

Schriftenreihe

IMPULSE

Leipziger Hochschulbeiträge zu
Diversität und Chancengleichheit

Band 2

Georg Teichert (Hg.)

DAS PROSTITUIERTEN- SCHUTZGESETZ

Implementierung – Problematisierung – Sensibilisierung



LEIPZIGER UNIVERSITÄTSVERLAG GMBH 2018

- Gallagher, Anne T.: Two Cheers for the Trafficking Protocol; in: Anti-Trafficking Review Issue 4, Fifteen years of the UN Trafficking Protocol, Bangkok 2015.
- Gesetzesbegründung, Drucksache 18/9095 vom 06.07.2016.
- Gesetzesentwurf zur Regulierung des Prostitutionsgewerbes sowie zum Schutz von in der Prostitution tätigen Personen, Drucksache 18/8556 vom 25.05.2016.
- Global Alliance Against Traffic in Women: Unbefriedigte Bedürfnisse: Psychische Unterstützung und Betreuung für Betroffene von Menschenhandel, Briefing Paper, 2015. http://www.banying.de/sites/default/files/BriefingPaper_Unbefriedigte%20Beduerfnisse_Dt.pdf
- Petersen, Barbara: Rechtliches zur Strafbarkeit des Menschenhandels; in: Bundesweiter Koordinierungskreis gegen Menschenhandel: Menschenhandel in Deutschland – eine Bestandsaufnahme aus Sicht der Praxis, Berlin 2015.
- Renzikowsky Prof. Dr., Joachim: Stellungnahme zum Entwurf eines Gesetzes zur Umsetzung der Richtlinie 2011/36/EU (BT-Drs. 18/4613) vom 05.06.2016.
- Richtlinie 2011/36/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 5. April 2011 zur Verhütung und Bekämpfung des Menschenhandels und zum Schutz seiner Opfer sowie zur Ersetzung des Rahmenbeschlusses 2002/629/JI des Rates.
- UN-Zusatzprotokoll zur Verhütung, Bekämpfung und Bestrafung des Menschenhandels, insbesondere des Frauen- und Kinderhandels, zum Übereinkommen der Vereinten Nationen gegen die grenzüberschreitende organisierte Kriminalität, Palermo 2000.

Unter dem Vorwand des Schutzes – Kennzeichen und Chiffren von Moralpolitik am Beispiel österreichischer Prostitutionspolitik

HELGA AMESBERGER

Einleitung: Normative Setzungen und Moralpolitik

Die meisten Gesetze reflektieren moralische Ambitionen von Regierungen in Hinblick auf gesellschaftliche Gegebenheiten, für die ein Regulierungsbedarf gesehen wird. Sie sind damit normativer Ausdruck dessen, wie die Gesellschaft und das Zusammenleben gestaltet sein soll, welche Verfasstheit sie haben soll. Dennoch gibt es Politikfelder, die aufgrund ihrer Nähe zu Grundrechts- und Menschenrechtsfragen besonders stark von moralischen Vorstellungen determiniert und daher dementsprechend umkämpft sind. Darunter fallen beispielsweise Politiken, die das Leben und Sterben (Abtreibung, Sterbehilfe, Präimplantationsdiagnostik, Stammzellenforschung, Todesstrafe), Sexualität (Homosexualität, (gleichgeschlechtliche) Ehe, Geschlechtsumwandlung, Prostitution, Pornographie), Drogen und das Glücksspiel betreffen. Es sind also Politikfelder, die im besonderen Maße normativ aufgeladen sind. Vielfach handelt es sich dabei um Themen, die über Jahrhunderte von der Kirche geprägt wurden.¹

In meinem Beitrag werde ich auf einen spezifischen Bereich von Moralpolitik eingehen und zwar auf die österreichische Prostitutionspolitik. Dabei steht im Vordergrund, wie sich anhand von Entscheidungs- und Steuerungsmustern moralpolitische Determinierungen ablesen lassen. Das heißt, ich gehe zu einer Frage nach, welche Merkmale der österreichischen Prostitutionspolitik auf Moralpolitik hinweisen und welche Chiffren benutzt werden, um den Entscheidungen und der konkreten Implementierung den Anschein des gesellschaftspolitischen Handlungsbedarfs und der Sachlichkeit zu geben. Zum anderen gehe ich den Effekten einer solchen Moralpolitik auf der Makro-, Meso- und Mikroebene nach. Welche Auswirkungen hat Moralpolitik auf die gesetzliche Regulierung von Sexarbeit? Wie beeinflussen Werthaltungen – auf politischer wie

¹ Wagenaar, Hendrik/Amesberger, Helga/Altink, Sietske: Designing Prostitution Policy. Intention and Reality in Regulating the Sex Trade, Bristol 2017, 33–34; Heichel, Stephan und Knill, Christoph: Institutionelle Rahmenbedingungen moralpolitischer Steuerung; in: Aus Politik und Zeitgeschichte 2013, <http://www.bpb.de/apuz/166667/moralpolitischer-Steuerung> (Zugriff am: 25.4.2017).

individueller Ebene der BeamtInnenschaft – die Implementierung und Anwendung dieser Gesetze? Welche Effekte haben sie auf die Arbeits- und Lebensbedingungen von SexarbeiterInnen? Deutlich wird dabei werden, wie Politikgestaltung – vom Design bis hin zur Umsetzung – vielfach von einer lediglich auf moralischen Werten basierenden Politik determiniert wird.

Auch Studien über Prostitutionspolitik und Sexarbeit sind nicht frei von Werthaltungen. Einstellungen der WissenschaftlerInnen kommen etwa in der Sprache und Begriffswahl zum Ausdruck. Bereits die grundlegendsten Termini wie Prostitution und Sexarbeit verweisen auf moralische Positionen in Bezug auf kommerziellen Sex.² Ersterer ist mittlerweile fast ausschließlich konnotiert mit Gewalt, Vergewaltigung und „Sklaverei“ bzw. Frauenhandel in die sexuelle Ausbeutung. Als politische Maßnahmen wird demzufolge ein Verbot von Prostitution/Sexarbeit gefordert. Mit zweitem werden hingegen der Aspekt der Arbeit mit all seinen Implikationen (z. B. Arbeitsrechte, Arbeitsbedingungen, Einkommen) und die Handlungsmächtigkeit der sexuelle Dienstleistungen anbietenden Personen hervorgehoben. Sexarbeit ist nicht nur prinzipiell als legitime Erwerbstätigkeit anerkannt und deren Kriminalisierung wird als Verletzung der zivilen Rechte und Menschenrechte betrachtet.³ Ich spreche im Folgenden von Sexarbeit, sexuellen Dienstleistungen und SexarbeiterInnen. Ich möchte damit zum Ausdruck bringen, dass ich diese Tätigkeit als eine Form der Erwerbstätigkeit und Existenzsicherung betrachte und sie als solche von politischer Seite behandelt sehen möchte. Betonen möchte ich jedoch auch, dass diese Haltung auf empirischer Evidenz gewachsen ist und nicht zuletzt durch meine Interviews mit SexarbeiterInnen gefestigt wurde.⁴

² Wagenaar, Hendrik/Amesberger, Helga/Altink, Sietske: a. a. O., S. 33.

³ Koken, Juline: The Meaning of the 'Whore': How Feminist Theories on Prostitution Shape Research on Female Sex Workers; in: Ditmore, Melissa H./Levy, Antonia/Willman, Alys (Hg.): Sex Work Matters. Exploring money, power and intimacy in the sex industry; London and New York 2010, S. 30.

⁴ Nicht nur der Kampf vieler SexarbeiterInnen für die Anerkennung von Sexarbeit als legale Tätigkeit, sondern auch zahlreiche Studien, die die Stimmen von SexarbeiterInnen, ihre Sichtweisen und Erfahrungen als empirische Grundlage heranziehen, belegen, dass Sexarbeit nicht mit Gewalt gleichzusetzen ist, obwohl die Arbeitsverhältnisse vielfach prekär sind. Sie sind auch ein eindrückliches Zeugnis von ihrer Entscheidungsfähigkeit und Handlungskompetenz, mit schwierigen Lebensbedingungen umzugehen, die dem hegemonialen Narrativ des hilflosen und passiven Opfers von Männergewalt widersprechen. Stellvertretend für viele Studien: Agustín, Laura: Sex and the Limits of Enlightenment: The Irrationality of Legal Regimes to Control Prostitution; in: Sexuality Research & Social Policy, Vol. 5, No. 4, December 2008, 73–86; Amesberger, Helga: Sexarbeit in Österreich. Ein Politikfeld zwischen Pragmatismus, Moralisierung und Resistenz, Wien 2014; Amesberger, Helga: Sexarbeit: Arbeit – Ausbeutung – Gewalt gegen Frauen? Scheinbare Gewissheiten; in: Ethik und Gesellschaft, in Druck; Berman, Jaqueline: (Un)Popular Strangers and Crises (Un)Bounded: Discourses of Sex-Trafficking, the European Political Community and the Panicked State of the Modern State; in: European Journal of International Relations, 2003, 9/1, S. 37–86; Biermann, Pieke: „Wir sind Frauen wie andere auch!“ Prostituierte und ihre Kämpfe, Hamburg 2014; Kempado, Kamala/Doezema, Jo (Hg.): Global Sex Workers. Rights, Resistance, and Redefinition, New York/London 1998; O'Connell Davidson, Julia: will the real sex slave please stand up?; in: feminist review, 2006, 83, 4–22; Pheterson, Gail: The Prostitution Prism, Amsterdam 1996; Wagenaar, Hendrik/Amesberger, Helga/Altink, Sietske: a. a. O.

Gesetzliche Rahmenbedingungen und das Framing von Prostitution in Österreich

In Österreich ist die Ausübung von Sexarbeit legal. Die Kompetenz zur Regelung der Prostitution liegt bei den Bundesländern, wobei diese in manchen Ländern in einem eigenen Prostitutionsgesetz, in anderen wiederum im Rahmen des jeweiligen Polizei(straf)gesetzes geregelt ist. Das heißt, es gibt neun unterschiedliche Regulierungen, die im Wesentlichen festlegen, wer wann und wo sexuelle Dienstleistungen anbieten darf. Unterschiede bestehen zum einen in Hinblick auf die geforderten Voraussetzungen für SexarbeiterInnen (etwa Alter, Rechtsfähigkeit und Registrierungspflicht), zum anderen für BordellbetreiberInnen und -betriebe. In den meisten Bundesländern ist die Ausübung von Sexarbeit mit Erreichen der Volljährigkeit (18 Jahre) gestattet.⁵ Rechtsmündigkeit von SexarbeiterInnen ist in fünf von neun Bundesländern gefordert. In Wien und im Burgenland müssen sich SexarbeiterInnen bei der Polizei bzw. bei der Gemeinde registrieren lassen. Im restlichen Bundesgebiet besteht eine indirekte Registrierung durch Meldepflichten der BordellbetreiberInnen bzw. durch die verpflichtenden Untersuchungen auf Freisein von sexuell übertragbaren Krankheiten. Für Bordellbetriebe gibt es mit Ausnahme von Wien Vorschriften bzgl. des Standortes, in allen Bundesländern besteht eine Melde- oder Genehmigungspflicht und zum Teil gibt es baurechtliche, sicherheitstechnische und hygienische Auflagen. In Vorarlberg wird vor Genehmigung eines Bordellbetriebs eine Bedarfsprüfung durchgeführt, mit der Konsequenz, dass bislang kein einziges legales Bordell in diesem Bundesland existiert. Alle Prostitutionsgesetze schreiben ebenfalls persönliche Voraussetzungen für BordellinhaberInnen vor (z. B. Zuverlässigkeitsprüfung).

Neben diesen spezifischen Prostitutionsgesetzen tangieren eine Reihe von nationalen Gesetzen den Bereich der Sexarbeit: Im Strafrecht sind dies Gesetze bezüglich Zuhälterei, Menschenhandel, Zuführen zur Prostitution, grenzüberschreitender Prostitutionshandel. Darüber hinaus hat das Geschlechtskrankheitengesetz und das AIDS-Gesetz unmittelbare Relevanz für SexarbeiterInnen, denn diese verpflichten sie vor Beginn der Sexarbeit und in Folge in sechswöchigen Intervallen zu medizinischen Untersuchungen auf Freisein sexuell übertragbarer Krankheiten. Durch den Umstand, dass der Großteil der in Österreich tätigen SexdienstleisterInnen MigrantInnen sind, ist auch das Fremdenrecht (inkl. Aufenthaltsgesetz und Ausländerbeschäftigungsgesetz) relevant. Alle Personen, die der Sexarbeit nachgehen, sind zudem der Sozialversicherungs- und Steuerpflicht unterworfen. Wie ich später zeigen werde, werden diese nationalen Gesetze in den Bundesländern sehr unterschiedlich umgesetzt, was bis zu einem gewissen Grad auf Moralpolitik verweist.

⁵ Volljährigkeit ist in Österreich mit 18 Jahren gegeben. In einigen Bundesländern (Burgenland, Kärnten und Niederösterreich) dürfen sexuelle Dienstleistungen erst mit vollendetem 19. Lebensjahr erbracht werden.

Die überaus starke Regulierung von Prostitution/Sexarbeit in Österreich ist im Wesentlichen von zwei Themenkomplexen determiniert: der öffentlichen Sicherheit und Ordnung sowie der öffentlichen Gesundheit.⁶ Die Regelungen (einschließlich der Entscheidungen von Höchstgerichten) und diese beiden Topoi spiegeln auch das *framing* von Prostitution/Sexarbeit wider. Der nationale Diskurs wird vor allem von und in den Medien, von PolitikerInnen der vier größeren politischen Parteien (SPÖ, ÖVP, FPÖ und die Grünen) sowie den seit den 1990er-Jahren bestehenden Beratungsstellen für SexarbeiterInnen⁷ geführt.⁸ Hrzeniak et al. (2007) und Birgit Sauer (2004) beobachteten mit der Entkriminalisierung von Prostitution in den 1970er-Jahren auch eine Veränderung im nationalen Diskurs, in dem SexarbeiterInnen von Medien und Politik primär als Kriminelle gezeichnet wurden, während Kunden entweder gar nicht thematisiert oder ausschließlich als Opfer der Verführung dargestellt wurden.⁹ Nach der Entkriminalisierung setzte sich ein vorwiegend von der ÖVP und FPÖ geführter Diskurs durch, der SexarbeiterInnen und Kunden gleichermaßen als eine Bedrohung der öffentlichen Sicherheit und Ordnung, als eine Gefährdung für Kinder und Jugendliche sowie der Moral und der öffentlichen Gesundheit brandmarkte. Diese Art des *framings* fasst Prostitution als ein unerwünschtes soziales Phänomen, welches in Umfang und Sichtbarkeit reduziert werden sollte. Dementsprechend wurden ein Verbot (oder zumindest die Verdrängung) der Straßenprostitution und strenge polizeiliche Kontrollen der SexarbeiterInnen gefordert.

Ab den späten 1980er-Jahren trat die Betrachtungsweise der Prostitution als „soziales Problem“ in den Vordergrund, demnach SexarbeiterInnen – und insbesondere die MigrantInnen unter ihnen – Opfer widriger sozioökonomischer Bedingungen sind. Folglich propagierte man als Lösung des „Problems“, Frauen beim „Ausstieg“ mit der Errichtung von Beratungsstellen zu unterstützen. Dieses *framing* blieb auch unter der damaligen Frauenministerin Johanna Dohnal (SPÖ) bestehen, obwohl sie Prostitution als Ausdruck der Ungleichheit von Frauen betrachtete und dem entsprechend den

Fokus auf die Arbeitsbedingungen und die soziale Absicherung legte.¹⁰ Die SPÖ klassifizierte Prostitution jedoch weiterhin als eine „erzwungene“ Tätigkeit, der man nur notgedrungen nachgeht.

Die in den 1990er-Jahren sich etablierenden Beratungseinrichtungen für SexarbeiterInnen betrachteten Sexarbeit als eine legitime Erwerbstätigkeit, für die sich Frauen auch bewusst entscheiden können. Der in Österreich nie sehr dominante Diskurs wurde auf politischer Ebene von den Grünen mitgetragen. Ab Mitte der 2000er-Jahre konnte sich der Sexarbeitsdiskurs gegenüber dem neuen *framing* von Prostitution als Menschenhandel, Sklaverei und Zwangsprostitution immer weniger behaupten.¹¹ In dieser Perspektive sind Prostituierte/SexarbeiterInnen Opfer von (männlicher) Gewalt, wobei die Gewalt exterritorialisert wird; sie erfolgt im Ausland durch ausländische Täter, während die Nachfrage im Inland unerwähnt bleibt. Der Menschenhandelsdiskurs ist gekennzeichnet von einer Gleichsetzung von Menschenhandel und Prostitution/Sexarbeit. Amesberger et al. konstatieren eine bedeutende Verlagerung im Lösungsansatz: „The main aim now is to prosecute traffickers and to reduce illegalized immigration and less to reduce harm to survivors of trafficking.“¹² Neben diesem Diskurs gewann in den letzten Jahren auch in Österreich ein *framing* von Prostitution als Ausdruck von männlicher Gewalt und Vorherrschaft sowie der Verletzung der Würde von Frauen und von Frauenrechten an Bedeutung. Diese vorwiegend von der SPÖ und selbsternannten feministischen zivilgesellschaftlichen Gruppen angeführte Strömung propagiert das schwedische Modell des Sexkaufverbots. Allerdings sehen VertreterInnen der SPÖ und der Polizei in der Umsetzung eines Sexkaufverbots Probleme und teils auch negative Effekte für die SexarbeiterInnen, weshalb aus pragmatischen Gründen dieser Lösungsansatz (noch) nicht verfolgt wird. Daher wird einem stark regulativen und kontrollierenden Ansatz in der österreichischen Prostitutionspolitik der Vorzug gegeben. Elemente der Kundenbestrafungen finden sich jedoch in einigen Prostitutionsgesetzen, etwa wenn der Kunde in einer „Schutzzone“ versucht, eine sexuelle Dienstleistung zu kaufen.

Aus dieser kurzen Darstellung kann geschlossen werden, dass in Österreich ein „Opferdiskurs“ dominiert und Sexarbeit trotz Legalisierung nicht als eine gesellschaftlich akzeptierte Form der Erwerbstätigkeit gesehen wird. Vielmehr sind die Landesregierungen bemüht, das Sexgewerbe so klein als möglich zu halten und vor allem, es durch die Beschränkung auf den *indoor*-Bereich und spezifische Auflagen für die Kennzeichnung von Bordellen unsichtbar zu machen.¹³ Aufschlussreich sind ebenfalls die

6 Amesberger, Helga: Sexarbeit in Wien. Von Regulierungsversuchen, Arbeitsbedingungen und Resistenz; in: Wien Museum/Brunner, Andreas/Kreutler, Frauke/Lindinger, Michaela/Milchram, Gerhard/Nußbaumer, Martina/Sulzenbacher, Hannes (Hg.): Sex in Wien. Lust.Kontrolle.Ungehorsam, Wien 2016, S. 176–183.

7 Hier sind insbesondere zu erwähnen: LEFÖ in Wien sowie *maiz* und LENA in Oberösterreich. In den 2000er-Jahren entstanden dann weitere Einrichtungen, wie SOPHIE (Wien), Projekt PiA (Salzburg), SXA-Info (Steiermark) und IBUS (Tirol). Diese Beratungsstellen verfolgen einen Sexarbeit akzeptierenden Ansatz, während christliche Einrichtungen wie SOLWODI oder Herzwert und die Initiative Stopp Sexkauf für ein Verbot von Prostitution bzw. die Bestrafung von Kunden eintreten. Letztere versuchen ungefähr seit 2010 Einfluss auf den nationalen Diskurs zu gewinnen.

8 Vgl. hier und im Folgenden: Amesberger, Helga/Caixeta, Luzenir/Greif, Elisabeth/Sauer, Birgit: Austria; in: Wagenaar, Hendrik/Jahnsen, Synnøve Ø.: Assessing Prostitution Policy in Europe, Abingdon (in Druck).

9 Hrzeniak, Majda/Sauer, Birgit/Tertinegg, Karin: What's the Problem with Prostitution? Prostitution Politics in Austria and Slovenia since the 1990s. A Comparison of Frames; in: Verloo, Mieke (Hg.): Multiple Meanings of Gender Equality. A Critical Frame Analysis of Gender Policies in Europe, Budapest/New York 2007, S. 187–206; Sauer, Birgit: Taxes, Rights and Regimentation. Discourses on Prostitution in Austria; in: Outshoorn, Joyce (Hg.): The politics of prostitution. Women's movements and the state, Cambridge 2004, S. 41–61.

10 So kam es beispielsweise in der Zeit ihrer Regierungszugehörigkeit zur Inklusion von SexarbeiterInnen in das Sozialversicherungssystem.

11 Kimm, Susanne/Sauer, Birgit: Discourses on forced prostitution, trafficking in women and football: a comparison of anti-trafficking campaigns during the World Cup 2006 and the European Championship 2008; in: Soccer and Society, 2011, 11 (6), S. 815–828.

12 Amesberger, Helga/Caixeta, Luzenir/Greif, Elisabeth/Sauer, Birgit: a. a. O.

13 Gurtner, Anja/Sauer, Birgit: Reglementarische Prostitutionspolitik: Raumkonstruktionen in der Debatte über den Wiener Straßenstrich; in: feministische studien, 32. Jg., Nr. 2, November 2014, S. 281–294, hier: S. 288–289.

„Auslassungen“ im öffentlichen Diskurs: Männer, Transgender-Personen oder Opfer von anderer Arbeitsausbeutung kommen nicht vor.¹⁴ Gleichzeitig herrscht ein pragmatischer Zugang vor. Dieser basiert auf der Überzeugung, dass ein Prostitutionsverbot nicht zum Verschwinden von Sexarbeit führt, sondern lediglich die Kontrollierbarkeit erschweren und die politische Gestaltungsmöglichkeit einschränken würde. Dieses *framing* determiniert, wie wir im Folgenden sehen werden, die Politikgestaltung und Implementierung.

Definition und Merkmale von Moralpolitik

Moralpolitik ist nicht einfach und klar zu definieren, weil alle Gesetze normativ ausgerichtet sind und es immer Ausnahmen von der allgemeinen Tendenz gibt. Stephan Heichel und Christoph Knill bieten folgende Definition an: „Moralpolitiken werden definiert als Politiken, deren inhaltliche Ausgestaltung eng mit Entscheidungen über gesellschaftliche Werte verknüpft ist. Politische Konflikte sind durch gegensätzliche Wertvorstellungen geprägt und weniger durch eine an rationaler Problemlösung orientierten Argumentation.“¹⁵ Charakteristisch sei, so die Autoren weiter, dass Moralpolitiken ein hohes Politisierungspotential haben, aber gleichzeitig die Entscheidungsfähigkeit deutlich reduzieren. Wagenaar et al. sprechen von Moralpolitik, wenn der Streit um ein kollektives Problem und dessen grundgelegten Werte – d. h. auch die Definition des Problems – unüberbrückbar wird und der Kampf um die Vorherrschaft bestimmter ideologischer Positionen bedeutender wird als die Lösung des Problems. D. h., es gibt keinen minimalen Konsens über die Natur des Problems mehr, der Voraussetzung für Politikgestaltung wäre.¹⁶ Sie definieren daher Moralpolitik über deren Effekte: „[Morality politics] show characteristics that not only set them apart from other policy fields, but also have the effect of making the design and implementation of a pragmatic, effective and humane policy exceedingly difficult.“¹⁷ In dem folgenden Schaubild sind jene Charakteristika und Effekte illustriert, die nach Wagenaar et al. Moralpolitik kennzeichnen.¹⁸

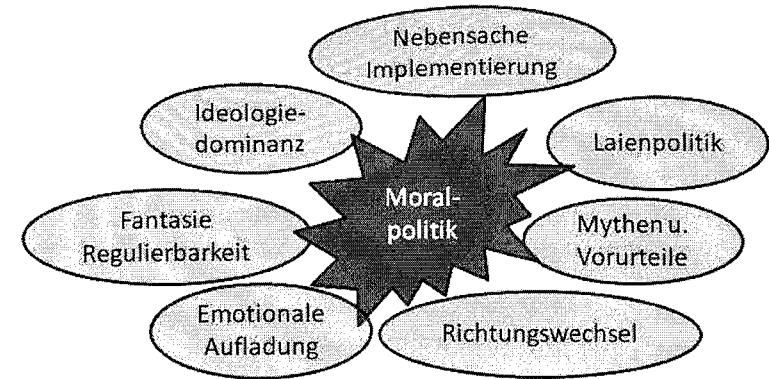


SCHAUBILD: Charakteristika und Effekte von Moralpolitik
© Helga Amesberger

Moralpolitik ist dominiert von Ideologie

Bei Moralpolitik ist das definierte gesellschaftliche Problem nur ein Vehikel für ein größeres moralisches Projekt, wobei die Politik primär an ideologischen Maßstäben ausgerichtet ist. Die obigen Ausführungen zu den in Österreich dominanten *frames* haben bereits gezeigt, dass in den dominanten Diskursen die assoziative Verknüpfung von Prostitution und Kriminalität wirksam ist. Dementsprechend ist das primäre Ziel der österreichischen Prostitutionspolitik und der gesetzten Maßnahmen die Wahrung bzw. Durchsetzung der öffentlichen Sicherheit und Ordnung. In vielen europäischen Ländern geht man derzeit – in Anlehnung an das schwedische Sexkaufverbot-Gesetz – zur Bestrafung von Personen über, die sexuelle Dienstleistungen kaufen. Diese Politik ist getragen von der Annahme, dass Prostitution per se Gewalt gegen Frauen ist; präziser: Gewalt ausgeübt von Männern gegen Frauen. Entsprechend dieser Sicht ist einvernehmlicher Sex in jedem Fall Gewalt, sobald er auf kommerzieller Basis stattfindet. Prostitutionspolitik wird für das übergeordnete Ziel der Beseitigung männlicher Gewalt gegen Frauen instrumentalisiert. Zudem geht Moralpolitik häufig mit einem pädagogischen Impetus einher, wie Susanne Dodillet und Petra Östergren am Beispiel Schweden zeigen. Das Land investiert viel Geld und Ressourcen für Kampagnen, Bücher und Filme, in denen Prostitution als Gewalt gegen Frauen angeprangert wird. Diese Kampagnen sollen in erster Linie Burschen und Männer davon überzeugen, dass gekaufter Sex moralisch verwerflich ist. Schweden setzt auch viel daran, das Sexkaufverbotsgesetz in andere EU-Länder zu exportieren.¹⁹

¹⁴ Pates, Rebecca/Dölemeyer, Anne/Leser, Julia: Schwierige Verhältnisse: Menschenhandelsopfer und Geschlecht in Gerichtsverfahren; in: *Femina Politica* 25/1, 2016, S. 24–38, hier: S. 27.

¹⁵ Heichel, Stephan und Knill, Christoph, a. a. O.

¹⁶ Wagenaar, Hendrik/Amesberger, Helga/Altink, Sietske, a. a. O., S. 34–35.

¹⁷ Wagenaar, Hendrik/Amesberger, Helga/Altink, Sietske, a. a. O., S. 34.

¹⁸ Wagenaar, Hendrik/Amesberger, Helga/Altink, Sietske, a. a. O., S. 35–49. Im Folgenden beziehe ich mich vorwiegend auf diese Analyse.

¹⁹ Dodillet, Susanne/Östergren, Petra: The Swedish Sex Purchase Act: Claimed Success and Documented Effects, in: Wagenaar, Hendrik/Altink, Sietske/Amesberger, Helga: Final Report of the International Comparative Study of Prostitution Policy: Austria and the Netherlands, Den Haag: Platform 31 kennis van stad en regio, Juli 2013, S. 110;

Ein Blick zurück in die Geschichte der Wiener Prostitutionspolitik verdeutlicht, wie sehr die Regulierung von Prostitution für übergeordnete Ziele instrumentalisiert wurde. Insbesondere ab dem 19. Jahrhundert werden Maßnahmen mit der Sorge um die öffentliche Sicherheit und Ordnung sowie der Sorge um die öffentliche Gesundheit und der Verwahrlosung der Sitten gerechtfertigt. Mit der Wende zum 20. Jahrhundert kam die Rede um den Frauenhandel dazu.²⁰ Die im Jahr 1869 eingeführte polizeiliche Registrierung von SexarbeiterInnen sollte unter anderem für Sicherheit und Ordnung sorgen. Ebenso wurde die Verantwortung für die öffentliche Gesundheit den SexarbeiterInnen auferlegt. Diese müssen sich in Wien seit 1873 in regelmäßigen Intervallen auf das Freisein von Geschlechtskrankheiten untersuchen lassen, wollen sie legal dieser Erwerbstätigkeit nachgehen.²¹ Das zunächst nur provisorisch eingeführte „Gesundheitsbuch“ wurde, wie Werner Sabitzer schreibt, zum „Dauerzustand“ und in der Ersten Republik zu einem Instrument, das auf das gesamte Staatsgebiet ausgedehnt wurde.²² Die Beibehaltung der Untersuchungspflicht – in fast allen Ländern der Welt wurde diese in den letzten Jahrzehnten abgeschafft²³ – wird primär mit dem Unwissen von zugewanderten SexarbeiterInnen über Verhütungsmöglichkeiten von Geschlechtskrankheiten und der wieder zunehmenden Nachfrage nach ungeschütztem Sex durch die Kunden begründet.²⁴ SexarbeiterInnen wird damit nicht nur die Verantwortung für die öffentliche Gesundheit und jene der Kunden aufgebürdet. Es wird ihnen gleichzeitig die Fähigkeit zur Eigenverantwortung abgesprochen. Die Begründungen für die Beibehaltung solcher Regelungen offenbaren bis heute ihren geschlechts- und klassenspezifischen sowie rassistischen Charakter. Damals wie heute sind in erster Linie Mädchen und Frauen der Unterschicht und MigrantInnen betroffen.²⁵

All diese Themen sind im heutigen Diskurs um Prostitution/Sexarbeit und in der Politikgestaltung nach wie vor virulent. Die diskursiven Muster haben sich ebenfalls

Jordan, Ann: The Swedish Law to Criminalize Clients: A Failed Experiment In Social Engineering; in: Rights Work, Issue Paper 4, American University Washington College of Law Center for Human Rights & Humanitarian Law, April 2012, >http://www.nswp.org/sites/nswp.org/files/Issue-Paper-4%5B1%5D_0.pdf< (29.07.2014).

²⁰ Amesberger, Helga: a. a. O., 2016, S. 176.

²¹ Österreich ist damit neben Lettland das einzige europäische Land, in dem noch Untersuchungspflicht besteht.

²² Sabitzer, Werner: Die Geschichte der Prostitution. Von unzüchtigen Weibspersonen; in: Öffentliche Sicherheit, hrsg. vom Bundesministerium für Inneres (BMI), Wien, 2000. > http://www.univie.ac.at/elib/index.php?title=Geschichte_der_Prostitution_in_Wien_-_Werner_Sabitzer_-_2000< (30.6.2017).

²³ Vgl. Wagenaar, Hendrik/Jahnsen, Synnøve Ø.: Assessing Prostitution Policy in Europe, Abingdon (in Druck).

²⁴ Amesberger, Helga: a. a. O., 2014, S. 97–100.

²⁵ Der Frauenarzt Wilhelm Schlesinger prangerte dies bereits 1868 in seiner „Skizze zur Prostitution in Wien und Paris“ an. Verpflichtende Untersuchungen seien sinnlos, weil sie sich auf eine kleine Gruppe sich prostituierender Frauen beschränken, nämlich die Ärmsten der Armen (Dienstmädchen, FabrikarbeiterInnen und SchlafgeherInnen), während die verarmten gehoberen Schichten (Beamtenwitwen und verarmte Adelsfrauen) nicht erreicht würden. Er kritisierte vehement den inhärenten Klassenbias, die Ansteckungsgefahren gingen „nicht von der bekannten Halb- und Viertel- sondern von der scheinbaren Ganz-Welt“ aus. Schlesinger, Wilhelm: Die Prostitution in Wien und Paris. Skizzen, Wien 1868, S. 3; vgl. auch Grün, Heinrich: Prostitution in Theorie und Wirklichkeit, Wien/Leipzig 1907.

kaum verändert, lediglich das vazierende, naive Dienstmädchen vom Land und die in Armut lebende Fabrikarbeiterin wurde abgelöst durch das Bild der osteuropäischen, ungebildeten, teils des Lesens und Schreibens unkundigen jungen Frau, die Opfer von skrupellosen Menschenhändlern ist. Damals wie heute wird mit Prostitutionspolitik Migrationspolitik betrieben. Wilhelm Schlesinger etwa zitiert eine Rechtfertigung des Wiener Gemeinderates bezüglich der Einschränkung von BürgerInnenrechten für zugereiste Dienstmädchen damit, man wolle „keine weissen Sklavinnen machen“²⁶. Regierungen versuchen insbesondere, die Einwanderung von weniger gut qualifizierten Arbeitskräften einzudämmen, dazu werden auch SexarbeiterInnen gezählt.²⁷ Für Drittstaatsangehörige unter den SexarbeiterInnen ist es heute nahezu unmöglich, in Österreich legal zu arbeiten; die hierfür benötigten Visa werden nicht ausgestellt. Auch Personen mit einem Visum für den Schengenraum dürfen in Österreich keiner Erwerbstätigkeit nachgehen. Obwohl diese Regelung schon lange bestand, konnten Personen mit einem Schengen-Visum in Wien bis zum Frühjahr 2012 legal als SexarbeiterInnen arbeiten; erst dann wurde diese Bestimmung umgesetzt und diese SexarbeiterInnen zum Verlassen des Landes aufgefordert.²⁸ Auch nicht-österreichische EU-BürgerInnen, die mehrfach eine Verwaltungsübertretung nach dem Prostitutionsgesetz oder dem Geschlechtskrankheitengesetz begehen, können abgeschoben und mit einem Aufenthaltsverbot belegt werden.²⁹

Die ideologische Determinierung von Prostitutionspolitik zeigt sich zudem an seiner geschlechtsspezifischen Ausrichtung. Obwohl die österreichischen Prostitutionsgesetze und alle weiteren relevanten Gesetze sich an Frauen wie Männer in der Sexarbeit gleichermaßen richten, ist deren Umsetzung keineswegs geschlechtsneutral. Dies lässt sich am besten an den diskursiven und behördlichen „Auslassungen“ dokumentieren. Im Fokus der polizeilichen Arbeit stehen die Kontrolle von Bordellbetrieben und die Bekämpfung illegaler Sexarbeit. Hiervon sind nahezu ausschließlich SexarbeiterInnen betroffen. Dies ergibt sich zunächst aufgrund der weit höheren Zahl von Frauen im Sexgewerbe, was jedoch nicht erklärt, warum illegal arbeitenden männlichen Sexarbeitern, deren Zahl weitaus höher ist als die Registrierungen nahelegen, von den Behörden und der Exekutive nicht entsprechende Aufmerksamkeit gewidmet wird.³⁰ Exekutivbeamte

²⁶ Schlesinger, Wilhelm: a. a. O., S. 7.

²⁷ Wagenaar, Henk/Amesberger, Helga/Altink, Sietske.: a. a. O., S. 209–210.

²⁸ Amesberger, Helga: a. a. O., 2014, S. 38–40. Leisteten die SexarbeiterInnen dem nicht Folge, drohten empfindliche Strafen und Aufenthaltsverbot. In allen Fällen wurde die Fremdenbehörde des Visum ausstellenden Landes informiert.

²⁹ Ruet, Stefanie: Salzburg geht mit Abschiebungen gegen Straßenstrich vor; in: derStandard.at, 14.10.2015, <http://derstandard.at/2000023655654/Salzburg-geht-mit-Abschiebungen-gegen-Strassenstrich-vor>, (30.6.2017); Hafele, Isabella: Für die Entkriminalisierung von Sexarbeit und eine Anerkennung von Rechten; in: AEP Informationen – Feministische Zeitschrift für Politik und Gesellschaft: Prostitution oder Sexarbeit. Realitäten, Rechte, Richtungen, 41. Jg., Nr. 1, 2014, S. 54–57.

³⁰ In den polizeilichen Statistiken werden Transgender-Personen als Männer geführt. In Wien waren Ende 2016 laut Landespolizeidirektion Wien insgesamt 73 Männer registriert (zit. nach: Thalhammer, Anna: Prostitution:

unter meinen InterviewpartnerInnen meinten zwar, sie wüssten, wo illegale Anbahnung und Ausübung sexueller Dienstleistungen stattfände, sie hätten aber keinen Zugang zu diesen Lokalen, weil sie nicht als Prostitutionslokale gemeldet seien. Diese Argumentation ist wenig nachvollziehbar, denn die Polizei kann sich zu Lokalen und Wohnungen Zutritt verschaffen, wenn ein begründeter Verdacht auf illegale Prostitution besteht.³¹ Auch scheinen nur in Bezug auf illegal arbeitende Frauen verdeckte Ermittler – eine mit dem neuen Wiener Prostitutionsgesetz 2011 erweiterte Befugnis der Polizei³² – eingesetzt zu werden.³³ Das behördliche Ausblenden von männlicher Sexarbeit legt mehrere Schlussfolgerungen nahe: Männliche Sexarbeit wird im Gegensatz zu weiblicher Sexarbeit nicht als gesellschaftliches Problem erachtet. Vermutlich spielt dabei nicht nur die geringere Anzahl von als Männer identifizierte Personen im Sexgewerbe eine Rolle, sondern auch gesellschaftliche Vorstellungen von Mann-Sein und Männlichkeit. Hier scheinen Männlichkeitsbilder wirksam zu werden, in denen Vorstellungen von Männlichkeit und Opfer-von-Gewalt-Sein nicht kompatibel sind.³⁴ Selbst der Umstand, dass laut verschiedenen Erhebungen viele Sexarbeiter Jugendliche, also noch nicht volljährig, sind, ändert offenbar wenig an der behördlichen Praxis.³⁵ Aber das behördliche Laissez-Faire in Bezug auf männliche Sexarbeit dürfte ebenso der jahrhundertlang eingeübten Kontrolle weiblicher Sexualität geschuldet sein. Während Männern das Ausleben ihrer Sexualität in weitaus größerem Maße zugestanden wurde (und wird), oblag (und obliegt) weibliche Sexualität deutlich mehr Repressionen und einer stärkeren sozialen wie behördlichen Kontrolle.³⁶ Ideologie schlägt sich folglich nicht nur in den Gesetzen nieder, sondern wird in der behördlichen Praxis gelebt, konsolidiert und fortgeführt.

Phänomen Sexarbeit in der U-Bahn, in: DiePresse.com, 29.03.2016, Download unter: <http://diepresse.com/home/panorama/wien/4955070/> (Zugriff am 29.03.2016)). Ein kurzer Blick in einschlägige Internetforen genügt, um zu sehen, dass ein Vielfaches an Männern sexuelle Dienstleistungen anbietet. Der Sicherheitsbericht des Bundesministeriums für Inneres differenziert nicht nach Geschlecht; BMI, Bundesministerium für Inneres: Sicherheitsbericht 2015. Kriminalität. Vorbeugung und Bekämpfung, Wien: Eigenverlag 2016, S. 43 (http://www.bmi.gv.at/cms/bmi_service/start.aspx (10.4.2017)).

³¹ Wiener Prostitutionsgesetz 2011 (i.d.F. vom 5.06.2017), § 15, Abs. 1.

³² Wiener Prostitutionsgesetz 2011 (i.d.F. vom 5.06.2017), § 15, Abs. 6.

³³ Immer wieder berichten Medien von der Entdeckung und Schließung von Wohnungen und Massagesalons, in denen Sexarbeit ausgeübt wird. Es waren ausschließlich Frauen davon betroffen.

³⁴ Amesberger, Helga: a. a. O., 2014, S. 137–139.

³⁵ Solche Vorerhebungen wurden etwa vom Verein Wiener Sozialprojekte im Vorfeld der Konzepterstellung zur Projektierung von Sozialarbeit im Bereich männlicher Prostitution in Wien im Auftrag der Stadt Wien/MA15, 1997 durchgeführt sowie von der Beratungsstelle Courage, die ebenfalls ein Konzept für ein „Kompetenzzentrum für männliche Sexarbeiter“ erstellte (November 2015). Keines der beiden Konzepte wurde umgesetzt und bislang gibt es auch keine Beratungsstelle für männliche Sexarbeiter. Heide Castañeda konstatiert für Deutschland ebenfalls, dass unter den männlichen Sexarbeitern häufig minderjährige Migranten sind; Castañeda, Heide: Migrant Male Sex Workers in Germany, in: Minichiello, Victor und Scott, John (Hg.): Male Sex Work and Society, New York, 2014, S. 396–425.

³⁶ Foucault, Michel: Sexualität und Wahrheit. Der Wille zum Wissen, Frankfurt/Main 1983; Eder, Franz X.: Die Kultur der Begierde. Eine Geschichte der Sexualität, München, 2012; Ders.: Normen und die Normalität der Lust vom 18. bis zum 20. Jahrhundert, in: Wien Museum/Brunner, Andreas/Kreutler, Frauke/Lindinger, Michaela/Milchram, Gerhard/Nußbaumer, Martina/Sulzenbacher, Hannes (Hg.): Sex in Wien. Lust.Kontrolle.

Moralpolitik ist Laienpolitik

Ein zweites Charakteristikum von Moralpolitik ist, dass jeder und jede glaubt, über den Gegenstand Bescheid zu wissen. Wir haben es hier mit einer Laienpolitik zu tun, die weder auf fundiertem Wissen basiert, noch auf Gestaltungs- und Umsetzungsmöglichkeiten fokussiert. Aus der Perspektive von Politik und Verwaltung wird Prostitutionspolitik, die die Autonomie von SexarbeiterInnen fördert, mitunter durch den öffentlichen Diskurs und die mediale Berichterstattung sowie Bürgerinitiativen extrem erschwert. Damit will ich nicht suggerieren, dass Politik und Verwaltung nicht selbst auch einen bestimmten Diskurs mittragen bzw. zu diesem beitragen. Aber wenn in Zusammenhang mit Sexarbeit Bilder von organisierter Kriminalität, passiven, gezwungenen, jungen, hilflosen und unglücklichen Opfern vorherrschen, dann brauchen PolitikerInnen tiefe Kenntnisse über die Bedingungen in der Sexarbeit, gehörige Durchsetzungskraft und breite politische Bündnisse, und eine andere Politik, die sich über die Schreckensbilder der melodramatischen, sensationslüsternen Berichterstattung hinwegsetzt. Mit Chiffren wie dem hilflosen Opfer, den skrupellosen Zuhältern und Menschenhändlern, aber auch mit Begriffen wie „Tsunami“ und „epidemisch“ oder „Millionen/Hunderttausende“ wird eine Apokalypse herbeigeschrieben und -geredet, die dringendsten politischen, legislativen und polizeilichen Handlungsbedarf suggeriert und einfordert.³⁷

So geschehen auch in Wien im Vorfeld der Entwicklung des neuen Wiener Prostitutionsgesetzes 2011. Bürgerinitiativen machten mit der Unterstützung von Medien Druck auf die Politik, den Straßenstrich im Wohngebiet zu verbieten. Hier zeigt sich eindrücklich das hohe Politisierungspotential, das Moralpolitiken inhärent ist. Störung der öffentlichen Ordnung, Zuhälterei, Fälle von Ausbeutung und Einfordern von Standgebühren/Schutzgeldern waren die vorherrschenden medialen Themen.³⁸ Nicht thematisiert wurde hingegen, dass die widrigen Zustände am Straßenstrich Ergebnisse einer jahrelangen Politik waren, die die Anbahnung im öffentlichen Raum auf immer weniger und kleinere Zonen beschränkten.³⁹ Auf immer engerem Raum drängten sich immer mehr SexarbeiterInnen. Lärmbelästigung, Verschmutzung, Gewalt durch AnrainerInnen gegen SexarbeiterInnen, Schutzgelder und Standgebühren sowie die Notwendigkeit

Ungehorsam, Wien 2016, S. 314–320; Milchram, Gerhard: „Warum nicht vor der Ehe?“ Religiöse Normierungen sexuellen Begehrens, in: Wien Museum/Brunner, Andreas/Kreutler, Frauke/Lindinger, Michaela/Milchram, Gerhard/Nußbaumer, Martina/Sulzenbacher, Hannes (Hg.): Sex in Wien. Lust.Kontrolle.Ungehorsam, Wien 2016, S. 90–96, hier: S. 91.

³⁷ Vgl. zum Diskurs über Prostitution und Sexarbeit bspw. Vance, Carole S.: States of Contradiction: Twelve Ways to Do Nothing about Trafficking While Pretending To; in: Social Research: An International Quarterly, Vol. 78/3, Autumn 2011, S. 933–948; O'Connell Davidson, Julia: will the real sex slave please stand up?; in: Feminist Review 83, 2006, S. 4–22; Hrzeniak, Majda/Sauer, Birgit/Tertinegg, Karin: a. a. O.; Amesberger, Helga: a. a. O., in Druck.

³⁸ Alleine im Jahr 2011 gab es in den Printmedien Kurier, Der Standard, Die Presse an die 80 Beiträge über die Situation am Wiener Straßenstrich und das Prostitutionsgesetz (Amesberger, Helga: a. a. O., 2014, S. 168).

³⁹ Amesberger, Helga: a. a. O., 2014, S. 198–203.

eines „Aufpassers“ waren die Folge. Die politische Lösung bestand darin, den Straßenstrich gänzlich aus dem Wohngebiet in das (Industrie-)Gebiet am unbewohnten Stadtrand zu verbannen. Abgesehen von der massiven Verschlechterung der Arbeitsbedingungen für im öffentlichen Raum anbahnende SexarbeiterInnen (keine Infrastruktur, schwierige Erreichbarkeit, hohe Konkurrenz und daher Preisverfall, etc.) befriedete diese politische Maßnahme auch nicht die Bevölkerung. Überall dort, wo sich ein neuer Straßenstrich etablierte, regte sich unmittelbar Widerstand gegen den Straßenstrich, was wiederum zu neuen Verordnungen führte.⁴⁰

Die Expertise von SexarbeiterInnen aus dem *indoors*- als auch *outdoors*-Bereich war bei der Entwicklung des neuen Prostitutionsgesetzes kaum nachgefragt. Die Wiener Stadtregierung als Legislative verabsäumte im gesamten Gesetzesentwicklungs- und Ausverhandlungsprozess, SexarbeiterInnen umfassend einzubinden. Im Zuge der Gesetzesausarbeitung kam es zwar zu zwei moderierten Diskussionsforen, an denen auch SexarbeiterInnen teilnahmen, und zu einem einmaligen Gespräch der zuständigen Stadträtin mit rund 20 SexarbeiterInnen, darüber hinaus aber waren diese ExpertInnen ausgeschlossen. Die SexarbeiterInnen hatten weder Einfluss auf die Ausrichtung des Gesetzes noch auf konkrete Maßnahmen. Ihnen wurde im Gegensatz zur Exekutive kein Entwurf zur Stellungnahme vorgelegt.⁴¹ Ebenso waren NGOs, die Beratung und Unterstützung für SexarbeiterInnen anbieten, nur marginal eingebunden. Anders als in Neuseeland, wo das neue Prostitutionsgesetz in einem jahrelangen Prozess unter Einbindung einer Vielzahl von Stakeholdern, gesellschaftlichen Interessengruppen, Behörden und eben auch mit der SexarbeiterInnenorganisation ausverhandelt und implementiert wurde,⁴² verabschiedete die Wiener Landesregierung nach lediglich acht Monaten Regierungszeit das neue Gesetz auf Kosten einer umfassenden Partizipation der vom neuen Gesetz Betroffenen. Auch insofern ist von Laienpolitik zu sprechen. Heichel und Knill⁴³ konstatieren eine Tendenz der Lähmung politischer Entscheidungen im Falle von Moralpolitiken. Aber das Gegenteil ist möglich: Es werden überhastete Maßnahmen beschlossen, die weder auf ihre Umsetzbarkeit noch auf ihre Auswirkungen hin reflektiert werden.

Emotionale Aufladung

Moralpolitiken sind gekennzeichnet durch eine über das übliche Maß hinausgehende, starke Emotionalität, die sachliche Diskussionen und Einstellungsveränderungen nahezu unmöglich machen. Otto Penz und Birgit Sauer sprechen in diesem Zusammenhang von Affekten.⁴⁴ Sie verstehen „Affekte als komplexe Erfahrungen an der Schnittstelle von Körperlichkeit, körperlicher Erfahrung, von Wahrnehmung, Kognition, Wissen, von psychischen Prozessen und sozialen Erfahrungen. Affekte sind stets ein Prozess, ein Werden, aber kein Zustand. Affekte entstehen in sozialer Interaktion bzw. in Auseinandersetzung mit kulturellen Bedeutungen.“⁴⁵ Damit verorten Penz und Sauer Affekte (und mit ihnen die Körperlichkeit) in Macht- und Herrschaftsstrukturen. Affekte werden ebenso sehr individuell wie gesellschaftlich produziert, determiniert, geformt und verstärkt. Dieses Verständnis von Affekten impliziert auch, dass sogenannte Affektregime existieren, die institutionell geformt und vorgegeben sind. Die Individuen werden darin sozialisiert, welche Emotionen und welcher emotionale körperliche Ausdruck angemessen erscheinen und erwartet werden. Das heißt, Affekte sind kulturell determiniert, historisch gewachsen und variabel. Das emotionale/affektive Wissen um eine gesellschaftliche Gegebenheit, wie etwa Sexarbeit, ist durch soziale wie politische Machtverhältnisse geprägt.⁴⁶

Häufig begegnet man bei der Diskussion über Sexarbeit aufgebracht, wütender Vorbehalte; Wut aufgrund des wahrgenommenen Leides oder weil eigene moralische Prinzipien verletzt werden. Wut ist meist leichter durch ihren körperlichen Ausdruck für Andere sicht- und fühlbar (z. B. erhobene, zittrige Stimme, Mimik und Gesten). Ekel und Verachtung – ebenso häufig auftretende Emotionen in Zusammenhang mit Sexarbeit – hingegen äußern sich verdeckter. Typische Chiffren für den Ekel sind: „Verkauf des Körpers“, „täglich mit vielen Männern Sex haben zu müssen“, „mit jedem Mann, das heißt auch, mit abstoßenden, schmutzigen, betrunkenen Männern Sex haben zu müssen“, Kunden werden als Perverse gezeichnet, die Lust auf Sex mit jungen Frauen/Mädchen haben, sich an wehrlosen Opfern sexuell befriedigen etc. Die Körperlichkeit der Affekte/Emotionen ist diesen Chiffren geradezu eingeschrieben. Sara Ahmed bezeichnet derart abgewertete Gruppen als „affect aliens“, den emotionalen Anderen.⁴⁷ Die ausschließliche Fokussierung auf Gewalt, Ausbeutung und Zwang, die Verneinung

⁴⁰ Vgl. hierzu und zu weiteren Effekten der Verdrängung des Straßenstrichs ausführlicher: Amesberger, Helga: a. a. O., 2014, S. 198–203.

⁴¹ Da das Gesetz auch nicht in Begutachtung ging, gab es weder für SexarbeiterInnen noch für andere Personengruppen eine Möglichkeit, zum Gesetzesentwurf Stellung zu nehmen.

⁴² Vgl. Abel, Gillian/Fitzgerald, Lisa/Healy, Catherine/Taylor, Aline (Hg.): Taking the crime out of sex work. New Zealand's sex workers' fight for decriminalisation, Bristol 2010; Abel, Gillian/Fitzgerald, Lisa/Brunton, Cheryl: The Impact of the Prostitution Reform Act on the Health and Safety Practices of Sex Workers. Report to the Prostitution Law Review Committee, Christchurch, November 2007, ><http://www.otago.ac.nz/christchurch/otago018607.pdf>< (30.6.2017).

⁴³ Heichel, Stephan/Knill, Christoph: a. a. O.

⁴⁴ Penz, Otto/Sauer, Birgit: Affektives Kapital. Die Ökonomisierung der Gefühle im Arbeitsleben, Frankfurt und New York 2016. Sie begründen die Begriffswahl folgendermaßen: „Wir haben uns in unserer Forschung dafür entschieden, von Affekten und nicht von Gefühlen und Emotionen zu sprechen, um der sprachlich so naheliegenden Binarität von Gefühl bzw. Emotion und Vernunft zu entgehen.“ (ebenda, S. 48).

⁴⁵ Ebenda, S. 54.

⁴⁶ Ebenda, S. 48–55.

⁴⁷ Ahmed, Sara: The Promise of Happiness, Durham 2010, zitiert nach Sauer, Birgit (2016): Das *framing* von Prostitution und Sexarbeit. Vorurteile und Stereotypisierung in den aktuellen Diskursen zur Sexarbeit, Vortrag beim Kurzsymposium „Sexarbeitspolitiken“, Universität Wien am 21. April 2016.

jeglicher Handlungsmächtigkeit und Entscheidungsfähigkeit von SexarbeiterInnen, der Verweis auf vermeintlich enorm hohe Opferzahlen dient der Skandalisierung von Sexarbeit und suggeriert – wie oben bereits angesprochen – dringendsten politischen Handlungsbedarf.⁴⁸ Selbst die Einschränkung von Menschenrechten scheint politisch legitim und moralisch gerechtfertigt zu sein: „[„affect aliens“] übernehmen damit die Funktion oder Rolle, dass sie als emotionales Abjekt, als affektives Anderes die guten Gefühle der Ingroup überhaupt erst sichtbar machen oder verstärken“⁴⁹. Es sind diese „guten Gefühle“, die schließlich durch den Kampf gegen Ausbeutung und Menschenhandel nochmals verstärkt werden, die die Ingroup/Mehrheit auch dazu zu berechtigen scheinen, über die Köpfe der Betroffenen hinweg zu bestimmen, und zu wissen, was gut für diese Anderen ist. Grundlage für die Trennung in ein „Wir“ und ein „Sie“ ist, so Penz und Sauer, der Prozess der „Affizierung“, worunter sie die Fähigkeit „Sozialität herzustellen und in Sozialität eingebunden zu sein“ verstehen.⁵⁰ „Durch solche Grenzziehungen wird über die Legitimität und Rechtmäßigkeit verhandelt. Eine Dimension dieser Strategie der Grenzziehung, die Ein- und Ausschluss produziert, ist die Affizierung. Grenzziehung braucht Affekte, weil sie auf einer Ethik der Gut-böse-Unterscheidung, folglich auf einer Wertung, beruht. Wertungen jedoch bringen stets Affekte ins Spiel.“⁵¹

Emotionen wie Ekel und Verachtung bewirken, dass der/die emotionale Andere gemieden wird. In der österreichischen Prostitutionspolitik wird dies durch den systematischen Ausschluss von SexarbeiterInnen an politischen Gestaltungs- und Entscheidungsprozessen sichtbar.⁵² Weiter oben habe ich bereits auf die marginale Einbindung von SexarbeiterInnen bei der Ausarbeitung und Umsetzung des neuen Wiener Prostitutionsgesetzes hingewiesen. In den anderen österreichischen Bundesländern gab es im Zuge von Novellierungen oder neuen Gesetzen gar keine Gespräche mit SexarbeiterInnen; im besten Fall werden Beratungseinrichtungen für SexarbeiterInnen als InformantInnen herangezogen, obwohl diese NGOs nicht für SexarbeiterInnen sprechen können

⁴⁸ Amesberger, Helga: a. a. O., in: Ethik und Gesellschaft, 1/2017, 1–50. Verfügbar unter: <https://dx.doi.org/10.18156/eug-1-2017-art-4>.

⁴⁹ Sauer, Birgit: a. a. O., S. 1.

⁵⁰ Penz, Otto/Sauer, Birgit: a. a. O., S. 54. Julia Leser et al. schlussfolgern in ihrer Untersuchung über die institutionellen Praktiken zur Identifizierung von Menschenhandelsopfern: „It has become clear that emotions are crucial to understanding how contemporary state bureaucracies operate, how they are managed and how they manage their target populations. Emotions are an important part of the two bodies of the bureaucrat, that is their official body personifying the institution that involves showing concern as a necessity, and their personal selves with emotional interactions with their clients.“ (Leser, Julia/Rebecca Pates/Anne Dölemeyer: The Emotional Leviathan – How Street-Level Bureaucrats govern Human Trafficking Victims; in: *Digithum*, Vol. 19, January 2017, S. 19–36, hier: S. 32.

⁵¹ Ebenda, S. 55.

⁵² Anhand der von Gordon W. Allport (1954) entwickelten fünfstufigen Vorurteilsskala lässt sich gut zeigen, wie stark Vorurteile gegenüber SexarbeiterInnen und ihrer Tätigkeit ausgeprägt sind. Den öffentlichen wie politischen Diskursen mangelt es nicht an Aussagen, die der „Verleumdung“ als der untersten Stufe der Skala nahe kommen und zur „Vermeidung“ als zweiter Stufe der Vorurteilsskala führen. Allport, Gordon W.: *The Nature of Prejudice*, Cambridge, Mass. 1954.

und dies auch kommunizieren. Ebenso marginal ist die Einbindung von SexarbeiterInnen in den verschiedenen, von politischer Ebene eingesetzten Arbeitskreisen, die sich mit Sexarbeit/Prostitution beschäftigen.⁵³

Der gesellschaftliche Ausschluss von SexarbeiterInnen und Sexarbeit kann gleichermaßen anhand der Maßnahmen/Praktiken der Unsichtbarmachung abgelesen werden. Mit dem neuen Wiener Prostitutionsgesetz 2011 wurde der Straßenstrich aus dem Wohngebiet in die Industriezonen der Stadt verbannt, also „externalisiert“⁵⁴. Gurtner und Sauer sehen darin auch eine Privatisierung der Sexarbeit, „nämlich die Herauslösung aus öffentlichen Diskussionszusammenhängen und damit eine Deprivation, also die Beschneidung des Rechts auf Öffentlichkeit und somit auch von Handlungsmacht“⁵⁵. Die Verdrängung aus der öffentlichen Wahrnehmung spiegelt sich ebenfalls in den Verordnungen zur „Kennzeichnung von Bordellbetrieben“ sowie „zum Schutz von Jugendlichen und Anrainerinnen und Anrainern zur Vermeidung unzumutbarer Belästigungen“ wider.⁵⁶ In diesen Verordnungen beruft sich die Ordnungsbehörde auf den „öffentlichen Anstand“ und insbesondere Kinder und Jugendliche, aber auch AnrainerInnen allgemein, müssen vor dem Kontakt mit SexarbeiterInnen (und deren Kunden) geschützt werden. Hier wird erneut sichtbar, dass es in erster Linie um den Schutz der (jugendlichen) AnrainerInnen geht und der Schutz von SexarbeiterInnen, wie die negativen Effekte der Verbannung der Straßenprostitution aus dem Wohngebiet zeigen,⁵⁷ zweitrangig ist. Die „Bevölkerung“ soll vor den „affect aliens“ geschützt werden und ihnen auch die Konfrontation mit diesen erspart bleiben.

Die Verachtung trifft in erster Linie SexarbeiterInnen, BetreiberInnen von Bordell-einrichtungen, die pauschal als „Zuhälter“ diffamierten Partner, Vermittler und Geschäftspartner sowie die Kunden.⁵⁸ Aber die Verachtung trifft auch jene Personen, die

⁵³ Die Autorin ist seit 2010 Mitglied der „Arbeitsgruppe Prostitution“ im Rahmen der Task Force Menschenhandel und seit 2016 Mitglied der Wiener „Arbeitsgruppe Sexarbeit“. Bei keiner dieser beiden Arbeitsgruppen sind SexarbeiterInnen ständiges Mitglied. In der ersten erwähnten Arbeitsgruppe wurde seit 2010 lediglich zwei Mal eine Sexarbeiterin zu einem spezifischen Thema bei den halbjährlichen Treffen eingeladen. Zu den ständigen Mitgliedern zählen VertreterInnen der Exekutive, der Verwaltung, der Gesundheitsbehörde, der Beratungsstellen und die Autorin in ihrer Funktion als unabhängige Wissenschaftlerin.

⁵⁴ Gurtner, Anja/Sauer, Birgit, a. a. O., S. 282.

⁵⁵ Ebenda, S. 288.

⁵⁶ Konkret sind dies die „Verordnung der Bundespolizeidirektion Wien, mit der nähere Vorschriften zum Schutz von Jugendlichen und Anrainerinnen und Anrainern zur Vermeidung unzumutbarer Belästigungen durch den Betrieb von Prostitutionslokalen erlassen werden“ vom 10.11.2011 (ABl 2011/45), die „Verordnung des Magistrats der Stadt Wien, mit der nähere Vorschriften über die Einrichtungen und Sicherheitsvorkehrungen zum Schutz der Prostituierten erlassen werden“ vom 10.11.2011 (ABl 2011/45) und die „Verordnung des Magistrats der Stadt Wien, mit der nähere Vorschriften über Sicherheitsvorkehrungen in Prostitutionslokalen erlassen werden“ vom 18.07.2013 (ABl 2013/29).

⁵⁷ Vgl. Amesberger, Helga: a. a. O., 2014, S. 198–203.

⁵⁸ Hier wird bewusst die männliche Form verwendet, weil in den Diskursen rund um Sexarbeit und Menschenhandel, diese beiden Gruppen meist ausschließlich männlich gedacht werden. Vgl.: Pates, Rebecca/Dölemeyer, Anne/Leser, Julia (2016): Schwierige Verhältnisse: Menschenhandelsopfer und Geschlecht in Gerichtsverfahren, in: *Femina Politica* 25/1, S. 24–38, hier: S. 27; Amesberger, Helga: a. a. O., 2014, S. 58–63.

sich für die Rechte von SexarbeiterInnen und die Verbesserung der Arbeitsbedingungen in der Sexarbeit einsetzen. Ihnen wird unterstellt, von der „Prostitutionslobby“ – wer immer das sei – und von Bordellbetreibern bezahlt zu werden oder zumindest in deren Interesse zu arbeiten.⁵⁹

Fakten sind unwichtig

Emotionen/Affekte sind funktional, weil sie nicht richtig oder falsch sind und sich daher nicht mittels Argumenten und Fakten entkräften lassen. Es ist bereits mehrmals angeklungen, dass sich Prostitutionspolitik selten an Fakten und empirischen Ergebnissen orientiert, sie vielmehr auf Basis von Vorurteilen, Mythen und Behauptungen operiert. Das mangelnde Interesse von Politik, Verwaltung und Medien an fundierten Daten und Evidenzen ist angesichts der propagierten Gesetzesziele – Verbesserung der Arbeitsbedingungen und Schutz der SexarbeiterInnen vor Ausbeutung – erstaunlich. Prostitutionspolitische Maßnahmen basieren offensichtlich auf Scheinwissen und der professionell eingeschränkten Perspektive der Exekutive. Es ist auch insofern befremdlich, als Statistiken eine Schlüsselrolle in der Politik und der politischen wie administrativen Maßnahmensetzung spielen, denn sie geben Aufschluss über die Größe und Beschaffenheit eines sozialen Phänomens. Verlässliche Zahlen sind daher die Voraussetzung, um adäquate Maßnahmen zu setzen, aber ebenso, um einen Diskurs, der vorwiegend moralisch geführt wird, auf eine sachliche Ebene zu heben.⁶⁰

Im Politikfeld Prostitution wird, wie einige Studien belegen, häufig mit horrenden, jeder Evidenz entbehrenden Zahlen operiert.⁶¹ Auf europäischer Ebene trat diesbezüglich der sogenannte Honeyball-Report negativ in Erscheinung.⁶² 94 WissenschaftlerInnen

kritisierten diesen Bericht für seine Verwendung falscher, irreführender und tendenziöser Daten.⁶³ Sportliche Großereignisse evozieren in regelmäßigen Abständen Befürchtungen des massenhaften Imports von Prostituierten/SexarbeiterInnen. So prognostizierte etwa das deutsche Bundeskriminalamt im Zuge der Fußballweltmeisterschaft der Männer 2006 „eine Flut“ von 30.000 bis 40.000 Prostituierten, die wiederum von der Zeitschrift Emma als „Zwangsprostituierte“ kategorisiert wurden.⁶⁴ Loretta Ihme führt weiter aus, dass das Bundeskriminalamt nach der Weltmeisterschaft eingestehen musste, dass die kolportierte Zahl „frei erfunden“ gewesen sei und weder auf Schätzungen noch Prognosen basierte. Auch sei kein Zuwachs an „Zwangsprostituierten“ feststellbar gewesen. Die Verbreitung derartiger Zahlen erzeugt nicht nur „moral panic“⁶⁵ und die oben beschriebene Affizierung, es werden damit auch strategische Ziele verfolgt und die Politik unter Handlungsdruck gesetzt.⁶⁶ Diese Zahlen sind dazu angetan, politische Instrumente wie Registrierung, Einreiseverbote und Berufsverbot in der Sexarbeit für bestimmte Nationalitäten zu legitimieren. Alles unter dem Deckmantel, dass Frauen geschützt werden müssen. In Österreich werden nun seit 150 Jahren SexarbeiterInnen registriert. Obwohl Politik und Polizei behaupten, dass mit der Registrierung SexarbeiterInnen vor kriminellen Handlungen geschützt werden und diese Menschenhandel zumindest hintan hält, konnte der Beweis hierfür bislang nicht erbracht werden. Man erhofft durch die Registrierung Zugang zu und einen Überblick über die Anzahl der SexdienstleisterInnen zu erhalten, aber auch das ist nur bedingt der Fall. Im Beharren auf die Registrierung wird Schutz behauptet, während die strukturelle Gewalt, die eine Registrierung zum einen darstellt und zum anderen angesichts des Stigmas von Sexarbeit hervorruft, von den VerfechterInnen dieser Maßnahme unthematisiert oder als Kollateralschaden akzeptiert bleibt.

Als weiteres Beispiel für die Beibehaltung prostitutionspolitischer Maßnahmen, trotz gegenteiliger empirischer Evidenz, kann die Abänderung der Verordnung bezüglich „gesundheitlicher Vorkehrungen für Personen, die sexuelle Dienstleistungen erbringen“ herangezogen werden. Obwohl MedizinerInnen und NGOs unter Verweis auf wissenschaftliche Studien wiederholt darauf hinwiesen, dass SexarbeiterInnen – was Geschlechtskrankheiten betrifft – zur gesündesten Population zählen, begründete das Ministerium die Beibehaltung damit, dass eine Abschaffung derzeit nicht umsetzbar

⁵⁹ Beispielsweise wurden die ReferentInnen bei der Tagung „Das Prostituiertenschutzgesetz. Implementierung – Problematisierung – Sensibilisierung“ des Gleichstellungsbüros der Universität Leipzig (09.-10.02.2017) von AbolitionistInnen in den sozialen Medien als VertreterInnen der Prostitutionslobby bezeichnet. Oder: Bei der von SOLWODI und SalvatorianerInnen, zwei christlichen Vereinigungen, veranstalteten Tagung zu Menschenhandel „Verantwortungsvolle Politik und Wirtschaft. Würde-Menschen-Handel stoppen“ in Linz (17. Oktober 2016) affischierten die KonferenzorganisatorInnen die Einleitung einer Informationsbroschüre zu Sexarbeit in Österreich, „Sexwork-Info“, herausgegeben von der Arbeitsgruppe Prostitution im Rahmen der Task Force Menschenhandel (2016). Dieses Plakat war mit der Frage versehen, von wem diese Broschüre stamme. Als Antwortmöglichkeiten waren vorgegeben: vom Frauenministerium, von einem Zuhälter, von einem Bordellbetreiber. Abgesehen davon, dass alle drei Vorgaben falsch sind, war dies ein Versuch, das Frauenministerium zu diskreditieren, indem es auf die gleiche Stufe mit Zuhältern und Bordellbetreibern gestellt wurde.

⁶⁰ Amesberger, Helga: a. a. O., 2014, S. 116.

⁶¹ Weitzer, Ronald: Human Trafficking and Contemporary Slavery; in: The Annual Review of Sociology 41, 2015a, S. 223–242; Weitzer, Ronald: Researching Prostitution and Sex Trafficking Comparatively; in: Sexuality Research and Social Policy 12/2, 2015b, S. 81–91; Weitzer, Ronald: Miscounting human trafficking and slavery, 2014, <http://www.opendemocracy.net/beyondslavery/ronald-weitzer/miscounting-human-trafficking-and-slavery> (1.5.2017); Wagenaar, Hendrik/Amesberger, Helga/Altink, Sietske: a. a. O., S. 55.

⁶² Honeyball, Mary: Report on prostitution and sexual exploitation and its impact on gender equality, 2014, (<http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+REPORT+A7-2014-0071+0+DOC+XML+V0//EN>) (30.6.2017).

⁶³ A Critique of the „Report on Prostitution and Sexual Exploitation and its Impact on Gender Equality“ by Mary Honeyball, MEP, 18. Februar 2014; https://www.academia.edu/6603562/A_Critique_of_the_Report_on_Prostitution_and_Sexual_Exploitation_and_its_Impact_on_Gender_Equality_by_Mary_Honeyball_MEP

⁶⁴ Ihme, Loretta: „Zu Gast bei Freundinnen“. (Re)Konstruktion von Nation, Geschlecht und Sexualität in Narrativen über die Fußball-WM und die Prostitution; in: Grenz, Sabine/Lücke, Martin (Hg.): Verhandlungen im Zwielficht. Momente der Prostitution in Geschichte und Gegenwart, Bielefeld 2006, S. 247–265, hier: S. 247–253.

⁶⁵ Branford, Sue/Cooper, Kate: Moral panic in Brazil. Trafficking, labour rights and myth; in: Frauensolidarität 136/2, 2014, S. 18–19; Weitzer, Ronald: The social construction of sex trafficking: ideology and institutionalization of a moral crusade; in: Politics & Society 35/3, 2007, S. 447–475; Doezema, Jo: Sex Slaves and Discourse Masters. The Construction of Trafficking, London 2010; Vance, Carole S.: a. a. O.

⁶⁶ Ihme, Loretta: a. a. O.; Wagenaar, Hendrik/Amesberger, Helga/Altink, Sietske: a. a. O., S. 55.

und daher die Ausdehnung der Untersuchungsintervalle die einzige durchsetzbare Alternative sei. In Kauf genommen wird dabei, dass BordellbetreiberInnen unter Verweis auf die Pflichtuntersuchung mit „gesunden“ SexarbeiterInnen werben können und so die Nachfrage nach ungeschütztem Sex ungebrochen anhält.

Implementierung ist Nebensache

Bei Moralpolitik handelt es sich meist um symbolische Politik, die an den Prozess der Implementierung wenig Gedanken verschwendet. Ebenso zweitrangig sind Folgeinschätzungen. Vielmehr suggerieren derartige politische Inszenierungen den BürgerInnen politisches Handeln, ohne dabei das vermeintliche oder tatsächliche Problem einer Lösung zuzuführen.⁶⁷ Wenn aber Gesetze nicht nur symbolische Funktion haben sollen, müssen sie in Handlungen übersetzt werden – mit all ihren normativen, politischen, administrativen und praktischen Implikationen.

Eine Vielzahl an AkteurInnen (Politik, Administration, NGOs, Lobbygruppen, Gerichte, Polizei, Gewerbebehörde) ist in die Gestaltung und Umsetzung von Prostitutionspolitik involviert. Diese Personen haben selbst wiederum in ihrem Umfeld unterschiedliche Praktiken, Abläufe etc. eingeübt, was Prostitutionspolitik zu einer unvorhersehbaren, ungewissen Angelegenheit macht.⁶⁸ Heichel und Knill konstatieren eine geringe moralpolitische Entscheidungsfähigkeit, die durch den Föderalismus nochmals abnimmt. Dies führt dazu, dass die Gerichte letztendlich Entscheidungen herbeiführen.⁶⁹ Beides spielt in Österreich eine große Rolle. Prostitution liegt zum einen in der Regelungskompetenz der Bundesländer, zum anderen haben die Bundesländer die Aufgabe der mittelbaren Bundesverwaltung. Das heißt, die Bundesländer müssen Sorge für die Implementierung und Umsetzung von Gesetzen tragen. Oftmals resultiert dies darin, dass Bundesgesetze, wie etwa das Geschlechtskrankheitengesetz, die Sozialversicherungspflicht oder die Steuerpflicht in Bezug auf SexarbeiterInnen sogar bezirksweise unterschiedlich umgesetzt werden. Dieser Wildwuchs an Vorgehensweisen bedingt nicht nur die Ungleichbehandlung von SexarbeiterInnen, er widerspricht auch dem Gleichbehandlungsgrundsatz und öffnet Tür und Tor für Behördenwillkür und Korruption.⁷⁰ Den Gerichten kommt mangels wohlüberlegter Implementierungsdesigns

⁶⁷ Edelman, Murray: Politik als Ritual. Die symbolische Funktion staatlicher Institutionen und politischen Handelns, Frankfurt/Main 1990.

⁶⁸ Wagenaar, Hendrik/Amesberger, Helga/Altink, Sietske: a. a. O., S. 44–45; Pates, Rebecca/Schmidt, Daniel: Die Verwaltung der Prostitution – Sachsen, Polen, Tschechien; in: Kavemann, Barbara/Rabe, Heike (Hrsg.): Das Prostitutionsgesetz. Aktuelle Forschungsergebnisse, Umsetzung und Weiterentwicklung, Opladen & Farmington Hills 2009, S. 77–84; Vorheyer, Claudia: Prostitution und Menschenhandel als Verwaltungsproblem. Eine qualitative Untersuchung über den beruflichen Habitus, Bielefeld 2010.

⁶⁹ Heichel, Stephan und Knill, Christoph: a. a. O.

⁷⁰ Amesberger, Helga: a. a. O., 2014, S. 149–160.

schließlich eine bedeutende Rolle zu. Das wohl aussagekräftigste Beispiel ist die Einstufung von Prostitution als sittenwidrig durch den Obersten Gerichtshof (OGH) 1989.⁷¹ Dies hatte folgenschwere Auswirkungen: Arbeitsverträge wurden unmöglich, vorenthaltenes Geld für Leistungen konnte nicht eingeklagt werden, ganz zu schweigen von der neuerlichen Stigmatisierung der Frauen. Dieser Spruch wurde erst 2012 vom OGH revidiert.⁷² Ein weiteres Beispiel ist der jahrelange Kampf eines Vorarlberger Unternehmers um die Genehmigung eines Bordellbetriebs. Aufgrund der im Vorarlberger Polizeistrafgesetz enthaltenen Regelung der Bedarfsprüfung, untersagten die Behörden die Errichtung eines Bordells. Der Verwaltungsgerichtshof hob die Entscheide der Behörde bzw. des Landesverwaltungsgerichtshof auf, womit der Ball nun erneut beim Landesverwaltungsgerichtshof liegt.⁷³

Darüber hinaus lassen sich für Österreich zahlreiche prostitutionsspezifische Regelungen anführen, die kaum umsetzbar bzw. kontrollierbar sind; schwammige Formulierungen sind ein Teil des Problems: das Arbeitsverbot für „offensichtlich schwangere“ SexarbeiterInnen in Salzburg, das generelle Verbot von Hausbesuchen beim Kunden in einigen Bundesländern, das Verbot von Hausbesuchen, wenn Kinder anwesend sind, etc. Manche Regelungen, wie etwa die individuelle steuerrechtliche Einstufung aller SexarbeiterInnen in Bordellbetrieben hinsichtlich ihres Status einer/s abhängigen oder unabhängigen Beschäftigten, sind aufgrund der Heterogenität des Sektors und der Mobilität der SexarbeiterInnen sowie des damit verbundenen bürokratischen Aufwands schlichtweg nicht umsetzbar. Derartige Regelungen kommen auch deswegen zustande, weil Betroffene und ExpertInnen (in diesem Fall im Bereich Sexarbeit) nicht einbezogen werden. Trotz der seit nahezu zehn Jahre bestehenden Arbeitsgruppe Prostitution im Rahmen der Task Force Menschenhandel, die sich ausführlich mit den Arbeitsbedingungen in der Sexarbeit beschäftigt, hat es das Finanzministerium nicht für notwendig empfunden, von dieser Arbeitsgruppe Informationen einzuholen und sich von ihr beraten zu lassen.

Fehlende oder unausgeglichene Implementierung hat im besten Fall zur Folge, dass sie keinerlei Auswirkungen hat, sie kann aber, wie die oben angeführten Beispiele zeigen, zu erheblichen negativen Effekten für die SexarbeiterInnen führen. Die

⁷¹ OGH 28.6.1989, 3 Ob 516/89. Neben der Beurteilung von Sexarbeit als „sittenwidrig“ ist dies beispielsweise die Rechtsprechung zum „Verdienstentgang und Schadenersatz“, zu „Wettbewerbsrechtlichen Unterlassungsansprüchen“ oder die Einstufung von Telefonsex als nicht sittenwidrig. Die drei letztgenannten Entscheide erfolgten im Sinne der SexarbeiterInnen (vgl. hierzu die Ausführungen von Markler, Tanja: Das Oö. Sexualdienstleistungsgesetz; in: Greif, Elisabeth (Hg.): SexWork(s). verbieten – erlauben – schützen?, Linzer Schriften zur Frauenforschung 51, hrsg. von Ursula Flossmann, Linz 2012, 9–48, hier: S. 14–17). Zu erwähnen ist hier noch die Erkenntnis des Verfassungsgerichtshofes aus dem Jahr 1973, das den Tatbestand der weiblichen Prostitution nach dem Landstreicherengesetz 1885 (§ 5 LandstrG) aufhob (Sautner, Lyane: Prostitution in strafrechtlicher Perspektive. Impulsreferat zur österreichischen Rechtslage; in: Greif, Elisabeth (Hg.): SexWork(s). verbieten – erlauben – schützen?, Linzer Schriften zur Frauenforschung 51, hrsg. von Ursula Flossmann, Linz 2012, S. 1–8, hier: S. 2).

⁷² OGH, 3Ob45/12 g.

⁷³ Vorarlberg online: Rechtsstreit um ein Bordell in Vorarlberg geht in die nächste Runde, 05.10.2016, <http://www.vol.at/rechtsstreit-um-ein-bordell-in-hohenems-geht-in-die-naechste-runde/4945667> (16.06.2017).

österreichisch-niederländische Vergleichsstudie wies zudem nach, dass ein schlechtes Implementierungsdesign und symbolpolitische Maßnahmen zu einer Hyperregulierung führen.⁷⁴ Erzielt ein Gesetz nicht die erwünschte Wirkung, wird mit weiteren Maßnahmen und Regulierungen reagiert (anstatt ein Umsetzungsdesign auszuarbeiten) oder es entscheiden eben die Gerichte. Darauf werde ich später nochmals zurückkommen.

Richtungsänderungen sind vorprogrammiert

Durch fehlende oder mangelhafte Umsetzungspläne kann die ursprüngliche Ausrichtung eines Politikfeldes stark verändert werden. Bei der Umsetzung gesetzlicher Regelungen auf regionaler und lokaler Ebene gibt es eine Vielzahl von involvierten AkteurInnen, die bei fehlenden Implementierungsdesigns entsprechend ihrer eingeübten Routinen handeln.⁷⁵ Diese BeamtInnen können relativ autonom von bundesstaatlichen Gesetzen und EntscheidungsträgerInnen agieren, was schließlich darin resultieren kann, dass lokale Prostitutionspolitiken von der regionalen oder bundesstaatlichen Ausrichtung erheblich abweichen oder in ihr Gegenteil verkehrt werden und verfassungsrechtlichen Prinzipien wie der Gleichbehandlung widersprechen.

Mit einem neuen Gesetz verändert sich nicht automatisch die Sichtweise auf den neu geregelten Gegenstand, noch verändern sich jahrzehntelang eingeübte Praxen. Das Gegenteil ist meist der Fall: Neue Gesetze und Verordnungen werden eingepasst in ein dichtes Netz von praktischen Kenntnissen, institutionellen Routinen, Tausenden von Regeln, die die Machbarkeit und Akzeptanz sichern. Wie schwer es ist, eingeübte Wege zu verlassen, kann wiederum am Beispiel von Wien gezeigt werden, wo die Polizei mit dem neuen Wiener Prostitutionsgesetz 2011 nicht nur seine Dominanz als „geheim“ Gestaltungsmacht im Hintergrund behaupten konnte, sondern deren Befugnisse noch ausgeweitet wurden (z. B. Einsetzen von Agents provocateurs, Zutritt zu Privatwohnungen bei Verdacht auf Prostitution, Schließungsbefugnisse ohne Gerichtsbeschluss). Wagenaar u. a. sprechen daher auch von „implementation capture“ und „agency capture“.⁷⁶ Mangels politischer Implementierungsvorgaben gelingt es den Behörden und insbesondere der Exekutive, Politik in der Praxis zu gestalten, aber auch Einfluss darauf zu nehmen, wofür politischer Handlungsbedarf gesehen und mit welchen politischen und administrativen Instrumenten darauf reagiert wird. Amesberger konnte mit ihrer Analyse der angewandten politisch-administrativen Steuerungselemente in der Wiener Prostitutionspolitik der vergangenen 40 Jahre zeigen, dass vorwiegend autoritäre

Steuerungsinstrumente (z. B. Gesetze, Verordnungen, Razzien, Strafen) zum Einsatz kamen und nach wie vor kommen.⁷⁷ Wagenaar u. a. schließen in Bezug auf die Politikimplementierung für Österreich und die Niederlande Folgendes: „In light of the accountability-trust nexus that implicitly governs the process of policy implementation, it is safe to conclude that Dutch and Viennese officials have drifted far away from the initially progressive objectives of their respective prostitution laws.“⁷⁸ Beispielsweise beabsichtigte der niederländische Gesetzgeber mit der Aufhebung des Bordellverbots, Bordelle, die vor 2000 zwar verboten, aber „toleriert“ wurden, eine legale Basis zu ermöglichen. Viele Städte und Gemeinden erließen daraufhin Verordnungen, die entweder eine Maximalanzahl von Bordellen/Schaufenstern festlegte oder das Betreiben generell verbot. Die Folge war ein drastischer Rückgang an Bordellbetrieben. Ebenso führte die Einführung von Genehmigungsverfahren für Bordellbetriebe in den Bundesländern Wien und Oberösterreich zu einem starken Rückgang an legalen Arbeitsplätzen, nicht ausschließlich, aber auch aufgrund eines restriktiven Vorgehens der Behörden.

Fantasma der umfassenden Regulier- und Kontrollierbarkeit

Als weiteres und letztes Kennzeichen von Moralpolitik möchte ich die Vorstellung von einer umfassenden Regulierbarkeit und Kontrollierbarkeit anführen. Man könnte annehmen, dass die Legalisierung von Sexarbeit die Kontrollmacht (und verdeckte Gestaltungsmacht) der Polizei und anderer Behörden einschränken würde. Das Gegenteil ist der Fall. In Ländern, in denen Sexarbeit zwar grundsätzlich legal ist, in denen es aber nicht zu einer vollständigen Entkriminalisierung durch die Gleichstellung mit anderen Erwerbstätigkeiten kam, also eine regulative Herangehensweise vorherrscht, ist vielmehr – wie oben bereits angesprochen – eine Tendenz zur Hyperregulierung auszumachen.⁷⁹ Jason Glynos and David Howarth sehen in dieser Tendenz das Wirken einer „fantasmatischen Logik“, die als Fernziel nicht nur die Fantasie eines stabilen Staates und einer konfliktfreien Gesellschaft imaginiert, sondern ebenso der absoluten Kontrollierbarkeit.⁸⁰ Der Kriminalsoziologe Reinhard Kreissl spitzt dies folgendermaßen zu: „[Es] entwickelt sich also eine auf der religiösen Idee des ‚göttlichen Auges‘ basierende Fantasie umfassender Überwachung. Einzig weil der liebe Gott alles sieht, ist er in der Lage, die Sünder zu bestrafen. Hätten die Sicherheitsbehörden dank umfassender Überwachung auch diesen umfassenden Blick, könnten sie das genauso.“⁸¹ Um dem „göttlichen Auge“ näher zu kommen, „wird nicht nur live überwacht, sondern auch registriert

⁷⁴ Wagenaar, Hendrik/Altink, Sietske/Amesberger, Helga: A. a. O., 2013; Amesberger, Helga: A. a. O., 2014; Wagenaar, Hendrik/Amesberger, Helga/Altink, Sietske: A. a. O., 2017.

⁷⁵ Vgl. Wagenaar, Hendrik/Amesberger, Helga/Altink, Sietske: A. a. O., 2017, S. 45–46, 71–87 und 135–143; Pates, Rebecca/Schmidt, Daniel: A. a. O.; Vorheyer, Claudia: A. a. O.

⁷⁶ Wagenaar, Hendrik/Amesberger, Helga/Altink, Sietske: A. a. O., 2017, Kapitel 3.

⁷⁷ Amesberger, Helga: A. a. O., 2014, S. 210–224.

⁷⁸ Wagenaar, Hendrik/Amesberger, Helga/Altink, Sietske: A. a. O., 2017, S. 142.

⁷⁹ Wagenaar, Hendrik/Jahnsen, Synnøve Ø.: A. a. O.

⁸⁰ Glynos, Jason/Howarth, David: *Logics of Critical Explanation in Social and Political Theory*, Abingdon 2007, S. 147.

⁸¹ Kreissl, Reinhard: *Polizeistaat in der Schublade*; in: *Datum*, Nr. 4, 2017, S. 56–59, hier: S. 57.

und aussortiert.⁸² Passiert dennoch etwas, werde nach einem engmaschigeren Netz der Kontrolle und Überwachung gerufen.

Wenn auch Kreissl von einem „veritablen Polizeistaat in der Schublade“ spricht, dessen Schubladen aber bislang noch meist geschlossen blieben,⁸³ so sind in Bezug auf die Überwachung von Prostitution/Sexarbeit den Sicherheitsbehörden zahlreiche – meines Erachtens unverhältnismäßige – Instrumente in die Hand gegeben worden, den Sektor zu überwachen und zu kontrollieren. Übertretungen der Prostitutionsgesetze stellen in Österreich ein Verwaltungsdelikt dar. Dennoch erlaubt die Wiener Regierung mit dem neuen Wiener Prostitutionsgesetz den Einsatz von agents provocateur oder den gewaltvollen Zutritt zu Wohnungen, um einen Verdacht auf illegale Prostitution zu erhärten. Ebenso widerspricht die polizeiliche Registrierungspflicht in Wien dem Grundrecht auf Schutz der Privatsphäre.

Von einer fantasmatischen Logik kann aber auch gesprochen werden, weil – wie in diesem Artikel ausgeführt wurde – Fakten (sofern vorhanden) systematisch ignoriert werden, Maßnahmen ohne empirische Evidenz gesetzt werden, kaum Evaluierungen von gesetzlichen Maßnahmen und Umsetzungen stattfinden und die politische Diskussion extrem emotional determiniert ist. Die AkteurInnen halten Fantasien der Omnipotenz und einer möglichen totalen Kontrolle aufrecht, obwohl die Prostitutionspolitik der vergangenen zwei Jahrhunderte beweist, dass eine umfassende Kontrolle unmöglich ist, diese die BürgerInnenrechte von SexarbeiterInnen verletzt und zu keiner Verbesserung der Arbeitsbedingungen führt.

Schlussfolgerungen: Moralpolitik ist vermeidbar

Mit Gesetzen und Regulierungen drücken GesetzgeberInnen ihren gesellschaftlichen Gestaltungswillen aus. Sie stellen also eine „verbindliche Gestaltung gesellschaftlicher Verhältnisse“⁸⁴ dar. Alle Gesetze beinhalten daher durch die inhärenten Normen und Werte moralpolitische Abwägungen. Daraus kann jedoch nicht der Umkehrschluss gezogen werden, Moralpolitik sei unvermeidbar. Aus politikwissenschaftlicher Perspektive ergibt sich aus der Analyse eine Reihe von Ansätzen, die die politische Entscheidungsfähigkeit erhöhen und zum Wohl der Betroffenen – in unserem Falle, jenem der SexarbeiterInnen – beitragen.

Die hier herausgearbeiteten Charakteristika von Moralpolitik verweisen vor allem auf die Notwendigkeit einer auf Evidenz basierenden Politik. Dies bedeutet vor dem

Hintergrund einer vollkommen unzureichenden Datenlage zum einen, hochwertige qualitative und quantitative Studien zu den Bedingungen in der Sexarbeit zu fördern. Zum anderen inkludiert dies, jene zu hören, die diese Tätigkeit ausüben und beruflich mit der Materie befasst sind. Hierfür sind Strukturen für die Einbindung eines breiten Spektrums gesellschaftlicher AkteurInnen, und insbesondere der SexarbeiterInnen, zu schaffen. Gerade in einem derart stark stigmatisierten und vorurteilbehafteten Arbeitsfeld wie jenem der Sexarbeit ist ein kontinuierlicher, gleichberechtigter Dialog zwischen den verschiedenen Interessengruppen Grundvoraussetzung für den politischen Gestaltungsprozess. Es braucht also einen politischen Gestaltungsprozess, der auf professi- ons- und fachübergreifender Zusammenarbeit fußt. Kollaborative Politik⁸⁵ heißt jedoch auch, die Vormachtstellung bestimmter Institutionen sowohl im Agenda-Setting als auch in der Implementierung zu durchbrechen. Es bedeutet nicht nur, gemeinsam auszuverhandeln, wie etwas geregelt, implementiert und umgesetzt werden soll, sondern auch, dass die Stakeholder in den Prozess der Umsetzung involviert bleiben müssen. Wie die Analyse der österreichischen bzw. im Konkreten der Wiener Prostitutionspolitik gezeigt hat, führen neue Gesetze trotz bester Absichten nicht notwendigerweise zu den gewünschten Zielen. Aus Mangel an sorgfältigen Implementierungsdesigns greifen die auf lokaler Ebene zur Umsetzung verpflichtenden Instanzen auf über Jahrzehnte entwickelte Routinen und scheinbar bewährte Instrumentarien zurück. Abweichungen von der politischen Zielrichtung oder gar eine Umkehrung in der politischen Ausrichtung können die Folge sein. In Österreich haben unabhängige Evaluierungen von Gesetzen keine Tradition, prostitutionspezifische Gesetze stellen keine Ausnahme dar. Wie hier und andernorts gezeigt wurde, hat Prostitutionspolitik Auswirkungen – wenn auch selten die beabsichtigten – auf die Arbeits- und Lebensbedingungen von SexarbeiterInnen.⁸⁶ Die Evaluierung von Gesetzen wäre daher ein Instrumentarium, Informationen über die Wirkung von Gesetzen zu erlangen und diese bzw. die Umsetzung entsprechend adaptieren zu können.

Kollaborative Politik ist nicht einfach. Sie benötigt Zeit, Geduld und Offenheit von allen Beteiligten. Aber sie führt zum Erfolg, wie die Beispiele New South Wales (Australien) und Neuseeland zeigen, die eine Gleichstellung von Sexarbeit mit anderen Erwerbstätigkeiten bereits 1995 bzw. 2003 umgesetzt haben. Ein politischer kollaborativer Gestaltungsprozess scheint der einzige Weg zu sein, eine den Grund- und Menschenrechten verpflichteten Prostitutionspolitik in Gang zu setzen.

⁸² Ebenda.

⁸³ Ebenda, S. 59.

⁸⁴ Pelinka, Anton: Konfliktforschung, in: Diendorfer, Gertraud/Bellak, Blanka/Pelinka, Anton/Wintersteiner, Werner (Hg.): Friedensforschung, Konfliktforschung, Demokratieforschung. Ein Handbuch, Köln/Weimar/Wien 2016, S. 17–34, hier: S. 17.

⁸⁵ Zu den Voraussetzungen einer effektiven kollaborativen Politikgestaltung vgl. Wagenaar, Hendrik/Amesberger, Helga/Altink, Sietske: A. a. O., S. 244–249.

⁸⁶ Vgl. Amesberger, Helga: A. a. O., 2014; Wagenaar, Hendrik/Altink, Sietske/Amesberger, Helga: A. a. O.

Literatur

- Abel, Gillian/Fitzgerald, Lisa/Brunton, Cheryl: The Impact of the Prostitution Reform Act on the Health and Safety Practices of Sex Workers. Report to the Prostitution Law Review Committee, Christchurch, November 2007, www.otago.ac.nz/christchurch/otago018607.pdf (30.06.2017).
- Abel, Gillian/Fitzgerald, Lisa/Healy, Catherine/Taylor, Aline (Hg.): Taking the crime out of sex work. New Zealand's sex workers' fight for decriminalisation, Bristol 2010.
- Agustín, Laura: Sex and the Limits of Enlightenment: The Irrationality of Legal Regimes to Control Prostitution; in: *Sexuality Research & Social Policy*, Vol. 5, No. 4, December 2008, S. 73–86.
- Ahmed, Sara: *The Promise of Happiness*, Durham 2010.
- Allport, Gordon W.: *The Nature of Prejudice*, Cambridge, Mass. 1954.
- Amesberger, Helga: Sexarbeit: Arbeit – Ausbeutung – Gewalt gegen Frauen? Scheinbare Gewissheiten, in: *Ethik und Gesellschaft*, in Druck.
- Amesberger, Helga: Sexarbeit in Wien. Von Regulierungsversuchen, Arbeitsbedingungen und Resistenz, in: *Wien Museum/Brunner, Andreas/Kreutler, Frauke/Lindinger, Michaela/Milchram, Gerhard/Nußbaumer, Martina/Sulzenbacher, Hannes (Hg.): Sex in Wien. Lust.Kontrolle.Ungehorsam*, Wien 2016, S. 176–183.
- Amesberger, Helga: Sexarbeit in Österreich. Ein Politikfeld zwischen Pragmatismus, Moralisierung und Resistenz, Wien 2014.
- Amesberger, Helga/Caixeta, Luzenir/Greif, Elisabeth/Sauer, Birgit: Austria; in: *Wagenaar, Hendrik/Jahnsen, Synnøve ø.: Assessing Prostitution Policy in Europe*, Abingdon (in Druck).
- Berman, Jaqueline: (Un)Popular Strangers and Crises (Un)Bounded: Discourses of Sex-Trafficking, the European Political Community and the Panicked State of the Modern State; in: *European Journal of International Relations*, 2003, 9/1, S. 37–86.
- Biermann, Pieke: „Wir sind Frauen wie andere auch!“ Prostituierte und ihre Kämpfe, Hamburg 2014.
- BMI (Bundesministerium für Inneres): Sicherheitsbericht 2015. Kriminalität. Vorbeugung und Bekämpfung, Wien: Eigenverlag 2016, S. 43 (http://www.bmi.gv.at/cms/bmi_service/start.aspx (10.04.2017)).
- Branford, Sue/Cooper, Kate: Moral panic in Brazil. Trafficking, labour rights and myth; in: *Frauen-solidarität* 136/2, 2014, S. 18–19.
- Castañeda, Heide: Migrant Male Sex Workers in Germany; in: *Minichiello, Victor/Scott, John (Hg.): Male Sex Work and Society*, New York 2014, S. 396–425.
- Dodillet, Susanne/Östergren, Petra: The Swedish Sex Purchase Act: Claimed Success and Documented Effects; in: *Wagenaar, Hendrik/Altink, Sietske/Amesberger, Helga: Final Report of the International Comparative Study of Prostitution Policy: Austria and the Netherlands*, Den Haag: Platform 31 kennis van stad en regio, Juli 2013, S. 107–134.
- Doezema, Jo: *Sex Slaves and Discourse Masters. The Construction of Trafficking*, London 2010.
- Edelman, Murray: *Politik als Ritual. Die symbolische Funktion staatlicher Institutionen und politischen Handelns*, Frankfurt/Main 1990.
- Eder, Franz X.: *Die Kultur der Begierde. Eine Geschichte der Sexualität*, München, 2012.
- Eder, Franz X.: Normen und die Normalität der Lust vom 18. bis zum 20. Jahrhundert; in: *Wien Museum/Brunner, Andreas/Kreutler, Frauke/Lindinger, Michaela/Milchram, Gerhard/Nußbaumer, Martina/Sulzenbacher, Hannes (Hg.): Sex in Wien. Lust.Kontrolle.Ungehorsam*, Wien 2016, S. 314–320.
- Foucault, Michel: *Sexualität und Wahrheit. Der Wille zum Wissen*, Frankfurt/Main 1983.
- Glynos, Jason/Howarth, David: *Logics of Critical Explanation in Social and Political Theory*, Abingdon 2007.
- Grün, Heinrich: *Prostitution in Theorie und Wirklichkeit*, Wien/Leipzig 1907.
- Gurtner, Anja/Sauer, Birgit: Reglementarische Prostitutionspolitik: Raumkonstruktionen in der Debatte über den Wiener Straßenstrich; in: *feministische studien*, 32. Jg., Nr. 2, November 2014, S. 281–294.
- Hafele, Isabella: Für die Entkriminalisierung von Sexarbeit und eine Anerkennung von Rechten; in: *AEP Informationen – Feministische Zeitschrift für Politik und Gesellschaft: Prostitution oder Sexarbeit. Realitäten, Rechte, Richtungen*, 41. Jg., Nr. 1, 2014, S. 54–57.
- Heichel, Stephan/Knill, Christoph: Institutionelle Rahmenbedingungen moralpolitischer Steuerung; in: *Aus Politik und Zeitgeschichte* 2013, <http://www.bpb.de/apuz/166667/moralpolitischer-Steuerung> (Zugriff am: 25.04.2017).
- Hrzeniak, Majda/Sauer, Birgit/Tertinegg, Karin: What's the Problem with Prostitution? Prostitution Politics in Austria and Slovenia since the 1990s. A Comparison of Frames; in: *Verloof, Mieke (Hg.): Multiple Meanings of Gender Equality. A Critical Frame Analysis of Gender Policies in Europe*, Budapest/New York 2007, S. 187–206.
- Ihme, Loretta: „Zu Gast bei Freundinnen“. (Re)Konstruktion von Nation, Geschlecht und Sexualität in Narrativen über die Fußball-WM und die Prostitution; in: *Grenz, Sabine/Lücke, Martin (Hg.): Verhandlungen im Zwielficht. Momente der Prostitution in Geschichte und Gegenwart*, Bielefeld 2006, S. 247–265.
- Jordan, Ann: The Swedish Law to Criminalize Clients: A Failed Experiment In Social Engineering; in: *Rights Work, Issue Paper 4*, American University Washington College of Law Center for Human Rights & Humanitarian Law, April 2012, >http://www.nswp.org/sites/nswp.org/files/Issue-Paper-4%5B1%5D_0.pdf< (29.07.2014).
- Kempado, Kamala/Doezema, Jo (Hg.): *Global Sex Workers. Rights, Resistance, and Redefinition*, New York u. a. 1998.
- Kimm, Susanne/Sauer, Birgit: Discourses on forced prostitution, trafficking in women and football: a comparison of anti-trafficking campaigns during the World Cup 2006 and the European Championship 2008; in: *Soccer and Society*, 11 (6), 2011, S. 815–828.
- Koken, Juline: The Meaning of the 'Whore': How Feminist Theories on Prostitution Shape Research on Female Sex Workers; in: *Ditmore, Melissa H./Levy, Antonia/Willman, Alys (Hg.): Sex Work Matters. Exploring money, power and intimacy in the sex industry*, London and New York 2010, S. 28–64.
- Kreissl, Reinhard: Polizeistaat in der Schublade; in: *Datum*, Nr. 4, 2017, S. 56–59.
- Leser, Julia/Rebecca Pates/Anne Dölemeyer: The Emotional Leviathan – How Street-Level Bureaucrats govern Human Trafficking Victims; in: *Digitium*, Vol. 19, January 2017, S. 19–36.
- Marktler, Tanja: Das Oö. Sexualdienstleistungsgesetz; in: *Greif, Elisabeth (Hg.): SexWork(s). verbieten – erlauben – schützen?*, Linzer Schriften zur Frauenforschung 51, hrsg. von Ursula Flossmann, Linz 2012, S. 9–48.
- Milchram, Gerhard: „Warum nicht vor der Ehe?“ Religiöse Normierungen sexuellen Begehrens; in: *Wien Museum/Brunner, Andreas/Kreutler, Frauke/Lindinger, Michaela/Milchram, Gerhard/Nußbaumer, Martina/Sulzenbacher, Hannes (Hg.): Sex in Wien. Lust.Kontrolle.Ungehorsam*, Wien 2016, S. 90–96.
- O'Connell Davidson, Julia: Will the real sex slave please stand up?, in: *Feminist Review* 83, 2006, S. 4–22.

- Pates, Rebecca/Schmidt, Daniel: Die Verwaltung der Prostitution – Sachsen, Polen, Tschechien; in: Kavemann, Barbara/Rabe, Heike (Hg.): Das Prostitutionsgesetz. Aktuelle Forschungsergebnisse, Umsetzung und Weiterentwicklung, Opladen & Farmington Hills 2009, S.77–84.
- Pates, Rebecca/Dölemeyer, Anne/Leser, Julia: Schwierige Verhältnisse: Menschenhandelsopfer und Geschlecht in Gerichtsverfahren; in: *Femina Politica* 25/1, 2016, S.24–38.
- Pelinka, Anton: Konfliktforschung; in: Diendorfer, Gertraud/Bellak, Blanka/Pelinka, Anton/Wintersteiner, Werner (Hg.): Friedensforschung, Konfliktforschung, Demokratieforschung. Ein Handbuch, Köln/Weimar/Wien 2016, S.17–34.
- Penz, Otto/Sauer, Birgit: Affektives Kapital. Die Ökonomisierung der Gefühle im Arbeitsleben, Frankfurt und New York 2016.
- Pheterson, Gail: *The Prostitution Prism*, Amsterdam 1996.
- Ruep, Stefanie: Salzburg geht mit Abschiebungen gegen Straßenstrich vor; in: *derStandard.at*, 14.10.2015, <http://derstandard.at/2000023655654/Salzburg-geht-mit-Abschiebungen-gegen-Strassenstrich-vor> (30.06.2017).
- Sabitzer, Werner: Die Geschichte der Prostitution. Von unzüchtigen Weibspersonen; in: *Öffentliche Sicherheit*, hrsg. vom Bundesministerium für Inneres (BMI), Wien, 2000. > http://www.univie.ac.at/elib/index.php?title=Geschichte_der_Prostitution_in_Wien_-_Werner_Sabitzer_-_2000 (30.06.2017).
- Sauer, Birgit: Das framing von Prostitution und Sexarbeit. Vorurteile und Stereotypisierung in den aktuellen Diskursen zur Sexarbeit, Vortrag beim Kurzsymposium „Sexarbeitspolitiken“, Universität Wien am 21.04.2016.
- Sauer, Birgit: Taxes, Rights and Regimentation. Discourses on Prostitution in Austria; in: Outshoorn, Joyce (Hg.): *The politics of prostitution. Women's movements and the state*, Cambridge 2004, S.41–61.
- Sautner, Lyane: Prostitution in strafrechtlicher Perspektive. Impulsreferat zur österreichischen Rechtslage; in: Greif, Elisabeth (Hg.): *SexWork(s). verbieten – erlauben – schützen?*, Linzer Schriften zur Frauenforschung 51, hrsg. von Ursula Flossmann, Linz 2012, S.1–8.
- Schlesinger, Wilhelm: Die Prostitution in Wien und Paris. Skizzen, Wien 1868, S.3.
- Thalhammer, Anna: Prostitution: Phänomen Sexarbeit in der U-Bahn, in: *DiePresse.com*, 29.03.2016, (<http://diepresse.com/home/panorama/wien/4955070/>) (29.03.2016).
- Vance, Carole S.: States of Contradiction: Twelve Ways to Do Nothing about Trafficking While Pretending To, in: *Social Research: An International Quarterly*, Vol. 78/3, Autumn 2011, S.933–948.
- Vorheyer, Claudia: Prostitution und Menschenhandel als Verwaltungsproblem. Eine qualitative Untersuchung über den beruflichen Habitus, Bielefeld 2010.
- Wagenaar, Hendrik/Amesberger, Helga/Altink, Sietske: *Designing Prostitution Policy. Intention and Reality in Regulating the Sex Trade*, Bristol 2017.
- Wagenaar, Hendrik/Jahnsen, Synnøve ø.: *Assessing Prostitution Policy in Europe*, Abingdon (in Druck).
- Weitzer, Ronald: Human Trafficking and Contemporary Slavery; in: *The Annual Review of Sociology* 41, 2015a, S.223–242.
- Weitzer, Ronald: Miscounting human trafficking and slavery, 2014, <http://www.opendemocracy.net/beyondslavery/ronald-weitzer/miscounting-human-trafficking-and-slavery> (01.05.2017).
- Weitzer, Ronald: Researching Prostitution and Sex Trafficking Comparatively; in: *Sexuality Research and Social Policy*, 12/2, 2015b, S.81–91.
- Weitzer, Ronald: The social construction of sex trafficking: ideology and institutionalization of a moral crusade; in: *Politics & Society*, 35/3, 2007, S.447–475.

Protection from harm? Sex worker rights and prostitution law reform in New Zealand and Germany

LYNZI ARMSTRONG

Introduction

The laws relating to sex work are subject to ongoing debate globally, with concerns regarding commercial sexual exploitation underlying these debates. The current landscape is one of divergent approaches to sex work law, and of differing views regarding which approach is best placed to protect sex workers from harm. There are four dominant approaches to sex work law. Criminalised frameworks, such as those in place in most parts of the United States of America (USA) criminalise both the sale and purchase of sex. Such frameworks have no explicit focus on the protection of sex workers, rather intending to work towards eradicating sex work – positioning it as something problematic, immoral and undesirable. There are systems of partial criminalisation – which criminalise activities associated with sex work such as pimping and procuring, or criminalise the purchase of sex – in countries such as Sweden, Norway, Iceland and the United Kingdom. Two alternative approaches decriminalise or legalise sex work. While legalisation is often conflated with decriminalisation, New Zealand is the only country to have decriminalised sex work – which at the very basic level means removing laws which criminalised sex work and requiring sex work businesses to comply standard laws. The legalisation of sex work, in place in countries such as Germany, the Netherlands and Austria, means that sex work is only permitted under certain government-specified conditions. While both the legalisation and decriminalisation of sex work are concerned with the protection of sex workers, at least to some extent, these approaches may have very different outcomes for sex workers. In this paper, I aim to unpack some of these key differences by comparing approaches to prostitution law reform in New Zealand and Germany. This paper begins with an overview of the process of law reform in New Zealand, a profile of the sex industry, and a summary of the benefits of decriminalisation, before discussing key differences between New Zealand's approach to law reform and the recently implemented Prostitutes Protection Act in Germany. In doing so, in this paper I aim to foreground questions of where sex worker voices sit within the power hierarchy, and the extent to which sex worker rights are