;
- Prostituierte sich jederzeit auf sexuell übertragbare Krankheiten untersuchen lassen können und durch den Betreibenden über diese Möglichkeit aufgeklärt werden;
- Prostituierte nicht gezwungen werden, sich Untersuchungen auf sexuell übertragbare Krankheiten zu unterziehen;
- Prostituierte frei sind in der Arztwahl;
- es Prostituierten frei steht, Kunden und Praktiken abzulehnen, ohne dass sie negative Folgen für ihr Arbeitsverhältnis fürchten müssen;
- Prostituierte den Konsum von Alkohol und Drogen ablehnen können, ohne dass sie negative Folgen für ihr Arbeitsverhältnis fürchten müssen;
- an die oder den für den Betrieb verantwortliche Verwalterin oder Verwalter ausreichend professionelle Anforderungen bezüglich Anti-Aggressionstraining und Hilfestellungen gestellt werden und wenn nötig, Lehrgänge angeboten werden;
- die Betreiberin oder der Betreiber sich ein Urteil bildet über das Maß an Selbstständigkeit und Selbstbestimmtheit der Prostituierten im Betrieb;
- die Betreiberin oder der Betreiber für alle im Betrieb tätigen Prostituierten nachweisen kann, zu welchen Miet- und Arbeitsbedingungen sie tätig sind;
- die Betreiberin oder der Betreiber bzw. die Verwalterin oder der Verwalter sich regelmäßig vergewissert, dass die Prostituierten nicht zur Prostitution gezwungen wurden und dass Informationen bereitgestellt werden zu Hilfsangeboten;

- für Prostituierte Informationen über Hilfen bei Ausstiegswunsch zur Verfügung stehen;
- die Belästigung der Umgebung des unter den Betrieb fallenden Lokals möglichst gering gehalten wird.

In Rotterdam muss aus dem Betriebsplan zusätzlich explizit hervorgehen, welche Maßnahmen ergriffen werden, die garantieren, dass Prostituierte nicht verpflichtet werden können, ohne Kondom zu arbeiten.

Nach der Modell-APV müssen die sich daraus ergebenden Rechte der Prostituierten schriftlich in einer für die Prostituierten verständlichen Sprache an diese ausgehändigt werden. Darüber hinaus muss mindestens in zwei Sprachen für Kunden gut sichtbar im Lokal die Information ausgehängt werden, dass Prostituierte das Recht haben, Kunden und Praktiken sowie Drogen und Alkohol abzulehnen.

4.6.4 Mindestmietdauer

Eine weitere Spezifizierung in der Modellverordnung gegenüber dem WRP-Entwurf ist die Möglichkeit für Kommunen, eine Mindestmietdauer für Zimmer in Prostitutionsbetrieben festzulegen. Die Vereinigung der niederländischen Gemeinden schlägt eine Mindestmietdauer von vier Wochen vor. Utrecht führte diese Mindestmietdauer von vier Wochen bereits 2013 ein.

4.6.5 Weitere Anforderungen an Bordellbetriebe

In der Modell-APV werden neben den Details zum Betriebsplan vor allem die weiteren Verpflichtungen für die Betreibenden und die Verwalterin oder den Verwalter detailliert geregelt.

Neben der Anwesenheitspflicht während der Öffnungszeiten müssen Betreibende dafür Sorge tragen, dass die Prostituierten ihre eigenen Arbeitszeiten bestimmen können. Außerdem muss eine Buchhaltung geführt werden, die stets aktuell zu halten ist. In der Buchhaltung muss festgehalten werden, wer für den Betrieb tätig ist, die Mietdauer, der Nachweis über die Selbstständigkeit der Prostituierten sowie die Schichtpläne der Verwalterin oder des Verwalters. Die Betriebsunterlagen müssen bei Kontrollen jederzeit einsehbar sein. Des Weiteren haben Betreiber die Verpflichtung, Vertreterinnen und Vertreter des Gemeindegesundheitsdienstes Zugang für Aufklärungs- und Präventionsmaßnahmen sowie zur Verteilung von Informationsmaterial zu gewähren.

Betreibende haben die Pflicht, jedes Signal von Menschenhandel unverzüglich der zuständigen Stelle der Polizei zu melden.

4.6.6 Kontingentierung; Fenster- und Straßenprostitution

Der Gemeinderat kann eine maximale Anzahl an Lizenzen festlegen (Kontingent). Das Kontingent kann sich auf alle Sexbetriebe oder auf eine bestimmte Art von Sexbetrieben beziehen. Genauso kann für Fensterprostitution eine Höchstzahl von Genehmigungen bestimmt oder festgelegt werden, dass für Fensterprostitution keine Genehmigungen vergeben werden (sog. Nulloption Fensterprostitution).

Ähnliches gilt für die Straßenprostitution. Hier enthält die Modell-APV die Optionen, diese zu verbieten oder in bestimmten, vom Gemeinderat festgelegten Bereichen zuzulassen. Entschieden sich eine Kommune dafür, Straßenprostitution zu erlauben, so enthält die Modell-APV die folgenden Regelungen: In Gebieten, in denen Straßenprostitution verboten ist, kann die Polizei Platzverweise erteilen. Ein Platzverweis kann aus Gründen der öffentlichen Ordnung, der Wohn- und Lebensumgebung sowie der Sicherheit und Selbstbestimmtheit der Prostituierten und Kunden auch in Gebieten ausgesprochen werden, in denen Straßenprostitution eigentlich erlaubt ist. Personen, die mindestens einmal einen Platzverweis erhalten haben, können Anweisung erhalten, sich drei Monate lang nicht mehr in dem entsprechenden Gebiet aufzuhalten. Hier sind die persönlichen Umstände der Prostituierten zu berücksichtigen und abzuwägen.

Rotterdam hat sowohl bezüglich der Fensterprostitution als auch bezüglich der Straßenprostitution die sogenannte Nulloption gewählt. Beide Formen sind demnach nicht erlaubt und es werden entsprechend keine Lizenzen für Fensterprostitutionsbetriebe vergeben. In Utrecht sind Fensterprostitution und Straßenprostitution theoretisch erlaubt, unterliegen jedoch besonderen Auflagen. Momentan hat Utrecht jedoch die Lizenzen für alle Fenster eingezogen (siehe Abschnitt 4.8).

4.6.7 Kundenverantwortlichkeit

Kunden ist es nach der Modell-APV verboten, die Dienste von Prostituierten in Anspruch zu nehmen, von denen sie wissen oder annehmen müssen, dass diese nicht für einen lizenzierten Betrieb arbeiten. Auch ist es verboten, die Dienste von Prostituierten an öffentlich zugänglichen Orten in Anspruch zu nehmen, mit Ausnahme der erlaubten Zonen für Straßenprostitution.

4.6.8 Übergangsregelungen

Die Modell-APV sieht, im Einklang mit dem WRP-Entwurf, eine Übergangsfrist von 28 Wochen vor für Betriebe, die bereits über eine Lizenz nach dem vorher geltenden Gemeinderecht verfügen oder die nach vorher geltendem Gemeinderecht keine Lizenz benötigten. Innerhalb dieser 28 Wochen muss die Lizenz im Sinne der Modell-APV neu beantragt werden, um ihre Gültigkeit zu behalten.

Die APV sieht des Weiteren eine Übergangsregelung für Prostituierte vor, die zum Zeitpunkt des Inkrafttretens der Neuregelung das 21. Lebensjahr noch nicht vollendet haben. Prostituierte zwischen 18 und 21 Jahren, die bereits vorher legal tätig waren, können auch nach Inkrafttreten der Neuregelung weiterhin der Prostitution nachgehen. Utrecht hatte bereits 2013 das Mindestalter auf 21 Jahre angehoben. Auch hier wurde die Übergangsregelung für bereits im lizenzierten Sektor tätige Prostituierte eingeführt. Ausgenommen von dieser Regelung waren Prostituierte unter 21 Jahren in der Fensterprostitution, welche sich nicht bereits registriert hatten.

4.7 Kommunale Prostitutionspolitik in Rotterdam

Im Jahr 2015 beschloss die Stadt Rotterdam eine neue Gewerbeverordnung im Bereich Prostitution. Diese orientiert sich weitestgehend an der Modellverordnung der Vereinigung der niederländischen Gemeinden. Bereits vor der Reform der kommunalen Prostitutionspolitik waren Bordelle und Escort-Dienste in Rotterdam genehmigungspflichtig. Straßenprostitution ist seit der Schließung der Tippelzone am Keileweg 2005 verboten. Fensterprostitution ist ebenfalls nicht erlaubt.

Bei der jüngsten Reform der Rotterdamer Prostitutionspolitik wurde die Modell-APV zur Grundlage genommen und es gibt nur sehr geringe Abweichungen von der Modellverordnung. Im vorherigen Abschnitt wurde daher, wenn möglich, bereits dargestellt, welche Optionen Rotterdam gewählt hat bzw. wo die Rotterdamer Gemeindeverordnung über die Modellverordnung hinausgeht oder davon abweicht. Da sich die Modellgemeindeverordnung der VNG lediglich auf den Bereich der Genehmigungspflicht von Sexbetrieben bezieht, werden im folgenden Abschnitt weitere relevante Aspekte der Rotterdamer Prostitutionspolitik erläutert, wie z. B. Beratung, Kontrollen und Sanktionierung. Zuerst wird jedoch noch einmal auf die Besonderheiten bei der Genehmigungspflicht in Rotterdam eingegangen.

4.7.1 Genehmigungspflicht für Bordellbetriebe

Die Rotterdamer Lokalpolitik lässt weiterhin Genehmigungsanfragen zu. Die Anzahl der zu vergebenden Genehmigungen ist damit nicht von vorneherein auf ein bereits erreichtes Kontingent begrenzt worden. Allerdings gilt dies nicht für alle Bereiche der Stadt. Die Stadt hat mehrere sog. Konzentrationsgebiete festgelegt, in denen bereits eine hohe Dichte von Sexbetrieben besteht (mehr als zwei Betriebe in weniger als 250m Abstand Luftlinie). In Rotterdam trifft dies auf drei Gebiete zu. In diesen Konzentrationsgebieten soll die Konzentration nicht weiter steigen (sog. *Stand Still Politik*), daher können dort derzeit keine weiteren Genehmigungen für neue Betriebe erteilt werden. Im Gebiet 's-Gravendijkwal ist die Dichte so hoch, dass sie langfristig reduziert werden soll. In diesem Gebiet wird daher keine Erlaubnis erteilt für eine Übernahme bestehender Sexbetriebe (Betreiberwechsel) und bei einer Schließung kann kein neuer Sexbetrieb eröffnen. Generell wird in Rotterdam keine Genehmigung erteilt für die Eröffnung eines Sexbetriebs innerhalb von Bereichen, die als Wohngebiete festgelegt sind, sowie an sogenannten ökonomischen Entwicklungsorten.

Die Beantragung einer Genehmigung erfolgt mittels eines von der Kommune zur Verfügung gestellten Formulars. Die Beantragung kann auch digital erfolgen. Eine Internetseite gibt darüber hinaus Hilfestellung beim korrekten Ausfüllen. Wird nachträglich eine neue Verwalterin oder ein neuer Verwalter angestellt, so kann dies ebenfalls online gemeldet werden. Die Überprüfung der persönlichen Zuverlässigkeit dieser Person wird dann anschließend vollzogen.

Die sog. Kettenpartner (siehe Abschnitt 4.7.5) haben eine beratende Funktion während des Genehmigungsverfahrens. Hierzu zählen die Polizei (verantwortlich für die Überprüfung der Zuverlässigkeit der antragstellenden Person und Einschätzung möglicher Gefahren für die öffentliche Ordnung); die Abteilung Stadtentwicklung (verantwortlich für die Flächennutzung,

bauliche Sicherheit etc.), die Abteilung technische Hygiene des kommunalen Gesundheitsdienstes, das Team STI und Sexualität (verantwortlich für die Einhaltung der Milieurichtlinien) und die Feuerwehr (verantwortlich für den Brandschutz).

Ob eine Genehmigungspflicht vorliegt, entscheidet sich danach, ob die Prostitution *gewerbsmäßig* ausgeübt wird oder nicht. Hierzu konkretisiert die Gemeinde Rotterdam in ihren Anmerkungen zur Prostitution Folgendes: Einrichtungen mit mehr als einer Prostituierten oder einem Prostituierten sind immer als gewerbsmäßig einzustufen. Ob ein Einpersonenbetrieb genehmigungspflichtig ist, hängt ab davon, ob wiederholt Werbung für die Dienste gemacht wurde (mehr als einmal in 13 Monaten), Arbeits- und Wohnadresse der Prostituierten nicht übereinstimmen sowie vom Organisationsgrad und dem Umfang des Angebots. Für Sexshows und Sexkinos ist, wie im Entwurf des WRP gefordert, ebenfalls eine Genehmigung notwendig. Die Anforderungen sind hier aber weniger streng als für Prostitutionsbetriebe. Öffentliche Einrichtungen, in denen Gelegenheit zu sexuellen Handlungen ohne Bezahlung gegeben wird, wie beispielsweise Sexsaunas, Darkrooms und Swingerclubs, brauchen ebenfalls eine Genehmigung. Diese fällt jedoch nicht unter die kommunale Prostitutionsverordnung. Hier gilt eine andere Gewerbeverordnung.

4.7.2 Genehmigungspflicht für Prostitutionsveranstaltungen

Die Rotterdamer Prostitutionsverordnung sieht nicht nur eine Genehmigungspflicht für Sexbetriebe vor, sondern auch für sog. Prostitutionsveranstaltungen. Die Genehmigung wird ebenfalls von der Bürgermeisterin oder dem Bürgermeister geprüft und vergeben. Das Genehmigungsgesuch für eine solche Veranstaltung muss mindestens Auskunft geben über Ort, Datum und Zeit der geplanten Veranstaltung, die Einrichtung des Veranstaltungsorts, die erwartete Besucherzahl, das Veranstaltungsprogramm, mögliche Risikofaktoren sowie das Sicherheitskonzept. Die Anfrage ist abzulehnen, wenn durch die Veranstaltung die öffentliche Ordnung, Sicherheit oder der Schutz des Wohn- und Lebensumfelds sowie die Gesundheit der Besucherinnen und Besucher beeinträchtigt werden. Die Bürgermeisterin oder der Bürgermeister kann Auflagen erteilen bezüglich Veranstaltungsort und -zeit, technischer Ausstattung, Einrichtung, Programm sowie Sicherheitsvorkehrungen und Verkehrskonzept.

4.7.3 Verpflichtende Treffen für Bordellbetreibende bzw. Verwalterinnen und Verwalter

Betreibende und Verwalterinnen und Verwalter haben häufigen und direkten Kontakt zu Prostituierten und Kunden und damit auch eine besondere Verantwortung, wenn es um das Verhindern von Missständen geht, insbesondere das Melden von Anzeichen von Zwang und Menschenhandel. Um die oben genannte Personengruppe auf diese Aufgabe besser vorzubereiten, werden verpflichtende Treffen organisiert. Die Treffen verfolgen im Wesentlichen zwei Ziele: Zum einen sollen die verantwortlichen Personen für Anzeichen von Missständen und Menschenhandel sensibilisiert werden. Zum anderen soll die Aufmerksamkeit der Verantwortlichen auf die Verbesserung der Position der Prostituierten gelenkt werden. Die Treffen werden gemeinsam mit der Branche vorbereitet.

4.7.4 Information und Prävention

Rotterdam verfügt über ein umfangreiches Angebot an Hilfs- und Fürsorgeangeboten. Das Team STI und Sexualität des kommunalen Gesundheitsdienstes führt präventive Maßnahmen durch. Das Team informiert Prostituierte über das Thema Gesundheitsschutz mit dem Ziel, dass Prostituierte lernen, ihre Gesundheit selber besser zu schützen. Außerdem bietet die Abteilung Untersuchungen auf sexuell übertragbare Krankheiten an und gibt Anzeichen für Missbrauch und Menschenhandel an den runden Tisch Menschenhandel in Rotterdam weiter.

Das Sozialwerk Prostitution (PMW) bietet umfangreiche Hilfsangebote an für (ehemalige) Prostituierte und Opfer von Menschenhandel. PMW besucht die lizenzierten Sexbetriebe in Rotterdam und nimmt über Chatboxen Kontakt zu Prostituierten über das Internet auf (über Werbeanzeigen). PMW berät Prostituierte, führt Präventions- und Aufklärungsveranstaltungen für Risikogruppen durch (z. B. an Schulen zur Loverboyproblematik) und bietet Trainings- und Präventionsprogramme zur Verhinderung von Jugendprostitution an (auch Train-the-Trainer-Programme).

PMW und der kommunale Gesundheitsdienst unterhalten als gemeinsames Beratungsinstrument ein Chattool im Internet, wo Prostituierte ihre Fragen stellen können. PMW bietet außerdem Ausstiegsprogramme für Prostituierte mit derzeit 130 Plätzen pro Jahr an.

Neben den Hilfs- und Sorgeangeboten gibt es in Rotterdam auch unterschiedliche Angebote, die eine Stärkung der Position der Prostituierten zum Ziel haben. Teil dieser Maßnahmen ist es, die Privatsphäre von Prostituierten bei der Einschreibung ins Handelsregister besser zu schützen. Seit 2014 können Prostituierte sich daher unter der allgemein gehaltenen Kategorie „persönliche Dienstleistungen“ einschreiben und die Angabe ihrer Privatadresse schützen lassen. Außerdem soll eine Vertrauensperson für Prostituierte angestellt werden, deren Aufgabe es sein wird, als anonymer Ansprechpunkt für alle Prostituierten zu dienen. Die bestehenden Angebote sollen dadurch noch ergänzt werden.

Für die schwieriger zu erreichenden Prostituierten im Escort-Bereich und in der Wohnungsprostitution werden vom kommunalen Gesundheitsdienst jährlich Informationsveranstaltungen organisiert.

Im Zuge der Reform der Rotterdamer Prostitutionspolitik sind derzeit noch zwei weitere Initiativen im Aufbau. Erstens soll eine Organisation von Sexarbeiterinnen und Sexarbeitern gegründet werden, um die Interessenvertretung und Selbstorganisation dieser Personengruppe zu stärken. Zweitens soll ein Beratungsorgan ins Leben gerufen werden, in dem ebenfalls Prostituierte versammelt sind. Dieses Organ soll die kommunale Politik zu Themen im Bereich Prostitution aus Sicht der Betroffenen beraten.

4.7.5 Koordinierung

Rotterdam hat ein erfolgreiches Kettenmanagement eingeführt (*chain management*), bei dem unterschiedliche Partner zusammen kommen, um ihre Informationen zu teilen und so Missbrauch und Menschenhandel vorzubeugen. Ziel ist es, Ressourcen und Informationen zu ko-

ordinieren. In Rotterdam gehören sieben Institutionen dem *chain management* an: die zuständigen Stellen der Sozialarbeit, die Staatsanwaltschaft, die Arbeitsaufsicht, der kommunale Gesundheitsdienst, das Jugendamt und das Finanzamt. Alle Teilnehmenden sind befugt, für ihre Behörde Entscheidungen über notwendige nächste Schritte zu treffen. Bei den Treffen werden konkrete Fälle diskutiert, mit dem Ziel, die Opfer von Menschenhandel aus den Strukturen zu befreien und die Täter zu verfolgen. Gemeinsam können die Teilnehmenden ihre Informationen über gewisse Fälle teilen und die nächsten Schritte besprechen (Beginn einer strafrechtlichen Verfolgung oder erst einmal Zugriff seitens der Steuerbehörde etc.). Die Einführung eines solchen *chain managements* war eine Reaktion auf die Erkenntnisse aus dem sog. Dürdan Fall (siehe Abschnitt 4.4). Hier hatten drei Menschenhändler im legalen Sektor ein Netzwerk aufgebaut, dem mindestens 78 Prostituierte zum Opfer fielen, ohne dass die zuständigen Behörden dies rechtzeitig erkannt hatten. Eine bessere Koordinierung und ein verbesserter Informationsfluss zwischen den unterschiedlichen Akteuren sollte gefördert werden, um Missstände zukünftig früher aufzudecken und zu verfolgen.

Bei Verdacht auf Ausbeutung und Menschenhandel kann die Polizei einen sog. „Arbeitsvermerk“ vergeben, mit dem sie die Betreiberin oder den Betreiber auffordert, eine gewisse Person nicht länger als Prostituierte in dem Betrieb tätig sein zu lassen.

4.7.6 Kontrollen und Strafen

Zuständig für die Aufsicht über die Sexbranche in Rotterdam ist die Polizei. Dabei liegt der Fokus primär auf Anzeichen von Menschenhandel und Zwangsprostitution, Prostitution Minderjähriger und weiterer illegaler Prostitution. Die legale Branche wird von der Polizei auf die Einhaltung der Gemeindeverordnung und der Lizenzauflagen hin kontrolliert. Die Polizei ist außerdem zuständig für die Aufsicht in den Bereichen Einhaltung der öffentlichen Ordnung und Sicherheit in der direkten Umgebung von Sexbetrieben, das Anfertigen von Verwaltungsberichten im Fall von Übertretungen der Gemeindeverordnung und Lizenzauflagen sowie das Führen von persönlichen Gesprächen mit Betreibenden bei einer Genehmigungsanfrage.

Die Polizei kontrolliert alle genehmigten Sexbetriebe mindestens sechsmal im Jahr. Hierbei wird die Einhaltung der Gemeindeverordnung sowie der Lizenzauflagen kontrolliert und auf Anzeichen von Menschenhandel geachtet. Hat die Polizei innerhalb von fünf Jahren keine Auffälligkeiten bei den Kontrollen gefunden und beantragt die Betreiberin oder der Betreiber eine Verlängerung der Lizenz, kann die Kontrolldichte verringert werden.

Die Polizei führt auch im Escort-Bereich jährlich sechs Kontrollen durch. Für die Kontrolle illegaler Escort-Services nutzt die Polizei als spezielles Instrument Informationen und Hinweise auf illegale Prostitution, die sie von der speziell zu diesem Zweck eingerichteten regionalen Analyseeinheit (Regional Informatie en Expertise Centrum; RIEC)³⁶ erhält. Die RIEC wertet vor allem Internetanzeigen aus und reicht die Ergebnisse an die Polizei weiter. Die Polizei gleicht die Informationen mit ihrer eigenen Datenbank ab und führt u. a. Razzien durch, bei

³⁶ In der RIEC arbeitet die Gemeinde Rotterdam mit der regionalen Polizei, Staatsanwaltschaft, der nationalen Steuerbehörde, dem Ermittlungsdienst in finanziellen Straftaten und weiteren regionalen Behörden zusammen.

der sich Polizeibeamte als falsche Kunden ausgeben und sich mit den Prostituierten verabreden. Die Polizei und die RIEC versuchen gemeinsam, mögliche Netzwerke aufzudecken.

Die Polizei führt auf der Grundlage von Werbeanzeigen, Hinweisen und Meldungen wöchentlich Kontrollen des illegalen Bereichs durch.

Das Team technische Hygiene der entsprechenden Abteilung des kommunalen Gesundheitsdienstes kontrolliert einmal im Jahr die Einhaltung der landesweiten Hygienerichtlinien in Sexbetrieben. Zeitgleich kontrolliert die Abteilung Stadtentwicklung, ob die baulich-technische Einrichtung der Sexbetriebe mit den Angaben und Anforderungen in der Genehmigung übereinstimmt.

Für den Fall, dass die Gemeindeverordnung und/oder die Lizenzauflagen nicht eingehalten werden, hat die Stadt Rotterdam einen klaren Leitfaden zur Durchsetzung entwickelt. Dabei wird nach einem Stufenprinzip vorgegangen. Für jede mögliche Verfehlung legt der Leitfaden fest, welche Konsequenz droht. Dabei wird unterschieden zwischen erstmaligem Regelbruch, zweitem Regelbruch und drittem Regelbruch etc. Findet ein Vergehen innerhalb eines Jahres erneut statt, wird die nächste Stufe angewendet. Findet das Vergehen nicht innerhalb eines Jahres, aber innerhalb von fünf Jahren erneut statt, wird die Stufe wiederholt. Erst nach fünf Jahren ohne Regelübertretung wird das Vergehen getilgt.

Gibt beispielsweise ein Betrieb seine bei der Genehmigung angegebene Telefonnummer und/oder Genehmigungsnummer nicht in einer Werbeanzeige an, dann droht ihm beim ersten Mal ein Entzug der Lizenz für einen Monat (Stufe 1). Kommt dies innerhalb eines Jahres erneut vor, droht ein Lizenzentzug für drei Monate (Stufe 2). Bei einem dritten Vergehen dieser Art innerhalb eines Jahres wird die Lizenz vollständig entzogen (Stufe 3). Lässt eine Betreiberin oder ein Betreiber keine Beratung durch Sozialdienste oder den kommunalen Gesundheitsdienst in ihrem bzw. seinem Betrieb zu, erhält sie oder er beim ersten Mal zunächst eine Verwarnung (Stufe 1), beim zweiten Mal innerhalb eines Jahres einen Entzug der Lizenz für einen Monat (Stufe 2), beim dritten Mal für drei Monate (Stufe 3) und beim vierten Mal innerhalb eines Jahres wird die Lizenz vollständig entzogen (Stufe 4). Auf diese Weise legt der Durchsetzungsleitfaden für alle Übertretungen ein Stufenverfahren fest. Bei schwerwiegenden Verstößen wird bereits beim ersten Mal die Lizenz entzogen (z. B. wenn ein Betrieb nicht über einen Betriebsplan verfügt).

4.8 Kommunale Prostitutionspolitik in Utrecht

Utrecht hat im Jahr 2013 die örtliche Prostitutionspolitik durch eine neue Gemeindeverordnung reformiert. Da zu dieser Zeit das WRP bereits diskutiert wurde, weicht die Gemeindeordnung kaum von den Regelungen des neuen Gesetzesvorschlags ab. Es gibt daher auch keine größeren Unterschiede zwischen der Regulierung in Rotterdam und der Regulierung in Utrecht mit Ausnahme davon, dass sowohl Fensterprostitution als auch Straßenprostitution in Utrecht erlaubt sind und es eine verpflichtende Registrierung der Prostituierten in diesen Bereichen gibt. Im folgenden Abschnitt wird daher vor allem die Utrechter Registrierungspflicht erläutert.

Utrecht hat die maximale Anzahl der zu vergebenden Lizenzen für Bordellbetriebe auf sechs begrenzt. Anders als in Rotterdam ist Fensterprostitution in Utrecht erlaubt, unterliegt jedoch

einer strikten Regulierung. Die Anzahl der lizenzierten Fenster wurde auf maximal 162 festgelegt. Davon kann höchstens ein Fünftel auf einen Betrieb entfallen. Für die Fenster gilt eine Mietdauer von mindestens vier Wochen. Prostituierte, die in den Fenstern arbeiten möchten, müssen sich bei der Stadt registrieren lassen. 2013 schloss die Stadt jedoch vorübergehend alle Fenster, u. a. aufgrund des Verdachts auf Menschenhandel. Die im Folgenden näher erläuterte persönliche Registrierungspflicht ist daher momentan ausgesetzt.

4.8.1 Registrierung in der Fensterprostitution

Die Registrierung muss durch die Prostituierten persönlich erfolgen und findet in einem Gespräch mit dem Personal des kommunalen Gesundheitsdienstes statt. Die Anmeldung erfolgt nach einer festen Form und der Nachweis muss anschließend während der Ausübung der Prostitution mitgeführt werden. Eine Anmeldung wird verweigert, wenn die Person das 21. Lebensjahr noch nicht vollendet hat; keine gültige Arbeitserlaubnis nach dem Fremdenrecht vorweisen kann; nicht über eine gültige Einschreibung im Handelsregister verfügt, oder es Anzeichen dafür gibt, dass die Person Opfer von Menschenhandel oder anderen Formen der Ausbeutung ist. Die Registrierung erfolgt innerhalb von zwei Wochen nach der Anfrage, die Bearbeitungsfrist kann um höchstens zwei weitere Wochen verlängert werden. Die Registrierung ist 24 Monate gültig.

Die Registrierungspflicht wurde eingeführt, nachdem es in der Fensterprostitution in Utrecht, traditionell angesiedelt in der Zandpad Gegend, zu systematischem Menschenhandel gekommen war.³⁷ Im Dürdan Fall (siehe oben) im Jahr 2007 sowie in einem weiteren Fall von Menschenhandel im Jahr 2009 war auch die Fensterprostitution in Utrecht betroffen. Daraufhin führte die Gemeinde die Registrierungspflicht ein. Ziel der Registrierung ist es, mittels eines sog. Schrankensystems Menschenhandel und anderen Missbrauch im lizenzierten Sektor zu verhindern, ohne Fensterprostitution jedoch komplett zu verbieten. Hinter dem Schrankenmodell steht eine Analyse der einzelnen Schritte, die Menschenhändler regelmäßig unternehmen, um ihre Opfer auszubeuten. Die Schranken sollen Hindernisse auf diesem Weg darstellen. Neben der Registrierungspflicht wurden in diesem Zusammenhang weitere Schritte unternommen, wie z. B. die personelle Aufstockung von Polizei und Staatsanwaltschaft, kombinierte Durchsetzungsmaßnahmen der Polizei und der Steuerbehörden, höhere Präsenz von Einrichtungen der Sozialarbeit, Ausstiegsprogramme und eine Informationskampagne für Kunden.

Um diesen Risikofaktoren zu begegnen, wurden unterschiedliche Maßnahmen ergriffen. Durch die persönliche Registrierung wird ein direkter Kontakt zwischen den Prostituierten und der Gemeindeverwaltung hergestellt. Während des Registrierungsgesprächs können Prostituierte über Beratungs- und Hilfsangebote informiert werden. Des Weiteren besteht die Möglichkeit,

³⁷ Fensterprostitution wurde von der Gemeinde Utrecht als Branche mit einem besonders hohen Risiko für Menschenhandel eingestuft, aufgrund einer Kombination verschiedener Faktoren: Prostituierte arbeiten alleine und sind daher stärker isoliert (jede bzw. jeder alleine hinter einem Fenster); es kann ohne viel Aufwand eine enge Überwachung durch die Menschenhändler stattfinden (es braucht bloß durchs Fenster geschaut zu werden); es ist möglich, nur für sehr kurze Zeit an einem Ort zu arbeiten; sehr lange Arbeitszeiten sind möglich.

dass die Mitarbeitenden des kommunalen Gesundheitsdienstes während des Gesprächs Anzeichen von Menschenhandel erkennen und melden. Wenn solche Anzeichen auftreten, findet ein weiteres Gespräch in Anwesenheit der Polizei statt.

Die Registrierung wird an eine von der bzw. dem Prostituierten angegebene Postadresse gesendet. Auf diese Weise soll sichergestellt sein, dass die Prostituierte eine feste Adresse hat, welche sie auch kennt. Die Anmeldung zum Gespräch, die Durchführung des Gesprächs und die anschließende postalische Übermittlung der Registrierung dauern insgesamt mindestens eine Woche. Auf diese Weise soll einer schnellen Rotation bzw. Fluktuation der Prostituierten vorgebeugt werden. Eine Strategie, mit der Menschenhändler gewöhnlich versuchen, ihre Opfer außerhalb der Wahrnehmung der Behörden zu halten.

Weitere Elemente des Schrankenmodells sind die Mindestmietdauer von vier Wochen. Diese erlaubt es den Einrichtungen der Sozialarbeit, einen (Erst-)Kontakt mit der Person herzustellen. Außerdem ist diese Zeitspanne ausreichend, damit die Steuerbehörde eine Prüfung vornehmen kann.

Durch eine zusätzliche Beschränkung der erlaubten Arbeitsdauer auf maximal zwölf Stunden soll verhindert werden, dass Prostituierte zu extrem langen Schichten gezwungen werden. Nachdem eine Zwölf-Stundenschicht absolviert wurde, darf die Prostituierte oder der Prostituierte auch in keinem anderen Fenster weiterarbeiten. Es ist außerdem verboten, den Arbeitsplatz für andere Zwecke zu nutzen, beispielsweise als Schlafplatz.

Auswirkungen:

Durch die persönliche Registrierung konnte eine gute Informationsgrundlage gewonnen werden über Anzahl, Herkunft und Alter der Prostituierten in der Zandpad Zone. Die Stadt gibt an, dass nach der Einführung der Registrierung die Fluktuation in der Zone abgenommen habe. In einem von acht Registrierungsgesprächen wurden Anzeichen auf Menschenhandel gemeldet. Die Polizei bezweifelt jedoch, dass durch die Registrierung Menschenhandel in der Fensterprostitution wirklich nachhaltig unterbunden wird. Es ist zudem von einem Verdrängungseffekt in andere Gemeinden ohne ähnliches System auszugehen. Da trotz der Registrierung erneut der Verdacht auf Menschenhandel in der Zandpad Zone aufkam, schloss die Stadt Utrecht die Zandpad Zone im Juli 2013 komplett. Alle Lizenzen für das Betreiben von Fensterprostitution wurden entzogen. Die Stadt beschloss daraufhin die Zulassung von Fensterprostitution an einem neuen Ort. Eine Eröffnung ist für 2017 geplant.

4.8.2 Registrierung in der Straßenprostitution

Die zuständige Behörde kann Zonen und Zeiten festlegen, in denen Straßenprostitution erlaubt ist.³⁸ Die Gemeindeverordnung verbietet Straßenprostitution außerhalb dieser Bereiche und Zeiten. In der Straßenprostitution kann nur tätig sein, wer sich zuvor persönlich bei der zuständigen Stelle registriert hat. Die Registrierung erfolgt nach einer festgelegten Form und

³⁸ Der Verfasserin liegen keine Informationen darüber vor, ob derartige Bereiche auch tatsächlich ausgewiesen wurden oder ob Straßenprostitution de facto verboten ist in Utrecht.

dient laut Gemeindeverordnung dem Schutz der Prostituierten. Die Registrierung wird verweigert bei Anzeichen von Menschenhandel und Missbrauch sowie bei Prostituierten, die das Alter von 21 Jahren noch nicht erreicht haben. Die zuständige Behörde kann außerdem ein Kontingent an Registrierungen festlegen. Ist dieses Kontingent erreicht, werden ebenfalls keine weiteren Meldebescheinigungen mehr vergeben. Weitere Gründe für die Verweigerung können der Schutz des Wohn- und Lebensumfelds sowie der Arbeitsbedingungen der Prostituierten sein. Die Polizei ist befugt, Platzverweise gegenüber Personen auszusprechen, die sich in den zur Straßenprostitution ausgewiesenen Bereichen befinden.

4.9 Fazit Niederlande

Auf Drängen der Gemeinden wurde das Bordellverbot in den Niederlanden im Jahr 2000 aufgehoben und die Regulierung der Prostitution in die Kompetenz der Kommunen übertragen. Prostitution gilt seitdem als Beruf wie jeder andere auch und ist nicht in einem speziellen Gesetz geregelt. Die Reform 2000 hatte jedoch mehrere Folgen: Erstens führte die nun geltende ausländerrechtliche Regelung dazu, dass quasi über Nacht keine Drittstaatlerinnen und Drittstaatler mehr legal der Prostitution nachgehen konnten. Zweitens stritten die Betreiberinnen und Betreiber von Bordellen kontinuierlich ab, dass die Prostituierten in ihren Betrieben in einem Angestelltenverhältnis stehen. Um die steuerliche Lage der Prostituierten zu klären, wurde daher das sog. Opt-In System eingeführt, unter dem Betreibende die Lohn- und Mehrwertsteuer direkt abführen, im Gegenzug jedoch einige Bedingungen erfüllen müssen, wie z. B. den Prostituierten das Recht auf freie Kleider- und Kundenwahl zu gewähren. Die Einführung des Opt-Ins hatte zur Folge, dass die Frage nach einer rechtlichen Regelung der Arbeitsbedingungen von Prostituierten von der politischen Agenda verschwand. Drittens hatte die Reform zur Folge, dass viele Kommunen eine eigene Prostitutionspolitik einführten, deren Kern ein Genehmigungsverfahren für Bordellbetriebe bildet. Dabei froren viele Kommunen die Zahl der zu vergebenden Lizenzen ein, sodass die bestehenden großen Betriebe und ihre informellen Strukturen gefördert wurden, neue Betriebe jedoch nur selten eine Lizenz erhalten konnten.

2014 hatte Zweidrittel der Kommunen eine eigene Prostitutionspolitik verabschiedet. Zwischen den Regelungen in den einzelnen Kommunen bestehen jedoch erhebliche Unterschiede, wodurch sich häufig Verdrängungseffekte ergeben. Die Uneinheitlichkeit der Regelungen sowie der beschriebene Wandel in der öffentlichen Debatte führten zur Einbringung eines neuen Reformvorschlags im Jahr 2009. Der Gesetzesentwurf steckt seither im Gesetzgebungsprozess fest. Das Repräsentantenhaus hat dem Entwurf bereits zugestimmt, der Senat hat den Entwurf später abgeändert. Nun ist wieder das Repräsentantenhaus am Zug.

Der Reformentwurf sieht im Kern ein weitgehendes Genehmigungsverfahren für alle Formen von Sexbetrieben (auch Sexkinos und Swingerclubs) vor. Zum Erhalt der Genehmigung ist u. a. eine Verlässlichkeitsprüfung vorgesehen. Des Weiteren soll ein nationales Lizenzregister eingerichtet werden. Die ursprünglich vorgesehene Meldepflicht für Prostituierte wurde vom Senat im Änderungsantrag gestrichen. Das Mindestalter soll jedoch weiterhin auf 21 Jahre heraufgesetzt werden. Des Weiteren enthält der Entwurf ein Verbot der Werbung für Unsafe-

Praktiken. Der neue Gesetzesentwurf verfolgt damit eine deutlich einheitlichere und strikere Regulierung der Prostitution als die Regelung von 2000.

Die Prostitutionspolitik der Niederlande befindet sich seit 2009 im Umbruch. Der bereits lange andauernde Reformprozess führt zu einer großen Unsicherheit bei den Kommunen, die dringend ihre kommunale Prostitutionspolitik reformieren wollen. Aus diesem Grund hat die Vereinigung der niederländischen Gemeinden eine Modellgemeindevorordnung entwickelt, die Städten und Gemeinden Orientierung bieten soll. Die Modell-APV spezifiziert die Regelungen des WRP Entwurfs zur Genehmigung von Sexbetrieben und bietet den Kommunen teilweise unterschiedliche Optionen zur Wahl an. Rotterdam hat seine Prostitutionspolitik bereits entlang der Modellverordnung reformiert. Utrechts Prostitutionspolitik stammt schon aus dem Jahr 2013 und damit aus der Zeit vor der Modellverordnung. Dennoch bestehen nur geringe Unterschiede zwischen der kommunalen Prostitutionspolitik in beiden Kommunen. Beispielsweise haben sowohl Rotterdam als auch Utrecht ein sehr ähnlich gestaltetes Genehmigungsverfahren für Sexbetriebe eingeführt. Wesentlicher Unterschied ist der Umgang mit der Fensterprostitution. Diese ist in Utrecht eigentlich erlaubt (auch wenn derzeit alle Lizenzen für das Betreiben von Fensterprostitution entzogen wurden) und es ist eine persönliche Registrierung für Prostituierte in der Fensterprostitution notwendig. In Rotterdam ist Fensterprostitution hingegen verboten.

5 Fazit: Gemeinsamkeiten, Unterschiede und Herausforderungen der Regulierung von Prostitution

- In Österreich, der Schweiz und den Niederlanden gelten jeweils **Bundesgesetze** im Zivil-, Arbeits-, Steuer- und Sozialversicherungsrecht sowie im Straf- und Ausländerrecht. Für den Bereich der Prostitution sind, bis auf das Strafrecht, keine prostitutions-spezifischen Regelungen erlassen worden, sondern es gelten die gleichen Bestimmungen, wie für alle anderen Personen bzw. Berufstätige und Gewerbetreibenden auch (mit Ausnahme des österreichischen Gesundheitsrechts).
- Regelungen über die Ausübung der Prostitution fallen in Österreich und der Schweiz in die Landes- bzw. Kantonskompetenz. In den Niederlanden sind die Kommunen zuständig. Dies hat eine **Zersplitterung bzw. Heterogenität der Rechtslage** zur Folge. Diese begünstigt ein Informationsdefizit auf Seiten der Prostituierten und steht einer landesweiten Regulierung des Sexmarktes entgegen. Die Uneinheitlichkeit fördert Verdrängungseffekte weg aus Gebieten mit einer restriktiveren Regulierung hin zu Gebieten mit einer weniger restriktiven Regulierung. Die Vereinheitlichung der Rechtslage ist daher eines der zentralen Ziele des niederländischen Reformentwurfs. Expertinnen und Experten fordern für die Schweiz und Österreich ebenfalls eine Vereinheitlichung der Rechtslage: In Österreich durch eine Übertragung entsprechender Kompetenzen auf die Bundesebene und in der Schweiz durch Erlass eines Bundesgesetzes im Rahmen der konkurrierenden Gesetzgebung.
- Die Regelungen im **Ausländerrecht** variieren ebenfalls zwischen den drei Staaten. In allen drei Staaten ist es Bürgerinnen und Bürgern aus dem EWR möglich, der Prostitution nachzugehen. In Österreich können sie dies als „Neue Selbstständige“, in der Schweiz entweder im Rahmen einer selbstständigen oder einer unselbstständigen Beschäftigung. Sowohl in Österreich als auch in der Schweiz ist es EWR-Drittstaatlerinnen und Drittstaatlern hingegen praktisch unmöglich, eine Arbeitserlaubnis bzw. Aufenthaltsgenehmigung zum Zweck der Prostitution zu erhalten. Die in Österreich für das sog. Aufenthalts-Reisevisum notwendige Beschäftigungsbewilligung wird nur an Schlüssel- und Saisonarbeitskräfte vergeben. Prostituierte fallen unter keine dieser beiden Kategorien. Ähnlich ist die Regelung in der Schweiz. Hier gilt der Vorrang von vollfreizügigkeitsberechtigten Personen. Außerdem werden entsprechende Arbeitsbewilligungen nur an Personengruppen vergeben, deren Tätigkeit im gesamtwirtschaftlichen Interesse liegt. Prostitution fällt nicht unter diese Tätigkeitsgruppe. In den Niederlanden ist es Angehörigen aus EWR-Drittstaaten seit der Reform 2000 generell nicht möglich, legal der Prostitution nachzugehen. Eine Besonderheit besteht in Österreich. Hier können Asylsuchende drei Monate nach Antragstellung als „Neue Selbstständige“ der Prostitution nachgehen.
- Prostitution gilt in Österreich seit 2012 nicht mehr als sittenwidrig. In den Niederlanden wurde die **Sittenwidrigkeit** mit der Reform 2000 aufgehoben. In der Schweiz werden Verträge zwischen Prostituierten und Kunden jedoch weiterhin nicht als rechtsgültig

anerkannt. Da das entsprechende Urteil jedoch bereits 30 Jahre zurück liegt, haben der Kanton Bern und die Stadt Zürich die Rechtsgültigkeit der Verträge ausdrücklich per Gesetz bzw. Verordnung festgeschrieben.

- Die **erlaubten Formen** der Prostitution variieren zwischen den untersuchten Gesetzen und Verordnungen. **Straßenprostitution** ist in Wien, Bern, Zürich und Utrecht erlaubt, unterliegt hier jedoch weiteren Einschränkungen. **Wohnungsprostitution** ist nur in der Schweiz und in einigen niederländischen Gemeinden legal. Das Wiener Gesetz erlaubt auch **Hausbesuche**. **Escort-Services** werden im neuen niederländischen Gesetzesentwurf ausdrücklich definiert und fallen hier unter die Genehmigungspflicht. In Wien und Tirol sind Escort-Services ausdrücklich nicht erlaubt. In Bern besteht eine Genehmigungspflicht, im Tessin eine Meldepflicht.
- In den untersuchten Ländern, Kantonen und Gemeinden besteht ausnahmslos eine **Genehmigungspflicht für Bordelle**. Die Kantons- und Landesgesetze bzw. Gemeindeverordnungen enthalten genaue Regelungen über die einzuhaltenden Genehmigungsverfahren sowie technische und örtliche Voraussetzungen, persönliche Voraussetzungen an die Betreibenden und weitere Anforderungen an den Betrieb. Die Anforderungen dieser Regelungen sind in den meisten Fällen relativ ähnlich ausgestaltet. In vielen Gebieten bestehen Abstandsregelungen zu bestimmten Schutzobjekten, wie z. B. zu Schulen und Altenheimen. Außerdem müssen die Betreibenden die persönliche Eignung für das Führen eines Bordells nachweisen und dürfen keine relevanten Vorstrafen haben (Verlässlichkeitsprüfung). Auch muss meist eine Stellvertreterin oder ein Stellvertreter ernannt werden, die oder der die gleichen persönlichen Voraussetzungen zu erfüllen hat. Betreibende werden durch die untersuchten Gesetze und Verordnungen verpflichtet, eine Buchhaltung über die in ihrem Betrieb tätigen Personen zu führen und bei Kontrollen vorzulegen. Laut der Mehrzahl der analysierten Gesetze und Verordnungen besteht zudem eine persönliche Anwesenheitspflicht der Betreibenden bzw. der Geschäftsführerinnen und Geschäftsführer während der Öffnungszeiten. Die Gemeindeverordnungen in Rotterdam und Utrecht schreiben Betreibenden in Übereinstimmung mit dem niederländischen Gesetzesentwurf (WRP) vor, einen **Betriebsplan** aufzustellen und bei der Genehmigung einzureichen. In Rotterdam bedürfen zudem Prostitutionsveranstaltungen einer Genehmigung.
- Die Genehmigungspflicht für Bordelle bildet ein Hindernis für die Eröffnung von **Kleinstbordellen**, in denen Prostituierte für gewöhnlich über eine hohe Unabhängigkeit und Selbstbestimmtheit verfügen. Einige der Gesetze tragen dieser Problematik bereits Rechnung, indem sie Wohnungsprostitution unter gewissen Voraussetzungen erlauben. Die genannten Expertenberichte aus Österreich und der Schweiz fordern für beide Staaten eine Lösung, die Kleinstbordellen gerecht wird. In den Niederlanden werden Kleinstbordelle im neuen Gesetzesentwurf nicht gesondert berücksichtigt.
- Während für den Betrieb eines Bordells in allen untersuchten Beispielen lokaler oder föderaler Regulierung eine Genehmigungspflicht besteht, zeigt sich bei der **Meldepflicht und Genehmigungspflicht für Prostituierte** ein sehr heterogenes Bild. Ge-

nerell ist zu unterscheiden zwischen einer Meldepflicht, im Sinne einer reinen Anzeigepflicht, und einer Genehmigungspflicht. Während bei der Meldepflicht Prostituierte lediglich dazu verpflichtet sind, ihre Tätigkeit der Behörde anzuzeigen, besteht bei der Genehmigungs- bzw. Bewilligungspflicht die Verpflichtung, eine Genehmigung der Behörde für die Ausübung der Prostitution einzuholen. Hierzu ist ein Antrag zu stellen, der von der Behörde geprüft wird und ggf. abgelehnt werden kann. In Wien müssen sich Prostituierte bei der Polizei melden, bevor sie der Prostitution nachgehen dürfen. In Tirol sind Betreibende verpflichtet, die bei Ihnen tätigen Prostituierten zu melden (indirekte Meldepflicht). In beiden Fällen handelt es sich um eine Meldepflicht. Der Reformentwurf im Tessin sieht hingegen eine Genehmigungspflicht vor. Die Genehmigung ist an gewisse persönliche Voraussetzungen der antragstellenden Person geknüpft. Der niederländische Gesetzesentwurf (WRP) sah ursprünglich eine Bewilligungspflicht im Sinne einer verbindlichen Registrierungspflicht vor. Nur registrierte Prostituierte sollten demnach der Prostitution nachgehen dürfen. Dafür sah der Entwurf vor, dass Prostituierte einen Antrag auf Registrierung im nationalen Prostituiertenverzeichnis zu stellen hatten, welcher dann von der zuständigen Behörde geprüft werden sollte. Die Registrierungspflicht wurde jedoch vom Senat aus dem Entwurf gestrichen, da der Senat die Vereinbarkeit der Registrierungspflicht mit dem Schutz der Privatsphäre bezweifelte. In Zürich und Utrecht besteht eine Registrierungspflicht nur für Personengruppen, die einem besonders hohen Missbrauchsrisiko ausgesetzt sind. In Zürich gilt die Genehmigungspflicht für Prostituierte, die auf der Straße tätig sein wollen, in Utrecht eine Meldepflicht für Prostituierte in der Fenster- und Straßenprostitution.

- **Verpflichtende Gesundheitsuntersuchungen** gibt es bundesweit nur in Österreich. Der Tessiner Gesetzesentwurf sieht ebenfalls verpflichtende ärztliche Untersuchungen vor. In beiden Fällen soll die Genehmigung der Tätigkeit als Prostituierte mit einer gesundheitlichen Untersuchung sowie mit einer Beratung der Prostituierten verknüpft werden. Ziel der Beratung ist es, Prostituierte im Rahmen dieser persönlichen Gespräche über ihre Rechte sowie mögliche Hilfs- und Beratungsangebote zu informieren und ggf. Anzeichen für Menschenhandel zu entdecken. Auch ist eine Untersuchung auf sexuell übertragbare Krankheiten vorgesehen.
- Regelungen zur **Kundenverantwortlichkeit** variieren stark. Im Tiroler Landes-Polizeigesetz und im Tessiner Gesetzesentwurf sind keinerlei Bestimmungen zur Kundenverantwortlichkeit enthalten. Wien sieht Strafen für Freier vor, die außerhalb der genehmigten Zonen für Straßenprostitution Kontakt zu Prostituierten aufnehmen. Gleiches gilt in Zürich und ist ebenfalls Bestandteil der niederländischen Modell-APV. Der niederländische Gesetzesentwurf beinhaltet die Verpflichtung für Freier, ausschließlich die Dienste von Prostituierten zu nutzen, die das Schutzalter von 21 Jahren erreicht haben.
- Fast in allen untersuchten Gebieten wurden Gremien eingerichtet, die die **Koordination** im Bereich Prostitution fördern sollen. In Bern und Zürich wurde jeweils eine Kommission als beratendes Fachorgan des Kantons und der Gemeinden gegründet. Im Tessin

sieht der neue Gesetzesentwurf im Verdachtsfall eine Auskunftspflicht für Behörden untereinander vor. Rotterdam hat ein sog. Kettenmanagement eingeführt mit dem Ziel, die unterschiedlichen Informationen und Ressourcen der beteiligten Behörden besser zu poolen. Während die Kommissionen in Zürich und Bern auch eine beratende Funktion einnehmen und z. B. für die Evaluierung der vorgeschriebenen Maßnahmen zuständig sind, liegt der Fokus im Tessin und in Rotterdam auf einer verbesserten Zusammenarbeit im Bereich der Bekämpfung von illegaler Prostitution und Menschenhandel. Auf nationaler Ebene gibt es in den Niederlanden ein zusätzliches Programm, das den Kommunen und dem zuständigen Ministerium als Austauschplattform dient und zu einer stärkeren Vereinheitlichung der Rechtslage beitragen soll.

- Die Regelungen über **Werbung** für Prostitution variieren stark. Viele der analysierten Gesetze und Verordnungen enthalten ein Werbeverbot für Unsafe-Praktiken. Nach dem niederländischen Gesetzesentwurf soll es zukünftig verboten sein, in Werbeanzeigen zu garantieren, dass Prostituierte frei von sexuell übertragbaren Krankheiten sind. Der niederländische Reformentwurf sieht des Weiteren vor, dass in jeder Werbeanzeige eine bei der Genehmigung festgelegte Festnetznummer sowie die Genehmigungsnummer anzugeben sind.

Literatur

- Arbeitsgruppe „Prostitution“ im Rahmen der Task Force Menschenhandel (2015): *Regelung der Prostitution in Österreich. Empfehlungen der Arbeitsgruppe „Prostitution“ im Rahmen der Task Force Menschenhandel*. Wien.
- Bundeskanzleramt Österreich Rechtsinformationssystem: *Landesrecht Tirol: Gesamte Rechtsvorschrift für Landes-Polizeigesetz*.
- Burgermeester en Wethouders van Rotterdam (2015): *Zevende wijziging van de Algemene plaatselijke verordening Rotterdam 2012*. 19.05.2015
- Consiglio di Stato Ticino (2013): *Revisione totale della Legge sull'esercizio della prostituzione del 25 giugno 2001*. 16.01.2013.
- Daalder, A. L. (2014): *Prostitution in the Netherlands in 2014*. Cahier 2015-a, Wetenschappelijk Onderzoek – en Documentatiecentrum (WODC); Ministerie van den Veiligheid en Justitie.
- De rat van de gemeente Utrecht (2013): *Verordening van Utrecht 2013*; Nr. 68. 19.12.2013.
- Der Grosse Rat des Kantons Bern (2012): *Gesetz über das Prostitutionsgewerbe (PGG)*. 07.06.2012.
- De Rode Draad (2012): *Sekswerk in 2011: Trendrapport*. Amsterdam.
- Eidgenössisches Justiz- und Polizeidepartment, EPD; Bundesamt für Migration (2012): *Empfehlungen zur Rotlichtproblematik. Rundschreiben*. Bern-Wabern, Januar 2012. Aktenzeichen 033.41/2011/43483.
- Eidgenössisches Justiz- und Polizeidepartment, EPD; Bundesamt für Migration (2014): *Schutzmaßnahmen im Erotikgewerbe. Bericht der nationalen Expertengruppe*. Bern-Wabern, März 2014.
- Erste Kamer der Staten-Generaal (2011): *Regels betreffende de regulering van prostitutie en betreffende het bestrijden van misstanden in de seksbranche (Wet regulering prostitutie en bestrijding misstanden seksbranche)*. 29.3.2011.
- ExpertInnenkreis „Prostitution“ im Rahmen der Task Force Menschenhandel (2008): *Prostitution in Österreich. Rechtslage, Auswirkungen, Empfehlungen. Maßnahmenkatalog für eine (arbeits- und sozial-) rechtliche Absicherung von Personen, die in der Prostitution arbeiten*. Wien.
- Flight, S.; Hulshof, P.; Van Soomeren, P.; Soorsma, P. (2006): *Evaluatie opheffing bordeelverbod: Gemeentelijk beleid*. Amsterdam: DSP-groep.
- Gemeente Rotterdam (2015): *Nota prostitutie en seksbranche*. Rotterdam 2015.
- Gemeinderat Zürich (2012): *Prostitutionsgewerbeverordnung*. 07.03.2012.
- Landesgesetzblatt für Wien (2011): *24. Gesetz, mit dem die Prostitution in Wien geregelt wird (Wiener Prostitutionsgesetz – WPG 2011)*.
- Outshoorn, J. (2012): *Policy Change in Prostitution in the Netherlands: From Legalization to Strict Control*. In: *Sexuality Research and Social Policy*, Vol. 9 (3): 233-43.
- Regierungsrat des Kantons Bern (2012): *Verordnung über das Prostitutionsgewerbe (PGV)*. 05.12.2012.
- Schweizer Bundesrat (2015): *Prostitution und Menschenhandel zum Zweck der sexuellen Ausbeutung. Bericht des Bundesrates in Erfüllung der Postulate 12.4162 Streiff-Feller, 13.3332 Caroni, 13.4033 Feri und 13.4045 Fehr*. 05.06.2015.
- Stadtrat Zürich (2012): *Ausführungsbestimmungen zur Prostitutionsgewerbeverordnung (PGVG)*. 14.11.2012.
- Vereniging van Nederlandse Gemeenten (2015): *Brief aan de leden T.a.v. het college en de raad. Betreft: „Nieuw Prostitutiehoofdstuk model-APV“*. 09.07.2015.

- Vereniging van Nederlandse Gemeenten (2015): *Modelwijzigingsverordening t.b.v. de invoering van een nieuw hoofdstuk 3 in de APV*. 09.07.2015.
- Wagenaar, H.; Altink, S.; Amesberger, H. (2013): *Final Report of the International Comparative Study of Prostitution Policy: Austria and the Netherlands*. Platform 31; abrufbar unter: http://kks.verdus.nl/upload/documents/P31_prostitution_policy_report.pdf.
- Wijk, van A.; Ham, van T.; Hardeman, M.; Bremmers, B. (2014): *Prostitutie in Nederlandse gemeenten*, WODC, Ministerie van Veiligheid en Justitie.

IMPRESSUM

Herausgeber:

Institut für Sozialarbeit und Sozialpädagogik e.V.
Hausanschrift: Zeilweg 42, D-60439 Frankfurt a. M.
Tel.: +49 (0) 69 - 95 789 - 0
Fax: +49 (0) 69 - 95 789 - 190
Internet: <http://www.iss-fm.de>

Die Publikation gibt nicht die Auffassung der Bundesregierung wieder. Die Verantwortung für den Inhalt obliegt dem Herausgeber bzw. der/dem jeweiligen Autor/in.

Alle Rechte vorbehalten. Abdruck oder vergleichbare Verwendung ist auch in Auszügen nur mit vorheriger schriftlicher Genehmigung gestattet.

Die Beobachtungsstelle ist ein Projekt, das aus Mitteln des Bundesministeriums für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (BMFSFJ), D-11018 Berlin, gefördert wird.

Die Website der Beobachtungsstelle: <http://www.beobachtungsstelle-gesellschaftspolitik.eu>

Träger der Beobachtungsstelle:

Institut für Sozialarbeit und Sozialpädagogik e.V.
Hausanschrift: Zeilweg 42, D-60439 Frankfurt a. M.
Tel.: +49 (0) 69 - 95 789 - 0
Fax: +49 (0) 69 - 95 789 - 190
Internet: <http://www.iss-fm.de>

Autorin

Lena Reinschmidt (Lena.Reinschmidt@iss-fm.de)

Auflage:

Diese Veröffentlichung ist nur als PDF unter <http://www.beobachtungsstelle-gesellschaftspolitik.eu> verfügbar.

Erscheinungsdatum: Februar 2016

Erscheinungsort: Berlin

Träger:

