

Stellungnahme

des Sexworker-Forums (www.sexworker.at)

zu dem Entwurf vom 12.8.2010 für ein

Oberösterreichisches Prostitutionsgesetz

veröffentlicht hier:

http://www.land-oberoesterreich.gv.at/cps/rde/xchg/SID-BE167D6C-5C56B4E6/ooe/hs.xml/35987_DEU_HTML.htm

als Beilage zu Verf-1-282000/61-2020-Mar



Sehr geehrte Damen und Herren!

Das Sexworker-Forum (www.sexworker.at) übermittelt Ihnen die folgende Stellungnahme zum Entwurf für ein Oberösterreichisches Prostitutionsgesetz. Das Forum ist ein eingetragener internationaler Verein mit Sitz in Wien, der sich für die Achtung der Menschenrechte der Sexarbeiter auf nationaler und internationaler Ebene (Menschenrechtsinstrumente der Vereinten Nationen) einsetzt. Unter Sexarbeitern werden im Folgenden mündige Frauen, Männer und transsexuelle Personen im Umfeld der freiwilligen und selbstbestimmten Sexarbeit verstanden.

1) Zum Grundrecht auf sexuelle Selbstbestimmung

Bei den beabsichtigten Regelungen, insbesondere den persönlichen Verbotbestimmungen für Personen, welche die Prostitution ausüben, handelt es sich um Eingriffe in das Grundrecht auf sexuelle Selbstbestimmung als Teil des Rechts auf Achtung des Privatlebens. Dieses Grundrecht beinhaltet einerseits das Recht, einvernehmlichen Sex zwischen mündigen Erwachsenen ohne staatliche Einflussnahme ausüben zu können, und andererseits das Recht, vor ungewünschter Sexualität, sexuellem Missbrauch und sexueller Gewalt geschützt zu werden (*Graupner & Tahmindjis*, *Sexuality and Human Rights*, New York 2005). Dieses Grundrecht ist durch Artikel 8 der Europäischen Menschenrechtskonvention (EMRK) verfassungsgesetzlich gewährleistet und durch Artikel 17 des Pakts über bürgerliche und politische Rechte (CCPR) einfachgesetzlich geschützt. Ebenso schützt Artikel 15 des Pakts über ökonomische, soziale und kulturelle Rechte (CESCR) mit dem einfachgesetzlichen Recht auf Pflege des Soziallebens die sexuelle Selbstbestimmung (General Comment 5 des Ausschusses der Vereinten Nationen unter CESCR vom 9. Dezember 1994, paras 37 ff).

Gesetzliche Eingriffe in dieses Grundrecht sind nur unter den in Artikel 8 Absatz 2 EMRK taxativ angeführten Bedingungen zulässig, aber nur, wenn ein dringender gesellschaftlicher Regelungsbedarf besteht („pressing social need“ laut Europäischem Gerichtshof für Menschen-

rechte, *Dudgeon gg Großbritannien*, 22. Oktober 1981, paras 51, 52, 60). Unter den Bedingungen von Artikel 8 Absatz 2 EMRK kommen im Kontext des Prostitutionsgesetzes nur die Schutzgüter Gesundheit und öffentliche Moral/Ordnung in Frage, berücksichtigt man die Kompetenz des Landesgesetzgebers und das typische Erscheinungsbild von Sexarbeit.

2) Gesundheitsschutz

Die Forderung nach der Führung des sogenannten „Gesundheitsbuchs“ ist entsprechend dem internationalen Stand der Wissenschaft obsolet. Auch wenn dieses Gesundheitsbuch noch in Bundesgesetzen erwähnt wird, wäre es aus verfassungsgesetzlichen Überlegungen geboten, die Verpflichtung zu dessen Führung aus dem Gesetzestext ersatzlos zu tilgen. Denn eine verpflichtende amtliche Überprüfung der Gesundheit ist ein Eingriff in Artikel 8 EMRK, der nur bei dringendem Regelungsbedarf getroffen werden darf. Im Gegensatz zur „guten Absicht“ wird tatsächlich die Gesundheit in der Allgemeinbevölkerung als auch die Gesundheit in der Sexarbeit durch eine derartige Maßnahme erheblich beeinträchtigt, indem vermehrt „tabuloser Sex“ konsumiert wird. Somit wird auch die an der Sexarbeit unbeteiligte Bevölkerung durch eine solche Regelung faktisch in bezug auf das Recht auf Gesundheit gemäß Artikel 12 CESCR und Artikel 8 EMRK verletzt.

Vorausschicken wollen wir, dass für Sexarbeiter, so wie für jedermann sonst, die strafbewehrte Verpflichtung besteht, niemanden wissentlich der Gefahr einer Ansteckung auszusetzen (§§ 178, 179 Strafgesetzbuch). Insofern wäre z.B. strafbare Fahrlässigkeit zu vermuten, wenn Sexarbeiter ohne regelmäßige Untersuchungen tätig sind und dabei ungeschützten Geschlechtsverkehr anbieten. Ein Regelungsbedarf, der über diese allgemeinen Verpflichtungen hinaus auf Landesebene besondere Pflichten für Sexarbeiter alleine festlegt, besteht jedoch aus folgenden Gründen nicht. Die Verpflichtung zur Führung eines Gesundheitsbuchs wäre damit als Verletzung von Artikel 8 EMRK verfassungswidrig.

- Die Menschenrechtsorgane der Vereinten Nationen haben festgestellt, dass es die

Achtung der Menschenrechte gebietet, die verpflichtende Untersuchung von Sexarbeitern abzuschaffen. Im Hinblick auf diese internationalen Erkenntnisse kann sich der Gesetzgeber insbesondere mit Bezug auf HIV nicht (mehr) auf Artikel 8 Absatz 2 EMRK berufen.

- Wir möchten *pars pro toto* hinweisen auf folgende Autoritäten: Die *International Guidelines on HIV/AIDS and Human Rights*, die 2006 vom Hochkommissariat für Menschenrechte (OHCHR) und der Weltgesundheitsorganisation (WHO) erarbeitet wurden, stellen dazu nämlich fest, dass es zwar in verschiedenen Ländern zu Einschränkungen der Privatsphäre durch verpflichtende HIV-Tests, Veröffentlichung des HIV-Status und zu Einschränkungen der Freiheit (Isolierung HIV-positiver Menschen) gekommen ist, dass solche Maßnahmen aber nur bei heilbaren Krankheiten gerechtfertigt sein könnten, die durch zufällige Kontakte entstehen (vgl. gesetzliche Regelung der TBC), nicht aber bei HIV. Darüber hinaus (nämlich im Hinblick auf den wirksamen Schutz durch Kondome) waren solche Maßnahmen oft unverhältnismäßig und diskriminierend gegen Risikogruppen. Solche Zwangsmaßnahmen hätten außerdem in der Vergangenheit nur den Effekt gehabt, die Zielgruppen von den Vorbeugemaßnahmen fern zu halten, die dadurch wirkungslos wurden. Dies bestätigen empirische Untersuchungen schon seit mehreren Jahren (z.B. *Wolffers & van Beelen*, *Lancet* 361/2003, S 1981). OHCHR/WHO (loc cit) schließen daher, dass die Gesetzgebung die Risikogruppen vor verpflichtenden Untersuchungen schützen muss. Dass verpflichtende HIV-Tests mit UNAIDS/WHO Standards widersprechen, wurde auch kürzlich wieder bestätigt. (Siehe dazu: WHO, *Scaling up HIV testing and counseling in the WHO European Region as an essential component of efforts to achieve universal access to HIV prevention, treatment, care and support. Policy framework*, Copenhagen 2010.)
- Bereits der Ansatz zur verpflichtenden Führung eines Gesundheitsbuchs diskriminiert faktisch vor allem sexuell aktive Frau-

en, die unter den Generalverdacht kommen, Träger von Geschlechtskrankheiten zu sein (Benachteiligung im Genuss des Privatlebens, Artikel 14 und 8 EMRK). Das ist unsachlich, denn gerade Sexarbeiter praktizieren aus Eigeninteresse Safer Sex – und darin sollte sie der Staat unterstützen. Im Unterschied gibt es für die viel größere Gruppe von männlichen Sextouristen keine analogen gesetzlichen Pflichten, obwohl z.B. ein HIV-positiver Mann beim ungeschützten Geschlechtsverkehr zehnmal so ansteckend ist, wie eine HIV-positive Frau (*Varghese et al*, *Sexually Transmitted Diseases*, 29/2002, S 38 ff).

- Eine Diskriminierung besteht auch wegen der berechtigten Befürchtung der betroffenen Frauen, dass die Ergebnisse der Untersuchung nicht geheim bleiben, dass also nicht nur der untersuchende Arzt, sondern die Gesundheits- und Verwaltungsbehörden und sogar die Betreiber von Bordellen zumindest indirekt Kenntnis über den Gesundheitszustand erlangen (z.B. bei der Einbehaltung des Gesundheitsbuchs). Dies widerspricht dem Prinzip der medizinischen Ethik, dass Dritten solche Kenntnisse nicht zustehen. Die Folgen von Geheimnisverletzungen können katastrophal sein (Europäischer Gerichtshof für Menschenrechte, *Armonienė gg Litauen*, 25. November 2008).
- Die bisherigen Regelungen in Österreich haben zu einem Anstieg der Geschlechtskrankheiten geführt und sich somit als faktisch nicht zielführend erwiesen; sie sind stattdessen eine Verletzung von Artikel 12 CESCR. Eine Ursache ist, dass Sexarbeiter seitens der Kunden und der Bordellbetreiber unter Druck gesetzt wurden, unsichere Praktiken anzubieten (Task Force Menschenhandel, *Prostitution in Österreich*, Wien 2008, S 35). Denn die bloße Existenz des Gesundheitsbuchs scheint zu bestätigen, dass für den Kunden keine Gefahr bestehe. Als Folge ist in Österreich mit verpflichtenden Untersuchungen eine höhere Durchsuchung mit Syphilis festzustellen, als in Deutschland, wo diese Untersuchungen abgeschafft wurden (*Epidemiologisches Bulletin* 49/2009, Robert Koch Institut, Berlin).

- Darüber hinaus belegen die Erfahrungen in Österreich, dass die Praxis der verpflichtenden Führung des Gesundheitsbuchs zu weiteren schweren Menschenrechtsverletzungen führen kann. So hat 2010 der Ausschuss gegen Folter aufgrund eines Schattenberichts des Sexworker-Forums am Beispiel Wiens gewarnt, dass in Österreich durch die Handhabung der verpflichtenden Untersuchungen von Sexarbeitern Artikel 16 der Konvention gegen Folter und andere grausame, unmenschliche oder erniedrigende Behandlung oder Bestrafung (CAT) verletzt werden kann (CAT/C/AUT/CO/4-5 of 20 May 2010, para 22). Die Praxis, Sexarbeiter ohne Gesundheitsbuch gegen ihren Willen zu solchen Untersuchungen vorzuführen, kann ebenfalls erniedrigende Behandlung und eine Verletzung der Achtung des Privatlebens darstellen (Europäischer Gerichtshof für Menschenrechte, *Juhnke gg Türkei*, 13. Mai 2008). Dabei sind Artikel 9 Absatz 1 CCPR und Art 5 EMRK in Bezug auf die Freiheitsberaubung betroffen, Artikel 2 und 16 CAT, Artikel 7 CCPR und Artikel 3 EMRK durch die erzwungene medizinische Untersuchung, sowie Artikel 17 CCPR und Artikel 8 EMRK durch die Verletzung der Privatsphäre.

Das Sexworker-Forum anerkennt die Intention hinter dem Regelungsentwurf, die Gesundheit der Sexarbeiter zu schützen und ihre Rechte durch polizeiliche Kontrollbesuche gegenüber Betreibern zu stärken. Doch bei der verpflichtenden Gesundheitsüberwachung, die durchaus im Interesse von Sexarbeit gemeint sein kann, kann ein „zuviel des Guten“ das Gegenteil bewirken.

- Wir ersuchen daher, die positiven Erfahrungen in der Bundesrepublik Deutschland mit freiwilligen Angeboten der Gesundheitsämter zu berücksichtigen, die sich in gleicher Weise an Sexarbeiter und ihre Kunden richten. Aufgrund der so gewonnenen Daten ist auch in Deutschland unbestritten, dass die vor 2002 üblichen verpflichtenden Untersuchungen von Sexarbeitern (Bockschein) keinerlei positiven Effekt hatten (*Nitschke et al*, Gesundheitswesen, 68/2006, pp 686 ff). Das Gesund-

heitsbuch wäre dann ein freiwilliges Serviceangebot, aber kein Zwang, der mit der Achtung des Privatlebens unvereinbar wäre.

- Sexarbeiter haben genauso Anspruch auf die Achtung ihres Privatlebens, wie jeder andere Mensch auch: Auch bei Arztpraxen werden keine Gesundheitsbücher von den Mitarbeitern verlangt, obwohl dort die Ansteckungsgefahr naturgemäß hoch ist. Dass dennoch die arbeitsrechtlichen und anderen Vorschriften eingehalten werden müssen und maßvoll kontrolliert werden können und sollen, steht außer Streit.

3) Öffentliche Moral und Ordnung

Der Schutz von Dritten vor der Konfrontation mit unerwünschter Sexualität ist ein legitimes Ziel. Jedoch müssen alle Formen von öffentlich nicht in Erscheinung tretender Sexualität (auch solchen, die sonst die Merkmale von Prostitution haben) ausdrücklich von den Regelungen des Prostitutionsgesetzes ausgenommen werden, um eine Verletzung des Privatlebens der Beteiligten zu vermeiden. Denn zwischen den Bereichen Sexarbeit und privatem Sexualleben besteht ein Graubereich. Dadurch können ungenaue Formulierungen im Prostitutionsgesetz zur Ermächtigung von grundrechtlich nicht gerechtfertigten Eingriffen von Polizei und Behörden in privates Sexualleben führen.

- Vorab sei daher an die ständige Rechtsprechung der Gerichtshöfe öffentlichen Rechts erinnert, dass gelegentlicher Sex gegen Geld (sogenannte Hobbyhuren) privates Sexualleben ist, das durch Artikel 8 EMRK geschützt ist, und dass Prostitution notwendig öffentlich ist (VwGH 2004/09/0219 vom 20. November 2008, VfGH: VfSlg 8.272, 8.907, 10.363, 11.926 und 15.632 vom 14. Oktober 1999). Der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte hat darüber hinaus wiederholt festgestellt, dass die Pflege einvernehmlicher sexueller Beziehungen zwischen Erwachsenen ein wesentlicher Bestandteil der durch Artikel 8 EMRK geschützten persönlichen Autonomie ist, insbesondere dem Recht, über den eigenen Körper selbst zu entscheiden (*Dudgeon gg Großbritannien* vom 22. Oktober 1981, *Norris gg*

Irland vom 26. Oktober 1988, *Modinos gg Zypern* vom 22. April 1993, *Smith & Grady gg Großbritannien* vom 27. September 1999, *A.D.T. gg Großbritannien* vom 31. Juli 2000, *HG & GB gg Österreich* vom 2. Juni 2005).

- Der Landesgesetzgeber ist daher aufgefordert, bei der Formulierung des Prostitutionsgesetzes dem Schutz des privaten Sexuallebens besondere Aufmerksamkeit zu widmen. Insbesondere erfordert dies den ausdrücklichen Hinweis bei der Definition der Prostitution auf deren öffentlichen Charakter, weil es nach den Erfahrungen mit Polizeiübergriffen in anderen Bundesländern nicht ausreicht, sich darauf zu verlassen, dass vom durchschnittlichen Beamten erkannt wird, dass die Öffentlichkeit durch die Gewerbsmäßigkeit impliziert wird.
- In diesem Sinn wäre aus grundrechtlichen Erwägungen von der Meldepflicht für Hausbesuche abzusehen, weil diese nicht öffentlich in Erscheinung treten. Ebenso kann das generelle Verbot, ohne Genehmigung Räumlichkeiten zum Zweck der Prostitutionsausübung zu verwenden oder zu vermieten, zu einem unzulässigen staatlichen Eingriff in die private Sexualität der Betroffenen führen, weil eine Tätigkeit in der eigenen Wohnung im Allgemeinen nicht öffentlich in Erscheinung tritt. Auch für Reinigungspersonal in privaten Haushalten oder Nachhilfelehrer gibt es keine vergleichbaren Meldepflichten oder Verbote, auch wenn es sich um Tätigkeiten mit Gewinnerzielungsabsicht handeln kann. Das Sexworker-Forum möchte insbesondere aus Erfahrungen mit anderen Bundesländern zu Bedenken geben, dass die Regelungen in der jetzt angedachten Form entweder aus Respekt vor den Menschenrechten nicht exekutierbar sind, oder sie zu unverhältnismäßigen Eingriffen in Privatleben oder private Wohnungen führen, die auch Amtshaftungsansprüche gegen das Land (aktuelles Verfahren in NÖ) begründen können.
- Gleichzeitig besteht mit der Regulierung der Prostitution auch die positive Verpflichtung, für sichere Arbeitsbedingungen in der Sexarbeit zu sorgen. *Anand Grover*, der Special Rapporteur der Vereinten Nationen zum Recht auf Gesundheit, fordert

daher, dass Sexarbeit vom Staat sowohl gesetzlich, als auch faktisch, als legitime Arbeit anerkannt werden soll, und insbesondere zwischen freiwilliger Sexarbeit und krimineller Ausnützung der Sexualität zu unterscheiden ist (A/HRC/14/20, 27. April 2010). Insbesondere darf Sexarbeit nicht auf Randgebiete der Städte abgedrängt werden, wo Sexarbeiter schutzlos kriminellen Übergriffen ausgesetzt sind. Vorschriften zum Schutz vor derartiger Marginalisierung der Sexarbeit fehlen gänzlich im Entwurf. Auch wären die Kontrollen der Betriebe so zu gestalten, dass nicht der Eindruck der Kriminalisierung von Sexarbeit entsteht. Kriminalisierung kann nämlich auch die Gesundheit der Sexarbeiter beeinträchtigen: *Castaneda*, *Social Science Medicine* 68/2009, S 1551, *Rekart*, *Lancet* 366/2005, S 2123 ff, *Rössler et al.*, *Acta Psychiatrica Scandinavica*, 122/2010, S 143 ff.

Wie bei der Gesundheitspolitik allgemein, bei der nur staatliche (und wissenschaftlich begleitete) Aufklärungskampagnen effektiv sein können, während der Versuch, Gesundheit über gesetzliche Regelungen zu erzwingen, unweigerlich den gegenteiligen Effekt hat, sind auch im Bereich von Sexarbeit positive Ergebnisse nicht auf der Ebene der Vorschriften zu erzielen, sondern primär in den Köpfen der Bevölkerung. Solange insbesondere das Prostitutionsstigma in der Bevölkerung besteht, und somit beispielsweise ein Kunde Probleme damit hat, bei einer Kontrolle in einem Bordell angetroffen zu werden, kann das Prostitutionsgesetz gerade die gesetzestreuern Bordellbetreiber wirtschaftlich treffen und dadurch ungewollt im Markt andere, weniger gesetzestreue, Mitbewerber stärken. Wobei anzumerken ist, dass die Erfahrung aus anderen Bundesländern den Verdacht nährt, dass Kontrollen bisweilen bewusst geschäftsschädigend durchgeführt werden. Hier wäre zumindest parallel zur Ermächtigung zur polizeilichen Kontrolle eine Vorsorge gegen polizeistaatlichen Missbrauch zu treffen. Unter ungünstigen Umständen kann nämlich die Schwächung der gesetzestreuern Betriebe den Markt für kriminelle Organisationen frei machen, die aufgrund ihrer glaubhaften Möglichkeiten zur Einschüchterung, auch gegenüber einzelnen Beamten, ganz offen ohne

Rücksicht auf Gesetze agieren können. (Es sei erinnert, dass zum Beispiel auch Unternehmen in anderen Branchen, sobald sie eine kritische Größe erreicht haben, ohne kriminellen Druck nur aufgrund ihrer Wirtschaftsmacht z.B. als monopsoner Arbeitgeber, arbeitsrechtliche und andere Bestimmungen straflos missachten können.)

Fazit

Das Sexworker-Forum begrüßt die Absicht, Sexarbeit sozialverträglich zu regeln und dabei die Rechte der Sexarbeiter zu stärken. Jedoch sehen wir im vorliegenden Gesetzentwurf deutliche Gefahren für die Achtung der Menschenrechte der einzelnen Sexarbeiter, aber auch mögliche Eingriffe in die Menschenrechte von sexuell aktiven Frauen, die nicht in der Sexarbeit tätig sind. Der vorliegende Gesetzesentwurf kann nämlich so ausgelegt werden, dass die Menschenrechte von Sexarbeitern systematisch verletzt werden. Wir ersuchen daher, die Formulierungen so zu wählen, dass bei der Anwendung des Gesetzes keine systematischen Menschenrechtsverletzungen provoziert werden. Darüber hinaus ersuchen wir, den Gesetzesentwurf so neu zu gestalten, dass damit das Land Oberösterreich auch die positive Verpflichtung zur Achtung der Menschenrechte anerkennt, etwa durch einen international üblichen menschenrechtsbasierten Zugang.

Der vorliegende Gesetzesentwurf ist nämlich leider von gestrigen Vorstellungen getragen, die Sexarbeiter zum Objekt gesetzgeberischen Handelns machen. Offenbar denkt der Gesetzgeber wie im Mittelalter lediglich an die Aufsicht über Sexarbeiter durch Bordellwirte und Sittenpolizei – ein im 21. Jahrhundert unakzeptabler Zugang. Teilweise werden auch die überkommenen, wissenschaftlich widerlegten Maßnahmen (Gesundheitsbuch) fortgeschrieben. Wir bitten zu bedenken, dass aufgrund der besonderen Struktur des Wirtschaftsbereichs eine verfehlte Regulation noch schneller zu gesellschaftlich nachteiligen Ergebnissen führen wird, als in anderen Wirtschaftszweigen.

Dem internationalen Standard angemessen wäre es, Sexarbeiter mittels eines menschen-

rechtsorientierten Ansatzes (*Human Rights Based Approach*) als Subjekte und Träger von Menschenrechten wahrzunehmen. Dieser Ansatz anerkennt, dass Sexarbeiter, wie alle Randgruppen der Gesellschaft, für Menschenrechtsverletzungen besonders verletzlich sind. Daher ist es notwendig, seitens der Behörden pro-aktiv tätig zu werden und Sexarbeitern eine Stimme zu geben, denn sie wissen am besten selbst, wo ihre Schutzbedürfnisse liegen. Dies könnte etwa durch die Schaffung von innerbetrieblichen Sexarbeiter-Selbstvertretungen erreicht werden, vergleichbar einem Betriebsrat oder einer Mietervertretung. Eine solche Selbstvertretung wäre vom Gesetzgeber als Ansprechpartner wahrzunehmen, zu fördern und zu unterstützen. Solche Ansätze fehlen im Entwurf völlig.

Aoife Nic Seáin O'Neill, Public Relations Officer, Sexworker Forum
admina_aoife@sexworker.at

Christian Knappik, Obmann
Verein: Sexworker Forum, ZVR-Zahl 699583522
Blumauergasse 4, A-1020 Wien, Austria

