

MONITORING UND STEUERUNG VON POLITISCHEN MASSNAHMEN IN DER SEXARBEIT

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

Calum
Bennachie

Reneé
Turien

Nurten
Yilmaz

Helga
Amesberger

Hendrik
Wagenaar

Alina
Zachar

Alina Zachar, Frauenabteilung der Stadt Wien MA 57

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

Calum Bennachie / Neuseeland

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

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

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

MONITORING UND STEUERUNG VON POLITISCHEN MASSNAHMEN IN DER SEXARBEIT

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

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

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

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

MONITORING UND STEUERUNG VON POLITISCHEN MASSNAHMEN IN DER SEXARBEIT

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

Renée Turien / Niederlande

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

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

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

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

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

MONITORING UND STEUERUNG VON POLITISCHEN MASSNAHMEN IN DER SEXARBEIT

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

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

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

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

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

Nurten Yilmaz / Wien

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

MONITORING UND STEUERUNG VON POLITISCHEN MASSNAHMEN IN DER SEXARBEIT

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

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

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

Hendrik Wagenaar / Niederlande

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

MONITORING UND STEUERUNG VON POLITISCHEN MASSNAHMEN IN DER SEXARBEIT

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

Zusammenfassendes Resümee des Panels

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

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

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

History of NZPC

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

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

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

Formation of NZPC

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

Role of NZPC

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

Sex workers and NZPC

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

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

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

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

Nothing about us, without us

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

Advantages/disadvantages

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