

### 3 ZWISCHEN LIBERALISIERUNG UND ABOLITIONISMUS: DER DEUTSCHE FALL

---

Als wir unsere Untersuchungen im Jahr 2004 begannen, war das deutsche Prostitutionsgesetz bereits zwei Jahre in Kraft. Was uns daran besonders interessierte, war die Frage, wie dieses »Inkraftsetzen« oder »Umsetzen« des Gesetzes ganz konkret geschieht. Deshalb sind wir unsere Beobachtungen auf die lokale Verwaltung konzentriert. Wir haben die meisten unserer Interviews in sächsischen Kommunen geführt und vergleichend einzelne Behörden und Nichtregierungsorganisationen aus Brandenburg, Bayern und Nordrhein-Westfalen hinzugezogen.

Im ersten Teil der Rekonstruktion des deutschen Falls soll es zunächst um einen zusammenfassenden und daher auch von Feinheiten und Unterschieden abstrahierenden Überblick über die formale rechtliche Regulierung von Prostitution in Deutschland und Sachsen, also um verfasstes Recht (*law in the books*), um seine problematische Aspekte sowie um das allgemeine Wissen zu Prostitution beziehungsweise die Leerstellen dieses Wissens bei den interviewten Verwaltungsakteuren in Sachsen gehen.

Im zweiten Teil werden dann anhand der lokalen Verwaltungspraktiken Interpretations- und Anwendungsmöglichkeiten von Recht und Regulierung der Prostitution dargestellt (*law in action*). Als exemplarischer Fall zeigen wir schließlich anhand der Analyse der Regulierung von Straßenprostitution in Leipzig, welche Bedeutung geschriebenes Recht in den alltäglichen Interventionen und Praktiken erhält, wie und wann es angewandt, modifiziert oder aufgrund von Nichtwissen ignoriert wird beziehungsweise wo es Leerstellen der Aufmerksamkeit produziert. Da die Regulierung der Straßenprostitution in Leipzig das vor-

rangige Thema mehrerer Interviewpartner bildete, lohnt sich hier ein genauerer Blick auf das Zusammenspiel von Recht und Regulierung sowie die Interpretationen der unterschiedlichen Beteiligten.

### 3.1 Gesetzeslage und Interpretationen

Deutschland ist eines der wenigen Länder der Europäischen Union, in denen Prostitution rechtlich als Beruf anerkannt wird. Seit dem 1. Januar 2002 gilt in Deutschland das »Gesetz zur Regelung der Rechtsverhältnisse der Prostituierten« (Prostitutionsgesetz oder ProstG). Motivationen dieses Gesetzes waren, die rechtliche und soziale Stellung der Prostituierten zu verbessern, kriminellen Begleiterscheinungen des Rotlichtmilieus die Grundlagen zu entziehen sowie Ausstiegsmöglichkeiten aus der Prostitution zu eröffnen (vgl. Renzikowski 2007: 8). So wurde mit dem Gesetz einerseits der Abschluss eines zivilrechtlichen Vertrags zwischen Sexarbeiterin und Kunde, der bis dato als sittenwidrig und damit im Streitfalle als nichtig galt, für rechtmäßig erklärt.<sup>1</sup> Ansprüche, die sich aus diesem Vertrag gegenüber Kunden oder Arbeitgebern (z.B. Bordellwirten) ergeben, können von der Sexarbeiterin nunmehr rechtlich abgesichert eingeklagt werden (ProstG Art.1 §§1,2). Andererseits wurde durch eine Änderung des Strafrechts (§180a Abs.1u.2 StGB) die Möglichkeit abhängiger, sozialversicherungspflichtiger Beschäftigungsverhältnisse für Frauen, die in der Prostitution arbeiten, geschaffen (ProstG Art.2; von Galen 2004: 11). Das Betreiben eines Bordells mit freiwillig angestellten und arbeitenden Prostituierten, in dem gute Arbeitsbedingungen und ein angenehmes, der Prostitution förderliches Ambiente geboten werden, ist seither im Rahmen der gesetzlichen Vorgaben straffrei und nach Intention des Gesetzes sogar gefordert, um die »bestmöglichen Rahmenbedingungen« der Arbeit zu ermöglichen (von Galen 2004: 13/102). Strafrechtlich verfolgt wird nicht mehr die »Förderung der Prostitution« (§180a StGBalt), sondern allein die »Ausbeutung oder unzumutbare Beeinflussung« der Tätigkeit durch Bordellbetreiber, Zuhälter u.ä. Personen (von Galen 2004: 104ff.).

Im Sinne des Prostitutionsgesetzes und für seine Befürworter sind Prostitution sowie ihre Förderung seither nicht mehr als sittenwidrig anzusehen – so die juristische Auslegung von v. Galen (2004) und Renzikowski (2007). Prostitution unterliegt nach dieser Interpretation dem

1 Zumindest für die Prostituierte war das Geld für die erbrachte Dienstleistung nicht einklagbar – Geld, dass von den Kunden bezahlt wurde, ohne dass sie entsprechende Dienstleistung erhielten, war gerichtlich einfacher zu erstreiten (vgl. von Galen 2004: 10).

grundrechtlichen Schutz der freien Berufswahl (GG Art.12 Abs.1). In Deutschland müsste diese Gesetzesänderung und ihre Interpretation Auswirkungen auf alle die Prostitution betreffenden Gesetze – beispielsweise das Gewerberecht oder das Arbeitsrecht sowie das Strafrecht und das Polizeirecht – haben, da die deutsche Rechtstradition die Einheit und Widerspruchsfreiheit des Rechts fordert (von Galen 2004; Renzikowski 2007). *De facto* wurden jedoch die meisten Gesetze, in denen auch Belange der Prostitution geregelt werden, nicht mit dem Prostitutionsgesetz geändert, sodass ihr Wortlaut wie ihre Ziele von verschiedenen Akteuren unterschiedlich ausgelegt werden (können). Gegner des Prostitutionsgesetzes, die nach wie vor von der Sittenwidrigkeit der Prostitution ausgehen, sehen ihre Annahme der Sittenwidrigkeit gerade durch die fehlende Angleichung anderer Gesetze bestätigt. Dementsprechend werden Gesetze, welche die Prostitution betreffen, in den einzelnen Bundesländern und Kommunen nach wie vor unterschiedlich ausgelegt – und dies nicht immer in Übereinstimmung mit den mutmaßlichen Intentionen des Prostitutionsgesetzes (vgl. von Galen 2004: 100-128). Einige der Deutung zugänglich und im Hinblick auf die folgende Darstellung der »Wahrnehmung« des Rechts vor Ort relevante Gesetze oder Verordnungen, sollen hier kurz angesprochen werden.<sup>2</sup>

Besonders betrifft dies die Sperrgebietsverordnungen, die in vielen Städten erlassen werden, um Orte zu kennzeichnen, an denen der Prostitution »zum Schutz der Jugend oder des öffentlichen Anstands« (Art. 297 EGStGB) nicht nachgegangen werden darf. Die den Sperrgebietsverordnungen zugrundeliegende strafrechtliche Regelung ermöglicht, Prostitution in Teilen oder gar dem gesamten Gebiet einer Gemeinde sowie grundsätzlich an öffentlichen Orten zu verbieten – und dies, ohne dass ein Nachweis der konkreten Gefährdung nötig ist, wie beispielsweise im strafrechtlichen Verbot der »jugendgefährdenden Prostitution«<sup>3</sup> (§184e StGB). Letztendlich könnte Prostitution – im Gegensatz zu anderen Berufen – so weiträumig verboten werden, dass sie weder in be-

- 2 Detaillierte Debatten um die Auslegung bestehender Gesetze im Lichte des Prostitutionsgesetzes werden hier nicht nachvollzogen, da in den deutschen Interviews kaum auf die rechtlichen Grundlagen der eigenen Arbeit eingegangen wird. Für mehr als einen kurzen Überblick siehe von Galen 2004 sowie Theben 2004 und aktuell Renzikowski 2007.
- 3 Die strafrechtlichen Bestimmungen in §184 e StGB, jugendgefährdende Prostitution besagen, dass die sichtbare Ausübung der Prostitution »in der Nähe von Schulen und anderen Örtlichkeiten, die zum Besuch von Personen unter achtzehn Jahren bestimmt sind« sowie in Häusern, in denen Personen unter 18 Jahren wohnen unter Strafe stehen. Dies ist eine auf konkrete Gefahren bezogene Regelung, die mit dem Prostitutionsgesetz übereinstimmt.

stimmten Gegenden im Wohnort der jeweiligen Sexarbeiterin noch in nahe gelegenen Städten legal ausgeübt werden kann. Der »Erwerbszweig Straßenprostitution« könnte darüber hinaus *de jure* im gesamten Bundesgebiet verboten werden (v. Galen 2004: 127f.). Wenn Prostitution und auch die Arbeit der Bordellwirte mit dem Prostitutionsgesetz als Berufe im Sinne des Grundgesetzes (Art. 12 Abs.1) gelten, wie die Interpretationen von Renzikowski (2007: 33) und von Galen nahe legen, ist die Möglichkeit einer derart umfassenden und im Vergleich mit den Regelungen anderer Gewerbe unverhältnismäßigen Berufsbeschränkung mit dem grundrechtlichen Schutz der freien Berufswahl sowie dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit nicht zu vereinbaren. Auch das Strafmaß, dem zufolge beharrliche Verstöße gegen Sperrgebietsverordnungen mit bis zu 6 Monaten Freiheitsstrafe geahndet werden können (§184d StGB), entspricht nicht den ordnungsrechtlichen Sanktionen, die auf vergleichbare Übertretungen der Gewerbeordnung oder des Ladenschlussgesetzes folgen (v. Galen 2004: 128). Mit dem Prostitutionsgesetz wäre die gesamte strafrechtliche Bestimmung, die Sperrgebietsverordnungen ohne konkreten Gefährdungsnachweis ermöglicht, überflüssig, da auch der Schutzzweck des »öffentlichen Anstands« entfällt: Dieser, so argumentiert von Galen (2004: 126), kann seit 2002 nicht mehr durch die Ausübung der Prostitution verletzt werden, »da Prostitution zu dem, was »anständig« ist, dazu gehört«. De facto wird jedoch weiterhin in vielen Städten Prostitution anders als andere Berufszweige und nicht z.B. über das Gewerberecht, sondern über die Sperrgebietsverordnungen geregelt und weiträumig verboten (vgl. Mitrović 2004: 7).

Auch die Polizeigesetze einiger Bundesländer<sup>4</sup> enthalten Eingriffsbefugnisse, die allein auf die Ausübung der Prostitution bezogen sind. So ist es der Polizei möglich, die Identität einer Person allein deshalb festzustellen, weil sie sich an einem Ort aufhält, »an dem Personen der Prostitution nachgehen« (§19 Abs. 1 Nr.2 SächsPolG). Personen, die sich an den fraglichen Orten aufhalten, dürfen durchsucht werden (§23, Abs.1 Nr.4 SächsPolG) und Wohnungen dürfen zur Abwehr dringender Gefahr jederzeit betreten werden, »wenn sie der Prostitution dienen« (von Galen 2004: 190f.). In Sachsen dürfen nach § 38 des Polizeigesetzes an Orten der Prostitutionsausübung oder in deren unmittelbarer Nähe unter besonderen Voraussetzungen personenbezogene Daten durch Bild- und Tonaufnahmen (und -aufzeichnungen) erhoben werden. Mit dem Prostitutionsgesetz entsprechen jedoch diese Regelungen nicht mehr

4 Die weitestgehenden Polizeigesetze, aus denen die hier genannten Befugnisse entnommen sind, haben Bayern, Berlin, Mecklenburg-Vorpommern und Thüringen.

dem Gleichheitsgrundsatz vor dem Gesetz (Art.3 Abs.1 GG; von Galen 2004: 193).

Ein weiterer strittiger und in den Ländern unterschiedlich geregelter Punkt ist die rechtliche Einordnung der Prostitution als Beruf im Sinne des Gewerberechts. Vor Inkrafttreten des ProstG wurden Prostitution und das Betreiben eines Bordells nicht als Gewerbe anerkannt, weil sie als »sozial unwertige« Tätigkeiten nicht erlaubt oder wegen »Förderung der Prostitution« sogar strafrechtlich verboten waren. Sogenannte Dirnenwohnheime oder Eros-Center dagegen waren schon vor dem ProstG statthaft, da der Betreiber offiziell nur Zimmer vermietete, was nicht unter den Strafrechtsparagrafen der Förderung der Prostitution fiel. Mit dem Prostitutionsgesetz wurde *de jure* die Förderung der Prostitution straffrei möglich; die Schaffung guter Arbeitsbedingungen war vom Gesetzgeber ausdrücklich intendiert. Nichtsdestotrotz erkennen fünf von elf Bundesländern, Bordelle nach wie vor nicht als Betriebe im Sinne des Gewerberechts an (von Galen 2004: 152f.). Bezüglich selbstständig arbeitender Prostituierten besteht bisher keine eindeutige Entscheidung. In der Tendenz wird ihre Arbeit allerdings eher als freiberufliche denn als gewerbliche angesehen, da die »Höchstpersönlichkeit« der Arbeitsausübung eher den Merkmalen der Freien Berufe entspreche (vgl. von Galen 2004: 143-149). Weder Literatur noch Rechtsprechung waren jedoch bisher mit diesem Punkt befasst, sodass angenommen werden kann, dass die Entscheidungen lokal fallen oder aber bisher keine praktische Bedeutung erlangt haben.

Auch für einige immigrierte Frauen, die einigen Schätzungen zufolge insgesamt etwa 60 Prozent aller in Deutschland arbeitenden Prostituierten ausmachen (vgl. Munk 2006: 56), sind mit dem Prostitutionsgesetz neue Arbeitsbedingungen möglich. Für Bürgerinnen der Europäischen Union galten schon vor Inkrafttreten des ProstG die Bestimmungen der Niederlassungsfreiheit oder des freien Dienstleistungsverkehrs für selbstständige Sexarbeit, unabhängig davon, ob Prostitution als sittenwidrig galt oder nicht. Allein die Strafbarkeit der Prostitution selbst hätte ihre Ausübung EU-rechtlich unmöglich gemacht. Mit dem ProstG ist für EU-Migrantinnen auch die Aufnahme abhängiger Beschäftigung in Bordellen nach den Regelungen der Arbeitnehmerfreizügigkeit *de jure* möglich (von Galen 2004: 181). Für Arbeitsmigrantinnen aus den zehn neuen Mitgliedsländern ist bis zur Öffnung des deutschen Arbeitsmarkts im Prostitutionsgewerbe vorerst nur die Arbeit als Selbstständige möglich. Wollen sie angestellt arbeiten, brauchen sie eine EU-Arbeitsgenehmigung. Einen Anspruch darauf können sie nicht geltend machen, sodass die Erteilung dieser Genehmigung im Ermessen der Behörden liegt (Munk 2006: 60; von Galen 2004: 184). Bürgerinnen aus

Staaten außerhalb der EU sowie jener Länder, die ein Assoziierungsabkommen mit der EU geschlossen haben, fallen unter das Ausländerrecht und brauchen zur Ausübung der Prostitution eine Aufenthaltsgenehmigung sowie eine Arbeitserlaubnis. Grundsätzlich sind mit dem ProstG sowohl Genehmigungen zum Zweck der selbstständigen Erwerbsarbeit als auch für die abhängige Beschäftigung als Arbeitnehmerinnen in einem Bordell möglich. Allerdings muss im ersten Fall ein öffentliches Interesse an der Arbeitsaufnahme geltend gemacht werden können, im zweiten kann bisher nur eine Ausnahmegenehmigung für einen zeitlich begrenzten Aufenthalt erteilt werden (vgl. von Galen 2004: 184ff.). In beiden Fällen spielen die lokalen Verwaltungsakteure eine wichtige Rolle bei der Entscheidung – und nicht allein die Interpretationen des ProstG, sondern auch die der Verwaltungsvorschriften zum Ausländergesetz sind von Bedeutung.<sup>5</sup>

### 3.1.1 Der Rechtsstatus der Prostitution in Sachsen

In der Bundesrepublik ist es in erster Linie Sache der Länder, die Verwaltungsaufgaben zu erfüllen; bei der Interpretation und Umsetzung von Recht spielen sie daher eine nicht unbedeutende Rolle. So sind Gesetze wie das Polizeirecht Landesrecht und bestimmte strafrechtliche Ermächtigungsbestimmungen, die etwa den Erlass von Sperrgebietsverordnungen ermöglichen, werden durch die Landesregierungen umgesetzt. Darüber hinaus setzen bestimmte Verwaltungsbereiche, wie beispielsweise die Polizei bei dem Erlass einer Polizeiverordnung, selbst Recht.

In *Sachsen* gilt nach Auskünften der Leipziger Polizei und des Leipziger Gewerbeamts Prostitution auch nach dem Inkrafttreten des ProstG als sittenwidrig, was sich, wie schon oben deutlich wurde, auf die Interpretation vieler die Prostitution betreffende Rechtsbereiche auswirkt. Insbesondere die gewerbliche Anmeldung von Bordellen wird unter Hinweis auf die weiterhin bestehende Sittenwidrigkeit nicht ermöglicht.

---

5 Nach § 55 Abs.2 Nr.3 Zuwanderungsgesetz (ehem. § 46 Nr. 3 Ausländergesetz) kann darüber hinaus jeder, auch der vereinzelte und geringfügige Verstoß gegen eine »für die Ausübung der Gewerbsunzucht geltende Rechtsvorschrift oder behördliche Verfügung« die Ausweisung rechtfertigen. Bei Verstößen gegen alle anderen Rechtsvorschriften reicht der geringfügige Verstoß dagegen nicht aus, um eine Ausweisung zu rechtfertigen (§ 55 Abs.2 Nr.2 Zuwanderungsgesetz) (ehem. § 46 Nr. 2 AuslG). Mit dem Prostitutionsgesetz ist diese Unterscheidung zumindest fragwürdig beziehungsweise nach von Galen nicht mehr gerechtfertigt und widerspricht der Gleichheit vor dem Gesetz (Art. 3 Abs. 1 GG) (von Galen 2004: 187ff.). Die Nichtanwendung liegt bis zur Änderung des Gesetzes in den Händen der Verwaltungsakteure.

Trotz Anerkennung der strafrechtlichen Implikationen des ProstG gilt die Förderung der Prostitution in bordellartigen Betrieben nach wie vor als unerwünscht und wird mit Hilfe gewerberechtlich begründeter Aufsicht verhindert. Die Anmeldung eines bordellähnlichen Betriebs erfolgt in Sachsen – wie andernorts vor dem ProstG – als Zimmervermietung oder Eros-Center, in dem keinesfalls durch Schankanlagen oder Barbetrieb ein der Prostitution förderliches Ambiente geschaffen werden dürfe. Abhängige, das heißt sozialversicherungspflichtige Beschäftigung als angestellte Sexarbeiterin in einem Bordellbetrieb bleibt unmöglich. Damit wird die durch das Prostitutionsgesetz offiziell anerkannte Stellung von Prostitution als Beruf durch landespolitische Entscheidung abgelehnt – wie auch die Polizei in Leipzig konstatiert. Prostitution und insbesondere deren Förderung verblieben so im Status der Halblegalität, denn als sittenwidriges Geschäft solle Prostitution in keiner Weise staatlicherseits unterstützt oder durch unterlassene Kontrollen gefördert werden. Eine Situation, die von einigen lokalen Akteuren als in vieler Hinsicht widersprüchlich empfunden wird und in der diverse Möglichkeiten lokal differierender Handhabung offen bleiben, wie wir unten zeigen werden.

Momentane rechtliche Bestimmungen zur Prostitution in Deutschland mögen für die Befürworter des Prostitutionsgesetzes, die Prostitution als nicht sittenwidrig anerkennen, relativ eindeutig im Sinne dieses Gesetzes interpretierbar sein – doch schon in der Auseinandersetzung mit den *notwendigen Interpretationen* des geltenden Rechts zeigt sich die Bandbreite *denkbarer Anwendungen*, die dann in der Praxis mehr oder weniger reflektiert zum Zuge kommen.

### 3.1.2 Prostitution als »ältestes Gewerbe der Welt« und unhintergehbare Tatsache

Vor dem Hintergrund der Diskussionen um die rechtliche Bewertung von Prostitution, in denen Sachsen an der älteren Wertung der Sittenwidrigkeit festhält, fällt auf, dass in fast allen in Sachsen geführten Interviews Prostitution als gegebene und unvermeidliche Tatsache der eigenen Gesellschaft nicht in Frage gestellt wird. Unterschiede gibt es in der Bewertung von oder dem (Un-)Verständnis gegenüber manchen Formen der Prostitution sowie in den angenommenen Ursachen. Grundsätzlich aber wird explizit oder implizit davon ausgegangen, dass es Prostitution immer schon gegeben habe und immer geben werde – und dass ein moralisches Urteil darüber in den meisten Fällen nicht mehr angebracht sei.

»Wir müssen ja auch nicht rummoralisieren und all so ein Zeug, das ist alles längst überlebt, also ich meine, wer diese perversen Fernsehprogramme und die Zeitung sieht, der muss denjenigen, die eine Prostitution machen, die die Öffentlichkeit überhaupt nicht beeinträchtigt, die muss man nicht kriminalisieren. Das ist nur legitim.«

Der Beamte der Leipziger Polizeidirektion nimmt nur an einer Stelle im gleichen Interview einschränkend an, dass es Prostitution in »genossenschaftlichen Verhältnissen« (gemeint ist möglicherweise die selbst erlebte und hier in diesem Fall positiv bewertete Vergangenheit der DDR) nicht gegeben habe, da es sich um eine Begleiterscheinung von Klassengesellschaften handele, in denen Macht- und Schichtverhältnisse existierten. Soziale Ungleichheit wird hier als Ursache der Prostitution benannt. Aber da der Interviewpartner gleichzeitig nicht davon ausgeht, dass sich die gesellschaftlichen Verhältnisse in der Zukunft ändern würden, werden Handlungsspielräume vorrangig in der Veränderung der (rechtlichen) Rahmenbedingungen gesehen, die die Formen der Ausübung des Geschäfts bestimmen und es werden eindeutige Gesetze gefordert, in denen die Tatsache der Prostitution anerkannt wird:

»Also ich denke, es ist eine Begleiterscheinung der zivilisierten Welt, die meiner Meinung nach durch klare Gesetze nur begrenzt in so eine Bahn gebracht werden kann oder wird oder soll, die, sagen wir mal, die Einschränkung der Persönlichkeitsrechte weitestgehend verhindert.«

Insgesamt führt der vergleichsweise oft beschriebene sozial schwache Hintergrund derer, die der Prostitution nachgehen – sei es in der polizeilichen Aussage, dass es sich in Leipzig weitgehend um Armutsprostitution handele, in der Charakterisierung der typischen Wohnungsprostituierten, die nach Einschätzung des Finanzamts Leipzig mit ihren Einkünften unter der Besteuerungsgrenze bleibe oder in der Darstellung der Roma-Prostituierten in der Grenzregion als Angehörige einer sozial marginalisierten Schicht (so ein Polizist aus Görlitz) – nicht zu einer Problematisierung von Prostitution an sich, etwa als abzuschaffendes Phänomen einer sozial ungerechten Gesellschaft oder einer problematischen Ungleichheit der Geschlechterverhältnisse. Im Gegenteil scheint Prostitution oft pragmatisch als eine mehr oder weniger normale Möglichkeit des Geldverdienstes für diejenigen gesehen zu werden, die keine andere Option haben oder haben wollen. Allein im Hinblick auf die Prostitution auf der anderen Seite der Grenze (hier: zur Tschechischen Republik) werden die soziale Situation, das Wohlstandsgefälle zum Westen und das im Vergleich zu Deutschland fehlende soziale Netz ur-



sächlich in Zusammenhang mit Prostitution gebracht, und es wird behauptet, dass man präventiv eingreifen könne, indem man den Frauen andere Perspektiven böte.<sup>6</sup>

*Rechtliche Regelung der Prostitution: Reflexion der Interviewpartner*

In den meisten Interviews wird nicht explizit darauf eingegangen, was die weitgehend geteilte Annahme, die man unter dem Deutungsmuster von Prostitution als angeblich »ältestes Gewerbe der Welt« zusammenfassen könnte, für allgemeine Konsequenzen im Hinblick auf politische Ziele und die Rechtsprechung gegenüber Prostitution, Prostituierten, Arbeitgebern oder Hintermännern und Kunden haben sollte. Politik und geschriebenes Recht als Ebenen der Regulierung des eigenen behördlichen Handelns werden (meistens) bestenfalls punktuell und in bezug auf konkrete Probleme reflektiert – teilweise sind sie auch nur im Hinblick auf die eigene konkret beschriebene Aufgabe bekannt. Der größere rechtliche Rahmen der Regulierung von Prostitution funktioniert anscheinend weitgehend als geteilte und unhinterfragte Norm, die nicht weiter auffällt und nicht als handlungsbestimmend benannt wird oder werden kann (Leerstelle). Allein auf die Ungerechtigkeit, dass in den Fällen der behördlichen Verfolgung in Deutschland vorrangig bis ausschließlich die Prostituierten (und ihr Umfeld) in den Blick geraten, während die »andere Seite«, die Freier, unbeachtet bleiben, wird explizit an einer Stelle hingewiesen. Darüber hinaus finden sich Äußerungen über die allgemeinen oder bundeslandspezifischen rechtlichen Grundlagen von Prostitution, deren Regulierung und die Möglichkeit oder Notwendigkeit ihrer Veränderung, nur vereinzelt und dann bei Interviewpartnern in leitenden Funktionen. So beschreibt etwa der Dezernatsleiter der Kriminalpolizei Leipzig die momentane rechtliche Situation in der Bundesrepublik und in Sachsen und ihre Folgen:

- 
- 6 Weiterführend könnte die Bedeutung des oben schon benannten Deutungsmusters untersucht werden, nach dem soziale Ungleichheit ein für die deutsche (oder die moderne kapitalistische) Gesellschaft konstituierendes und nicht zu verhinderndes Merkmal sei. Möglicherweise trägt diese Deutung wesentlich dazu bei, dass in Deutschland, im Gegensatz zu Schweden, Prostitution weitgehend entweder als notwendiges Übel toleriert oder als Beruf normalisiert wird. Auch dass Prostitution im Grenzgebiet als veränderbar thematisiert wird, da die dortigen sozialen Lebensverhältnisse als wandlungsfähig wahrgenommen werden, verweist auf die Relevanz dieses Deutungsmusters im Hinblick auf den Umgang mit Prostitution. Ein Vergleich zwischen Deutschland und Schweden diesbezüglich wäre möglicherweise aufschlussreich.

»Also die ganzen Behörden, die damit zu tun haben, mit einer legalen oder einer illegalen Tätigkeit, sind sich hier nicht einig. Und aus diesem Grund gibt es diesen Wirrwarr und dann noch diese eigenartige Rechtsstellung der Frau, die längst geklärt sein könnte.«

Der Beamte unterstützt die Versuche, eindeutige und bundesweite Gesetze einzuführen, die die Vielzahl regionaler Verwaltungsvorschriften, Polizeigesetze usw. aufheben und die mangelnde Abstimmung zwischen unterschiedlichen Gesetzen, wie Steuerrecht und Gewerberecht, beenden, durch welche momentan die Grenzen zwischen regulär und irregulär sowie reguliert und unreguliert von Ort zu Ort und Behörde zu Behörde differieren. Die in den Interviews aufgestellten Forderungen nach einheitlicher Regulierung und Legalisierung sollen jedoch je nach vorrangigem Interesse der Interviewpartner verschiedene Ziele erfüllen. So legt der Dezernatsleiter der Kriminalpolizei Leipzig Wert darauf, Prostitution als Gewerbe anzuerkennen und rechtlich einheitlich zu regeln, um sie in Bahnen zu lenken, in denen der Schutz der Persönlichkeitsrechte von Prostituierten sowie ihre Gleichberechtigung und -verpflichtung gegenüber anderen Arbeitnehmerinnen und Gewerbetreibenden realisiert werden kann. An anderer Stelle wird dagegen die Notwendigkeit einheitlicher Gesetzgebung im Kontext von Forderungen betont, Prostitution und ihr Umfeld besser überwachen zu können, um die Strukturen und Akteure organisierter Kriminalität im Hintergrund aufzudecken.

Insgesamt zeigt sich, dass die Vorstellung von Prostitution als unhintergebar, ubiquitärer gesellschaftlicher Tatsache, über die man moralisch nicht urteilen müsse, weitgehend geteilt wird. Überlegungen zu einem wünschenswerten bundesweiten gesetzlichen Umgang mit dieser Tatsache sind allerdings lokal selten zu finden, während sie in den Leitungsebenen aufgrund unterschiedlicher (beruflicher) Erfahrungen und Zielsetzungen verschieden aussehen.

### *Regulierung der Prostitution allgemein*

Gegenüber den konkreten Aufgaben der Regulierung der Prostitution ist (trotz aller lokalen, institutionellen und persönlichen Unterschiede) insbesondere bei den verantwortlichen Akteuren vor Ort primär eine »pragmatische«, zurückhaltende Haltung zu bemerken. Abschaffung oder Verbot der Prostitution werden nicht oder nur in bezug auf konkret definierte Formen der Prostitutionsausübung (in Sperrbezirken oder auf der Straßen beispielsweise in Leipzig) angestrebt<sup>7</sup> – gleichzeitig jedoch

7 Allein für das Gewerbeamt Leipzig kann die Intention der Abschaffung oder des Verbots der Prostitution vermutet werden. Da kein schriftliches Interview mit dem Leipziger Gewerbeamt vorliegt, kann hier keine ge-

bleiben viele öffentlich unauffällige Bereiche und Hintergründe der Prostitution unbekannt und im Dunkeln; umfassendes Wissen um Prostitution und weitgehende Regulierung der Arbeitsverhältnisse in der Prostitution werden keinesfalls angestrebt. So werden insgesamt nur wenige Institutionen benannt, über die »Normal-Arbeitsverhältnisse« in der Prostitution reguliert oder kontrolliert würden. Und vonseiten der Polizei erklärt der Interviewpartner aus Leipzig: Prostitution, die die Öffentlichkeit nicht beeinträchtigt, »muss man nicht kriminalisieren«. Und darüber hinaus sei Prostitution nur ein kleines Aufgabengebiet der Polizei neben vielen anderen. Auch bestimmte Formen der Selbstregulierung im Milieu werden teilweise als gegeben hingenommen, sodass das Prostitutionsgewerbe nicht nur rechtlich, sondern auch *de facto* und in Teilen quasi offiziell akzeptiert den Status der Grauzone des Privaten erhält. Grundsätzlich herrscht zwar Einigkeit, dass Menschenhandel, Gewalt und Ausbeutung im Kontext der Prostitution verfolgt werden müssten. Allerdings, so wird sich im Blick auf die Regulierung vor Ort zeigen, wird nicht immer und überall im Milieu generell ermittelt, sondern auch hier ist ein Kläger erforderlich oder ein konkreter Verdacht der Behörden, der Ermittlungen auslöst. So scheint in den Augen der meisten Interviewpartner weder ein polizeilicher Generalverdacht gegenüber dem Umfeld der Prostitution notwendig zu sein noch eine generelle Regulierung regulär existierender Arbeitsverhältnisse der Prostitution denkbar (dies könne als staatliche Förderung eines sittenwidrigen Geschäfts interpretiert werden). Allein ein Interviewpartner in leitender Position bringt Prostitution grundsätzlich und vorrangig mit Kriminalität in Verbindung – allerdings nicht auf Grundlage seiner Erzählung des polizeilichen Alltags, in dem *qua definitionem* vorrangig strafbare oder ordnungswidrige Handlungen im Kontext der Prostitution in den Blick geraten. Das Umfeld der Prostitution wird von ihm generell als kriminell und von organisierter Kriminalität dominiert beschrieben, da Prostitution eine Möglichkeit biete, über Menschenhandel, Zwang und Ausbeutung zu Geld zu gelangen. Als Lösung schlägt er generelle Strukturermittlungen im Umfeld der Prostitution vor, sodass in diesem Interview ein Generalverdacht gegenüber dem Milieu konstituiert wird; wenn auch

---

nauere Interpretation erfolgen. In groben Zügen kann seine Position allerdings aus den Aussagen des Interviewpartners und Dezernatsleiters der Polizei rekonstruiert werden. Daraus lässt sich entnehmen, dass das Gewerbeamt als einzige Behörde die sächsische politische Annahme der Sittenwidrigkeit der Prostitution explizit unterstützt – während die Interviewpartner anderer Institutionen, wie etwa der Polizei, die Richtlinien in bezug auf Gewerbeanmeldungen zwar *volens nolens* umsetzen helfen, aber persönliche Distanz deutlich machen.

nicht gegenüber der einzelnen Prostituierten, die explizit ausgenommen wird von dem Verdacht, über kriminelle Machenschaften Bescheid zu wissen. Eine Reflexion darüber, ob beziehungsweise inwiefern die genannten kriminellen Möglichkeiten mit der rechtlichen und gesellschaftlichen Grauzone korrespondieren, in der Prostitution noch immer existiert, oder gar aus dieser resultieren, ist hier und auch an anderer Stelle nicht zu finden.<sup>8</sup> Eindeutige Gesetze werden (in diesem Interview) nur gefordert, um bessere Möglichkeiten der Überwachung zu schaffen.

Bisher wurde versucht, einen zusammenfassenden und daher auch von Feinheiten und Unterschieden abstrahierenden Überblick über die rechtliche Situation in Deutschland und Sachsen sowie über das Wissen um Prostitution und die Leerstellen dieses Wissens durch die Verwaltungsakteure vor Ort zu geben. Insbesondere fiel dabei auf, dass die Grenzen des eigenen lokalen Handelns und die Effekte überregionaler Regelungen von Prostitution auf den *status quo* vor Ort selten reflektiert werden (können) und dass nur vereinzelt und vorrangig von leitenden Personen über den eigenen Tellerrand der lokalen Handlungsmöglichkeiten geblickt wird. Im Folgenden sollen nun die lokalen Interpretations- und Anwendungsspielräume von Recht und Regulierung der Prostitution dargestellt werden.

### 3.2 Lokale Rechtsproduktion

Die folgende Darstellung der »Wahrnehmung« der Rechtslage vor Ort durch die lokalen Akteure erfolgt vor dem weitgehend geteilten Wissenshintergrund, dass Prostitution in den jeweiligen Orten nicht als relevantes und schon gar nicht als vorrangiges Problem anzusehen sei. Die Interviewpartner aus kleineren Städten und besonders in der Grenzregion berichten von Strafverfolgungsmaßnahmen im Umfeld des Prostitutionsmilieus, die sich sowohl diesseits der Grenze als auch grenzüberschreitend jährlich im einstelligen Bereich bewegten. Aber auch in der näher untersuchten Großstadt Leipzig stellen Prostitution und ihr Umfeld nach Aussagen des Dezernatsleiters der Kriminalpolizei »eigentlich kein Problem dar, erstaunlicherweise«. Inwiefern diese Situation relative Bedeutungslosigkeit der Prostitution mit durch die de facto verfolgte

---

8 Allein der Interviewpartner der Polizei Leipzig äußert sich an verschiedenen Punkten kritisch über die momentane Gesetzgebung und bringt diese allgemein mit chaotischen Formen der Regulierung in Verbindung. Darüber hinaus ist im Gesundheitsamt sowie bei Streetworkern die Vorstellung zu finden, dass die Formen der Regulierung die jeweiligen Formen der Ausübung der Prostitution mit bedingen.

Verbotspolitik gegenüber Teilen des Prostitutionsgewerbes in Sachsen bedingt sein könnte, kann anhand der Interviews und ohne einen (strukturellen) Vergleich mit anderen Bundesländern nicht beantwortet werden.

Im Hinblick auf den behördlichen Umgang mit Prostitution vor Ort kann man aus den Beschreibungen der Interviewpartner unterschiedliche Rechts- und Regulierungsbereiche ausmachen, die für das eigene Handeln relevant werden. Diese Bereiche sind jedoch oft nicht eindeutig voneinander zu trennen und kaum erschöpfend aufzuführen. Allerdings fällt auf, dass es einen deutlichen Unterschied gibt zwischen Behörden, die sich in der Regulierung der lokalen Prostitution vorrangig auf den Rechtsstatus des Orts der Prostitution beziehen und Behörden, die den Rechtsstatus der beteiligten Personen oder Akteure als Ausgangspunkt ihrer Interventionen nehmen. Daher soll – trotz möglicher anderer Aufteilungen und unvermeidbarer Überschneidungen – im Folgenden von diesen beiden Ansatzpunkten der Regulierung ausgegangen werden. Darüber hinaus werden insbesondere Delikte im Umfeld der Prostitution als Ursache des eigenen Eingreifens benannt. Deren Wahrnehmung sowie der Umgang mit ihnen soll gesondert betrachtet werden. Da in den Interviews nicht immer oder gar selten ähnliche lokale Situationen beschrieben werden, darüber hinaus auch die Aufgaben je nach Institution (Polizei, Polizeigewerkschaft, Ordnungsamt, Gesundheitsamt, Finanzamt, Streetworker und NGO) oder konkretem Aufgabengebiet differieren und damit die Vorgehensweisen örtlich verschieden sind, ist nur vereinzelt ein direkter Vergleich möglich. Daher muss sich der folgende Text in weiten Teilen auf die sukzessive Darstellung unterschiedlicher Möglichkeiten der Anwendung von Recht beschränken.

### 3.2.1 Orte

#### *Verbotene Orte*

»Prostitution an sich wird nicht verboten« – eine Aussage des verantwortlichen Polizisten für Prostitution und »Rotlicht« in Plauen, die direkt oder indirekt alle Interviewpartner bestätigen. Prostitution ist allerdings auch nicht überall erlaubt: Sperrbezirke und lokale Verbote z. B. von Straßenprostitution bestimmen, wo der Prostitution nachgegangen werden darf und wo nicht. Generell ist Prostitution in den Tätigkeitsbereichen der Interviewpartner zweihundert Meter im Umkreis von Schulen und Kindereinrichtungen verboten. Darüber hinaus sind die Regelungen verschieden: So kann es sich, wie in Plauen, um einen eng umgrenzten Bereich der Innenstadt handeln, der als Sperrbezirk ausgeschrieben ist oder um einen weiteren und diffuseren Bereich, dessen

konkrete Festlegung allein im Regierungspräsidium nachgefragt werden kann, wie in Leipzig, oder um einen Bereich, der Prostitution quasi aus allen Wohn- und Mischgebieten und somit aus fast dem gesamten Stadtbereich offiziell verbannt, wie in Dresden (vgl. Mitrovic 2004: 7). Gemeinsam bleibt diesen rechtlichen Regelungen eine örtliche Unterscheidung von Prostitution an Orten innerhalb oder außerhalb des Sperrgebiets. Innerhalb ist jegliche Ausübung von Prostitution verboten – außerhalb ist sie im Rahmen dessen, was im geschriebenen Recht festgelegt beziehungsweise de facto erlaubt oder geduldet wird, möglich. Die Einhaltung der Verbote der Prostitution durch Sperrbezirksverordnungen haben, je nach lokaler Festlegung, das Ordnungsamt oder die Polizei zu überwachen.

»Und wir sind als Polizei dazu angehalten, letztlich auch diese Stadtordnung durchzusetzen, also diese Sperrbezirksordnung durchzusetzen beziehungsweise zu kontrollieren. Wir haben auch die Aufgabe, die Wohnungsprostitution aus diesem Bereich herauszuhalten, das heißt, wir machen so kleine Stubendurchgänge, wir machen Kontrollen in den Bordellen, in den Wohnungen, die ganz unterschiedlicher Couleur, zu ganz unterschiedlichen Zwecken angemietet wurden [...].« (Dezernatsleiter KriPo PD Leipzig)

#### *Unterschiedliche Regulierungen: Privatwohnung oder Gewerbe*

Das Vorgehen, um Prostitution aus den Sperrgebieten fernzuhalten, scheint zunächst klar. »Wir machen Kontrollen in den Wohnungen und Bordellen« (PD Leipzig), und bei Aufdeckung kommerzieller sexueller Aktivitäten im Sperrgebiet werde ein Bußgeldbescheid verschickt mit der Aufforderung zu schließen (PD Plauen). In der Regel werde dann das Etablissement oder die Wohnung ohne Widerspruch verlegt, so zumindest die Aussagen eines Polizeibeamten in Plauen. Bei genauerem Hinsehen erweist sich allerdings die Kontrolle der Sperrgebietsverordnung als voraussetzungsvoller und macht besonders im Falle Leipzigs weitere rechtlich relevante Unterscheidungen deutlich.

Vor allem der Bereich der privaten Wohnungsprostitution, der in Leipzig den Aussagen der Polizei zufolge als erfolgreichste Form der Prostitution gilt, entzieht sich den wahrgenommenen Möglichkeiten der Kontrolle weitgehend – und möglicherweise dadurch bedingt nicht nur der Zuständigkeit, sondern auch der Kapazität und dem Interesse der Behörden. So erklärt der Interviewpartner des Ordnungsamts, man könne Wohnungsprostitution nur kontrollieren, »wenn sie dich reinlassen«, oder wenn ein konkreter Verdacht bestehe beziehungsweise eine Anzeige vorliege, die dann eine Durchsuchung rechtfertigten.

»Wird das als Wohnung angezeigt, könnte ich nicht dort einfach kontrollieren gehen. Außer aber, es gibt Beschwerden von den Einwohnern, und die Polizei hat dann auch die dementsprechenden Papiere dazu, dass sie die Wohnung durchsuchen darf. Wenn es dementsprechende Hinweise gibt, wird dann auch ein Richter nicht nein dazu sagen. Das ist die andere Frage.«

Insgesamt sind die Erkenntnisse der Leipziger Behörden, die mit der Einhaltung der Sperrgebietsverordnung oder der Verfolgung von Kriminalität im Umfeld der Prostitution beschäftigt sind, in Bezug auf die Wohnungsprostitution eher vage. Präzise sind allenfalls Schätzungen auf der Grundlage der Analyse von Zeitungsannoncen, die besagen, dass es sich um etwa 500 Prostituierte handele, die in unterschiedlichen Wohnungen ihrer Arbeit nachgehen. Einige dieser Wohnungen, die sich außerhalb des Sperrbezirks befinden, sind der Polizei explizit bekannt – eine Kenntnis, die sich allerdings weitgehend auf das Wissen um die Existenz der Wohnungen und des dort stattfindenden Gewerbes beschränkt. Eigene polizeiliche Untersuchungen zu diesen Wohnungen oder auch darüber hinaus, etwa um Wohnungsprostitution innerhalb des Sperrbezirks aufzuspüren oder die Prostitution illegal eingereister oder ohne Erlaubnis arbeitender Migrantinnen, werden dagegen in den Interviews in Leipzig – im Gegensatz zu Plauen – nicht benannt. »Wo kein Kläger ist, ist auch kein Richter«, erklärt der Interviewpartner der Leipziger Polizei. Eine Aussage, die in Leipzig auch für andere Grauzonen der Prostitution sowie teilweise für Delikte in ihrem Umfeld gültig zu sein scheint und die mit dem Hinweis auf die geringe Bedeutung der Prostitution, die nur ein »klitzekleines Aufgabengebiet der Polizei« darstelle, gerechtfertigt wird. Die Aussage, dass Kriminalität und insbesondere Gewalt im Umfeld der Prostitution in Leipzig erwiesenermaßen und »erstaunlicherweise keine große Rolle« spielten, steht dabei im unaufgelösten Widerspruch zur anerkannten »wissenden« Unwissenheit über die konkreten Selbstregulierungspraktiken des Milieus. So weiß der interviewte Polizist von einigen privaten Etablissements zu berichten:

»Hier gibt es immer mal ein bisschen 'ne Verschiebung; wenn welche auf den Markt drängen, werden sie »diszipliniert« dann von anderen Bereichen, die sagen, »das ist unser Einzugsgebiet«. Da kriegen wir sehr wenig mit. Da wird nichts angezeigt, fast nichts. Das machen sie unter sich aus. Was dazu führt, das eine ganze Reihe von Delikten nicht bekannt werden...«

Öffentlich sichtbare oder angezeigte Kriminalität im Kontext der (Wohnungs-)Prostitution, die zu Beschwerden der Bevölkerung führen könn-

te, scheint es nicht im kritischen Ausmaß zu geben.<sup>9</sup> Ein darüber hinausgehendes, abstrakteres öffentliches (oder staatliches) Interesse an einer genaueren Untersuchung des Milieus wird vonseiten der Polizei in dieser Hinsicht nicht angeführt. Und aus dem Milieu selbst seien grundsätzlich keine Beschwerden oder gar der Ruf nach staatlicher Regulierung des Milieus zu erwarten, wie mehrere Interviewpartner bestätigen.

Auch in Bezug auf andere Orte der Prostitution ist die Überwachung der Sperrgebiets-verordnung voraussetzungsvoll – und es ist keinesfalls sicher und eindeutig, was kontrolliert werden muss. Denn kommerzielle sexuelle Dienstleistungen werden innerhalb des Sperrbezirks nicht oder nicht offen als solche angeboten. Gewerbliche Bezeichnungen wie Sauna- oder Massageklubs, aber auch verdächtiger nach Erotik und Sexualität klingende Etablissements wie Swingerklubs, können das eigentliche Metier verbergen. Und auch hier benennt der Interviewpartner des Leipziger Ordnungsamts die Notwendigkeit eines Klägers – oder zumindest eines artikulierten Verdachts. Denn um behördliche Interventionen einzuleiten,

»muss erst einmal ein Anfangsverdacht da sein. [...] Wie zum Beispiel, [...] am Waldplatz hatten wir ein Massage-Studio, hat sich als Massage-Studio zumindest angemeldet. Hat ein' Gewerbeschein: Massagestudio. Das ist ja nicht verboten, Massagestudio. Und dann gab es so ein paar Hinweise, dass da ein bisschen mehr gemacht wird, und das war in dem Bereich, wo Sperrbezirk ist. [...] Am Waldplatz, das war ein Wohnhaus. Ein ordentliches Wohnhaus [...]. Und da haben wir kontrolliert, erst nur beobachtet. Das waren dort eben unter anderem auch zwei Mädchen von der Nordstraße, die dort aus und eingegangen sind. Und da weiß man schon ungefähr, dass die nicht massieren. Und da haben wir dann kurzerhand, mit Polizei und wir dann Kontrolle gemacht. Und richtig und ehrlich haben wir dort auch welche erwischt, richtig bei der Arbeit. Und da ist das Ding zugemacht worden. Auf der Grundlage des Gesetzes...«

Die Kontrolle und Umsetzung der Sperrgebietsverordnung erfordert also grundsätzlich: Aufmerksamkeit und Hinweise von der Bevölkerung beziehungsweise Zusammenarbeit mit Konkurrenten aus dem Milieu, Wissen um die einschlägigen Subjekte, die in den Etablissements beschäftigten Prostituierten sowie die Betreiber – und Glück im Moment der Kontrolle oder im Hinblick auf die gefundenen Papiere, um das eigentliche

9 Die Aussage kann parallel zur Vorgehensweise der Polizei gegen den Leipziger Straßenstrich gesehen werden: Hier wird Wert auf die Verdrängung der sichtbaren und Anwohner störenden Drogenprostitution gelegt, während die diffusere Beschaffungskriminalität, auf die stattdessen ausgewichen wird, nicht dermaßen zu stören scheint – oder nicht direkt einer Ursache und einem Ausgangspunkt (einem Ort) zugeordnet werden kann.



Metier auch nachweisen zu können. Denn allein der Verdacht ist nicht ausreichend, um ein Etablissement zu schließen, das andere Tätigkeiten geltend macht, wie ein Plauener Beispiel belegt, bei dem der Nachweis misslang. Auch die rechtlich gegebene Möglichkeit der gewerblichen Kontrolle im Gegensatz zur grundgesetzlichen Beschränkung der Kontrolle von Privatwohnungen bietet keine hinreichende Garantie für Erfolg. Deutlich wird an diesen Hindernissen der Überwachung der Sperrgebietsverordnung aber auch: Es ist nicht der konkrete »Schutz der Jugend oder des öffentlichen Anstands«, um deretwillen Sperrgebietsverordnungen erlassen und kontrolliert werden, sondern eine abstraktere Vorstellung von Gefährdung oder gar allein das Ziel, eine einmal ergangene Verordnung durchzusetzen, die das eigene Vorgehen motivieren. Denn solange es selbst bei gut vorbereiteten und akribischen Kontrollen schwer ist, das tatsächliche Gewerbe festzustellen, bleibt unklar, wie es die Jugend oder den öffentlichen Anstand gefährden könnte.

In der Großstadt Leipzig ordnen die rechtliche Grundlage der Sperrgebietsverordnung und die Schwierigkeit ihrer Überwachung im Hinblick auf private Wohnungen anscheinend auch den Markt der Prostitution. Denn als ein Effekt der relativ weiträumigen Sperrgebietsverordnung wird im Interview mit der Polizei die Unrentabilität der Bordellprostitution außerhalb des Sperrgebiets genannt, da die Freier stadtnah und möglichst in Nähe des Bahnhofs nach sexueller Befriedigung suchten, die öffentlichen Etablissements von dort allerdings vertrieben würden. Konsequenterweise finde daher nach den Informationen der Polizei und des Ordnungsamts ein Großteil des Prostitutionsgeschehens weitgehend unkontrolliert (und möglicherweise innenstadtnah, auch innerhalb des Sperrgebiets) in privaten Wohnungen statt.

Bordell- oder Etablissementprostitution in Leipzig ist darüber hinaus nicht allein von der Sperrgebietsverordnung betroffen, die sie an die Ränder der Stadt verweist, sondern wird zusätzlich durch sachsenspezifische gewerberechtliche Bestimmungen reguliert. Da die Ausübung der Prostitution in Sachsen auch nach dem Inkrafttreten des ProstG offiziell als sittenwidrige Tätigkeit gilt, kann sie den Auslegungen des Gewerbeamts zufolge kein reguläres Gewerbe sein. Im Hinblick auf bordellartige Einrichtungen bedeutet dies jedoch keinesfalls notwendig ihre Schließung. Wie schon vor der Verabschiedung des Gesetzes ist auch dieses Gewerbe in Leipzig regulär gewerblich gemeldet und firmiert unter Bezeichnungen wie Eros-Center, Massagesalon, FKK-Klub, Saunaklub und als gewerbliche Zimmervermittlung. Trotz »Sittenwidrigkeit« des Geschäfts sind dies »offizielle Häuser«, und erst im Detail wird die Relevanz der Sittenwidrigkeitsannahme deutlich.

»Die haben dann wieder die Auflage, da darf kein Gastronomiebetrieb drin sein, weil diese Auffassung, dass das wieder zur Vergünstigung der Prostitution führt, wenn gleichzeitig alkoholische Getränke gereicht werden, verlangt man dann eine bauliche Trennung, was wiederum vom Ordnungsamt sanktioniert wird oder vom Gewerbeamt.« (Dezernatsleiter KriPo PD Leipzig)

Bar und Schankanlagen müssen demnach in Leipzig, so wie es bundesweit vor dem ProstG üblich war, als Gastronomiebetrieb getrennt vom Geschäft der Prostitution angemeldet werden, und auch räumlich muss die Trennung eindeutig sein. Prostitutionskunden müssen in Leipzig »das Haus verlassen, um in die Gastronomie zu gehen«.

Auch das Finanzamt interessieren vorrangig die größeren Etablissements. Denn im Gegensatz zur Einschätzung der Leipziger Polizei, dass Wohnungsprostitution der erfolgreichste Bereich der Prostitution in der Stadt sei, während grundsätzlich der Eindruck bestehe, dass es sich weitgehend um Prostitution handele, die von »Minderbemittelten« betrieben werde, habe die Steuerfahndung, Abteilung »Rotlicht« in Leipzig besonders die »Großen« im Blick.

»Wir haben eben beschlossen: Wir gehen oder wir versuchen, die großen Betreiber zu finden. Also wirklich die Bosse in diesem Rotlichtmilieu, um bei denen anzupapfen, weil davon gehen wir aus: Dass die auch Geld verdienen.«

Hintergrund dieses Vorgehens ist die Annahme, über Razzien in Bordellen einen leichteren und effektiveren Zugriff auf die finanziellen Einnahmen aus Prostitutionsgeschäften zu haben, anstatt sich in der Untersuchung der kaum zugänglichen Wohnungen und Zimmer zu verzetteln. Darüber hinaus wird vermutet, dass im Prostitutionsgeschäft der »großen Fische« viele Fäden zusammenlaufen, sodass Informationen aus einzelnen Razzien irgendwann ein komplexeres Bild der Zusammenhänge in der Prostitutionsszene ergeben könnten. Durch Kontrollen der Hintermänner könnten dann eines Tages wirkliche Erfolge in der Steuereintreibung erzielt werden.

Nach den Aussagen des Interviewpartners erfolgt dieses Vorgehen keinesfalls auf Anweisung von oben, sondern stellt ein lokal beschlossenes Verfahren dar, das sich momentan im Wettbewerb mit anderen beweisen muss; beispielsweise mit der Auswertung von Zeitungsannoncen und den Kontrollen der dort oft in Wohnungen angebotenen Dienstleistungen durch andere Finanzbehörden. In Leipzig gilt letzteres Verfahren als Sisyphusarbeit, die wenig finanzielle Erfolge verspricht, da allein die beschäftigten Frauen ins Visier geraten, mithin eine Gruppe, die für das Finanzamt als uninteressant gilt, da für sie aufgrund der Geringfügigkeit

ihres Verdienstes aus der Prostitution zu schätzungsweise 80 Prozent nicht einkommensteuerpflichtig wäre. Die grundsätzliche Haltung des Leipziger Finanzamts, selbstständig arbeitende Prostituierte als »Gewerbebetriebe« anzusehen, die sich unabhängig von ihrem Verdienst und egal, ob sie der Prostitution legal oder illegal im Sperrgebiet nachgingen, in jedem Fall beim Gewerbeamt anmelden müssten, erhält damit de facto keine Bedeutung für die tatsächlichen Kontrollen der Steuerfahndung.<sup>10</sup> Dass das Leipziger Gewerbeamt Prostitution als Gewerbe nicht akzeptiert, ist dem Interviewpartner der Steuerfahndung darüber hinaus offensichtlich unbekannt.

Im Gegensatz zur Polizei, die die Sperrgebietsverordnung überwacht, interessiert sich das Finanzamt auch nicht für falsche Gewerbebezeichnungen, denn die Tatsache einer falschen Bezeichnung mache noch keine Steuerhinterziehung aus. Erst bei einem Verdacht, dass auch mit dem angegebenen Verdienst etwas nicht stimme, wird ein angemeldeter Gewerbebetrieb (oder auch eine gewerblich angemeldete Einzelperson, die der Prostitution nachgeht) zum Fall für das Finanzamt.

»Wir gehen wirklich nur dann raus, wenn wir Material haben und dieses Material, das wir haben, wenn er dann angemeldet ist, mit den Angaben nicht zusammenpassen. Oder wir haben eben Leute, die sich erst geliebt haben und dann hassen, und einer verpetzt den anderen, und wir haben be-, fundierte Ansatzpunkte, dass dieses Gemisch, was hier eingereicht wird als Erklärung, null ist. Also dass des nur einfach eine Farce ist des Ganze. Dann gehen wir raus.« (DV-3:653-658)

Zielsetzung und Interessen der Kontrolle, sowie Deutungen des existierenden Prostitutionsgewerbes, so wird deutlich, sind in den verschiedenen Behörden, die mit der Verwaltung von Prostitution befasst sind, nicht deckungsgleich. Eine Tatsache, aus der sich nicht nur Unkenntnis über angrenzende rechtliche Bestimmungen, sondern teilweise auch gegensätzliche Bedürfnisse der Regulierung ergeben.

### *Interessenkonflikte*

Die weiträumige Sperrgebietsverordnung beispielsweise sowie die Kontrollen der Polizei, um Etablissements, die sexuelle Dienste anbieten, aus

10 Nach Schätzungen der Steuerfahndung sind 99 Prozent derer, die in der Prostitution tätig sind, nicht steuerrechtlich gemeldet. Die Einordnung selbstständig arbeitender Prostituierten als Gewerbebetreibende widerspricht der einhelligen Ablehnung des Bund-Länderausschusses Gewerberecht, der für selbständige Prostitution nicht die Bedingungen eines Gewerbes erfüllt sah. Nach von Galen könnte selbständige Prostitution unter die Bezeichnung der freien Berufe fallen.

dem Sperrgebiet herauszuhalten, führen nach Aussagen des Finanzamts in Leipzig zu einer Verdrängung des Prostitutions-geschehens in die Wohnungsprostitution oder den Begleitservice. Während diese Verschiebung für Polizei und Ordnungsamt quasi den »Vorteil« zu haben scheint, dass Wohnungsprostitution weitgehend diskret und unsichtbar abläuft und auch die konkrete Organisation des Gewerbes kein behördliches Eingreifen erfordert beziehungsweise die Geschäfte privat »geregelt« werden, gilt für das Finanzamt eher das Gegenteil:

»Das sind so noch mehr Grauzonen. Aber da haben wir gar keine Kontrolle. Und ob dort jemand in der anderen Wohnung sitzt und Zuhälter spielt, weiß ich nicht.«

Mögliche Betreiber im Hintergrund, die für das Finanzamt als eigentliche Profiteure der Prostitution gelten, während sie für die Leipziger Polizei jedoch nur bei konkreten Beschwerden und dem begründeten Verdacht auf eine Straftat relevant werden, sind in diesem Bereich durch Kontrollen kaum zu entdecken. Denn während ein Durchsuchungsbefehl für eine Wohnung, in der Prostitution betrieben wird, noch im Bereich des Möglichen liegt, gibt es für die Kontrolle der Wohnungen, in denen für die Öffentlichkeit unauffällig Zuhälter oder Hintermänner sitzen, bei denen möglicherweise Organisation und ein Großteil des Geldes zusammenlaufen, keine rechtliche Handhabe, wie der Leipziger Steuerfahnder darlegt:

»Mir können das, und wenn wir jetzt in die Wohnungspros-, äh, äh, reingehen, dann ist eben auch immer dieses, dieses Problem: Wir können, wenn jetzt fünf Wohnungen da sind und unsere Kenntnisse sind entsprechend, dass die Fünf da drin sitzen, und des ist also, mir können wir die Fünf gleichzeitig durchsuchen, dann haben wir einen Ansatzpunkt. Aber wenn im Stockwerk drüber, des als normale Mietwohnungen vermietet ist an irgendwelche Personen, über die mir keine Kenntnis haben, können wir nicht einfach dann sagen: ›Jetzt gehen wir gleich in den ersten Stock auch rauf‹, weil da geh'n wir davon aus, dass die Betreuer oder Zuhälter da oben sitzen. Kriegen wir auch gar keinen Beschluss damit, weil des eben auch wieder unverletzlich ist im Grundgesetz her, wo kein Verdacht ist. Ist auch richtig. Wir können nicht überall rein wie die Elefanten: ›Jetzt sind wir da!‹ Und des wissen die auch.«

### 3.2.2 Akteure und Umfeld

Es gibt nicht nur bestimmte Orte, an denen Prostitution nicht erlaubt ist oder repressiv reguliert wird, sondern auch Personengruppen, die in Deutschland besonders ins Visier der Regulierungen geraten oder über

deren rechtlichen Status Regulierung beziehungsweise Intervention gerechtfertigt wird. Um diese Akteure der Prostitution oder ihres Umfelds sowie die Formen und Anlässe ihrer Regulierung soll es im Folgenden gehen. Die Darstellung wird dabei jedoch nicht allein nach den konkreten Personengruppen, sondern auch nach Behörden beziehungsweise Institutionen geordnet, da diese ein durchaus verschiedenes Interessen gegenüber den Akteurinnen und Akteuren der Prostitution besitzen.

*Die Polizei Plauen: ein genaues Lagebild durch die Kontaktpersonen des Milieus*

Während sich in Leipzig die Regulierung der Prostitution vorrangig (wenn auch nicht ausschließlich) an der rechtlichen Bestimmung des Orts sowie an dem Phänomen der Sichtbarkeit und der öffentlichen Beschwerde festzumachen scheint, stehen in der kleineren Stadt Plauen in der Nähe der tschechischen Grenze bei der Beschreibung des eigenen Vorgehens Kontakte zu den verschiedenen Behörden der Regulierung aber auch zu den Akteurinnen des Milieus im Mittelpunkt. Die – auf einen kleinen Innenstadtbereich sowie das Umfeld von Schulen und Kindereinrichtungen beschränkte – Sperrgebietsverordnung wird zwar auch in Plauen überwacht, allerdings sind Wissen um und Regulierung der Prostitution hier weit weniger an den Orten und ihren jeweiligen rechtlichen Definition sowie den daraus folgenden Eingriffsrechten orientiert beziehungsweise durch diese limitiert. Denn im Gegensatz zu Leipzig wird in Plauen ein generelles Interesse der dortigen Polizei an einem genauen Lagebild über die Prostitution in der Stadt betont – darüber, welche Einrichtungen es gibt, wer sie betreibt, wer sich prostituiert und von woher er oder sie in die Stadt kommt, wie die Zusammenhänge aussehen und welche Straftaten es im Umfeld der Prostitution gibt. So beschreibt ein Leitender Beamter in der Polizeidirektion Plauen das eigene Vorgehen im Umgang mit der Prostitution wie folgt:

»Der [zuständige Beamte] hat also in kurzer Zeit sehr guten Kontakt zur Stadtverwaltung gehabt, wo es ja auch Bereiche gibt, die sich damit beschäftigen müssen. Der hat mit sämtlichen Polizeidienststellen gesprochen, einschließlich Bundesgrenzschutz und einschließlich auch Dienststellen in Chemnitz, die zum BGS gehören, die aber Menschenhandel und Schleusungen und so solche Sachen bearbeiten und demzufolge auch genügend Erkenntnisse dazu hatten. [...] und wirklich nach einem dreiviertel Jahr hatten wir in Plauen ein entsprechendes Bild von der Prostitutionsszene.«

Als Anlass, diese genauen Informationen zu ermitteln, die sowohl die Szene vor Ort als auch ihre Kontakte beleuchteten, wird auch in Plauen

eine Beschwerde beziehungsweise der Vorwurf einer Nichtregierungsorganisation genannt, die auf Zusammenhänge oder gar eine weitverzweigte grenzüberschreitende Organisation der Prostitution zwischen der Region Plauen und der tschechischen Seite der Grenze hingewiesen habe. Die daraufhin eingeleiteten Untersuchungen hätten jedoch diese Annahmen widerlegt – und sie hätten nebenbei einen relativ tiefen Einblick in die Organisation der Plauener Szene sowie nützliche Kontakte ins Milieu erbracht.

Im Gegensatz zu Leipzig sind in Plauen also nicht allein oder nicht vorrangig die sichtbaren Phänomene sowie bestimmte, leicht zu überwachende Orte der in größerem Stil betriebenen Prostitution im Blick, während kaum bekannt wird, was sich weitgehend unbemerkt im Dunkeln privater Wohnungen abspielt. Neben dem strukturellen Wissen darüber, dass es keine grenzüberschreitende Organisation der Prostitution gebe, ist in Plauen gerade über die Wohnungsprostitution, die ebenso wie in Leipzig als primärer Bereich der Prostitution identifiziert wurde, einiges bekannt. Der Aufbau von guten Kontakten zu den verantwortlichen Behörden der Stadt beziehungsweise zu ihren Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern sowie ins Milieu und ein fast schon persönlich zu nennendes Interesse des verantwortlichen Beamten an den konkreten Akteurinnen der Prostitution, spielen hier eine wesentliche Rolle. Der zuständige Polizist lässt sich »in den Bereichen sehen« und lernt die städtischen wie die milieuinternen »Verantwortlichen« und die arbeitenden Frauen selbst kennen.

»[Er ist] mit der Stadterhaltung gemeinsam hingegangen, sich ordentlich dort vorgestellt, gesagt, dass sie sich mal sachkundig machen wollen. Es gibt den Einen oder Anderen, die da auch mal was zu erzählen, ohne da Details zu verraten. Aber er hat auch zu diesen, ob das nun Puffmuttern sind, oder was, ist ja auch egal, zu diesen Verantwortlichen für den Etablissements auch einen relativ guten Kontakt gehabt.«

Ergebnisse dieser Kontakte sind ein relativ genaues Wissen über die Organisation der Wohnungsprostitution, die durch »Vermieter« beziehungsweise die »Beteiberinnen« der Wohnungen telefonisch gelenkt wird und im Rotationssystem zu funktionieren scheint. Prostituierte aus der näheren oder fernerer Umgebung oder auch aus dem Ausland mieteten ein Zimmer, zahlten die Mieten und blieben etwa ein bis zwei Wochen, bevor sie weiterzögen. Inwiefern dieses System über weitere Drahtzieher im Hintergrund läuft und wie deren Verhältnis zu den in der Prostitution arbeitenden Frauen genauer aussieht, wird auch in Plauen nicht benannt oder bekannt. Allerdings berichtet der verantwortliche Beamte

von der Aussage *einer* Frau, die ihre Vermittler des Frauenhandels angeklagt hatte, weil diese sie nicht nach Plauen gebracht hätten, da sie die dortigen Kontrollen als zu dicht einschätzten – eine Aussage, die zumindest einen Hinweis auf die wahrgenommene Dichte der Überwachung des Prostitutionsmilieus in Plauen gibt und vorsichtig folgern lässt, dass diese einen Einfluss auf die konkrete Form des Prostitutionsgeschäftes vor Ort haben mag. Die Bedeutung der existierenden Kontakte, sowie eines (zumindest relativ gesehen) guten Verhältnisses zu den Personen des Milieus für die polizeiliche Arbeit, werden dann auch in der Beschreibung der als »wesentlich« oder zumindest als vorrangig bezeichneten Aufgabe durch den verantwortlichen Polizeibeamten deutlich:

»[...] und die Aufgabe von uns jetzt speziell ist noch, äh wir kümmern uns im Wesentlichen darum, dass wir diese ausländischen Frauen, die wir jetzt bei uns auftreffen oder antreffen, dass die eine entsprechende Genehmigung haben, angemeldet, Gewerbeschein und so, wie's jetzt ist, oder auch teilweise sogar Steuernummer. Es gibt viele Frauen die ham sich sogar im Finanzamt gemeldet, Arbeitsamt gemeldet, und sodass die dann auch alle registriert sind [*räuspert sich*] so. Dass auch auf, von der rechtlichen Seite her das erst mal geklärt ist, denn die Prostitution an sich wird nicht verboten.«

Nach dieser Aussage kontrollieren die zuständigen Beamten von Ordnungsamt und Polizei in Plauen nicht Aufenthalts- und Arbeitsgenehmigung, sondern sie »kümmern« sich darum, dass die ausländischen Frauen angemeldet sind und dass auch sonst von der rechtlichen Seite her alles in Ordnung ist. Pointiert formuliert, scheinen diese (und andere) Sätze eher eine Dienstleistung zu beschreiben, die im Interesse der Prostituierten angeboten wird, als Kontrolle und Überwachung, um für Sicherheit und Ordnung zu sorgen.

Ob es nun die guten Kontakte ins Milieu sind oder die Möglichkeiten der ausländerrechtlichen Kontrolle, die besonders intensiv genutzt werden – in Plauen scheint das Problem der nicht kontrollierbaren Privatwohnungen nicht oder zumindest nicht in dem Maße zu existieren. Und auch andere Probleme, die in Leipzig benannt werden – dass etwa die meisten Frauen weder steuerrechtlich noch arbeitsrechtlich beziehungsweise auch der Polizei nicht bekannt sind –, scheint es in Plauen, nach diesen Äußerungen zu urteilen, kaum zu geben. Selbst die gewerbliche Anmeldung scheint – im Gegensatz zu den Äußerungen anderer Interviewpartner – nicht weiter überraschend und damit erklärenswert zu sein. Inwiefern diese Anmeldung unter der Bezeichnung »Prostituierte« oder »Sexarbeiterin« erfolgt oder unter anderem Namen, wird allerdings nicht gesagt.

Insgesamt ist in Plauen aus der Sicht des verantwortlichen Polizisten, in der so etwas wie Empathie mit den Personen des Milieus mitschwingt und deren Perspektive er teilweise übernimmt, vieles in Ordnung. Zwar erfährt man auch, dass es immer wieder Probleme mit Aufenthaltsstatus und Arbeitserlaubnis gibt, da einige der ausländischen Frauen – »das können Ukrainer sein, das können Moldawier sein, das können Rumänen sein« – nur mit Touristenvisum eingereist sind, keine Arbeitserlaubnis haben oder die drei Monate des Aufenthalts verstrichen sind. Und Frauen, die der Prostitution nachgehen, werden routinemäßig im Anschluss an die Wohnungskontrollen über das polizeiliche Auskunftssystem überprüft. Aber bisher wurden unabgeholte Straftaten nach den Aussagen des Plauener Beamten bei keiner der kontrollierten Frauen entdeckt – wenn auch einige von ihnen in früheren Jahren einmal mit dem Betäubungsmittelgesetz in Konflikt geraten seien. So ist das Fazit des verantwortlichen Polizisten zu seinen Kontrollen: »Wenn alles in Ordnung ist, ist alles in Ordnung« – und für die Polizei sei dann kein weiterer Grund des Eingreifens gegeben.

Die Möglichkeit, durch die vorrangig ausländerrechtlich begründete Kontrolle der Frauen genauere Informationen über das Milieu zu erhalten, wird in Plauen neben der Kontaktpflege zum Milieu anscheinend systematisch genutzt. Auch im Kontext von Ermittlungen zu anderen Delikten ist das Interesse groß, bei der Vernehmung der betroffenen Frauen nicht nur Informationen über das konkrete Delikt sondern gleichzeitig über ihre Arbeit und deren Organisation zu erhalten. Dieses Wissen wird allerdings mehr als »stilles Wissen« im Hintergrund verwendet, das eine bessere Einschätzung der Situation ermöglicht, nicht aber notwendig zur strafrechtlichen Verfolgung führt. In Plauen ergibt sich insgesamt der Eindruck, dass das angesammelte Wissen und die Kontakte zu den Akteurinnen beziehungsweise die »Verantwortlichen« des Milieus vorrangig der Legitimation des Nichteingreifens oder der Sorge darum, dass auch für die Frauen alles in Ordnung ist, dienen. Da Wohnungsprostitution »eigentlich keiner mitkriegt« und auch keine grenzüberschreitende Organisation des Prostitutionsgeschäfts nachgewiesen wurde, erscheine ein weiteres polizeiliches Eingreifen, abgesehen von ausländerrechtlichen Fragen, unnötig.

### *Die Prostituierten und ihre Gesundheit*

Ein ähnlich detailliertes Wissen über die Akteurinnen der Prostitution beziehungsweise ähnlich »gute« Kontakte zu den Personen des Milieus beschreiben nur die Mitarbeiterinnen der interviewten Gesundheitsämter. Auch hier spielt der rechtliche Status, den Prostituierte in der staatlich geregelten Gesundheitsvorsorge lange Zeit inne hatten, eine Rolle



für das behördliche Wissen um diese Personengruppe. Neben den ausländischen Frauen, die im vorherigen Fall als (ausländerrechtlich bedingt) spezifische Akteure der Prostitution beschrieben wurden, galten Prostituierte insgesamt durch das *Gesetz zur Verhütung und Bekämpfung von Geschlechtskrankheiten* als eine besondere Personengruppe. Besondere amtsärztliche Regulierung und Registrierung von Frauen, die sexuelle Dienstleistungen anbieten, wurden durch dieses Gesetz legitimiert. Mit dem *Infektionsschutzgesetz* von 2001 fiel diese Möglichkeit, gesundheitliche Untersuchungen für Prostituierte zur Pflicht zu machen, allerdings ebenso weg wie die Registrierung und Kontrolle dieser Untersuchung (und damit der Prostituierten) durch den sogenannten »Bockschein« (vgl. Falck 1998). Die Kontrolle der Gesundheit von Prostituierten »zum Schutz der Gesellschaft« wurde mit diesem Gesetz abgeschafft. Gesundheitsämter, deren Aufgabe diesbezüglich vormals eine gesamtgesellschaftliche gewesen war, sind seither neben Streetworkprojekten diejenigen Institutionen, deren Regulierung vorrangig auf die erzieherische Beeinflussung der Prostituierten zielt. Ein Aufgabenwandel, durch den die klassische Funktionsweise der Ämter, eines qua Gesetz und unter Hinweis auf das allgemeine gesellschaftliche Interesse legitimierten Eingriffs in die Freiheitsrechte der Prostituierten, aufgehoben ist und der ihnen die aktivierende Arbeit zuweist, eine Gruppe von Individuen, die allerdings vor dem Gesetz nicht mehr weiter differenziert werden, zur Gesundheitsvorsorge zu überzeugen. Stellenkürzungen, von denen beide Gesundheitsämter, mit denen Interviews geführt wurden, berichten, könnten zudem darauf hinweisen, dass diese Aufgabe gesellschaftlich oder staatlich nicht mehr den gleichen Stellenwert genießt beziehungsweise ihre Bedeutung hinter anderen staatlichen Aufgaben zurücktritt.

Für die hier untersuchten Zusammenhänge von Recht, Wissen und Regulierung sind die Interviews mit den beiden sächsischen Gesundheitsämtern Leipzig und Dresden besonders interessant. Wie nirgends sonst wird an den Beschreibungen deutlich, dass erstens gleiche rechtliche Vorschriften nicht notwendig die gleichen Formen der Regulierung zur Folge haben, und zweitens, welche entscheidende Rolle der jeweilige Blick auf die Akteurinnen des Prostitutionsgeschehens für die Rechtsinterpretation und das eigene Vorgehen spielen kann.

Vordergründig sind sich die beiden befragten Gesundheitsämter in Leipzig und Dresden im Hinblick auf die Auswirkungen der Gesetzesänderung einig: Mit dem Wegfall des alten Gesetzes, das viele Prostituierte und Gesundheitsämter als Untersuchungszwang interpretierten, wird die nach wie vor unentgeltlich gegebene Möglichkeit der Beratung und Untersuchung weniger wahrgenommen als zuvor. Die Reaktion auf diese Veränderung sowie die Interpretationen der alten und neuen Ge-

setze sind jedoch in Leipzig und Dresden verschieden. So wurde in Leipzig schon vor der Gesetzesänderung die Untersuchung für Prostituierte nicht verpflichtend geregelt, während in Dresden die Untersuchungspflicht galt und kontrolliert wurde. Gesetzlich, so erfährt man nur in Leipzig, sei das konkrete Verfahren auch vorher nicht eindeutig bestimmt gewesen:

»Es ist so: Die Untersuchungspflicht vor dem Infektionsschutzgesetz basierte ja auf dieser gesetzlichen Grundlage ›Gesetz zur Verhütung und Bekämpfung von Geschlechtskrankheiten‹, war aber als solches eher verwaschen formuliert. Es war nie klar formuliert, also, dass Prostituierte zur Untersuchung kommen müssen; aber man konnte es so auslegen, und das wurde eben in den einzelnen Bundesländern sehr verschieden ausgelegt.«

Aber eben nicht nur in den einzelnen Bundesländern wurde das Gesetz verschieden ausgelegt, sondern auch innerhalb eines Bundeslandes. So wird in Dresden dezidiert darauf verwiesen, dass die Frauen unter dem alten Gesetz alle 14 Tage zur Untersuchung kommen mussten. »Da hatte man eine Handhabe, auch die Hausbesuche zu machen. Konnte man sagen: ›Also wer hier arbeitet, der muss kommen, lasst euch alle untersuchen, dass ihr alle gesund seid‹.« Dieser Unterschied ist insbesondere vor dem Hintergrund interessant, dass es nach Aussagen des Leipziger Gesundheitsamts Mitte der 1990er Jahre Gespräche zwischen den sächsischen Gesundheitsämtern und der Staatsregierung gab, in denen sich der verantwortliche Referent für einen liberalen Umgang mit dem Gesetz aussprach. Das heutige Infektionsschutzgesetz war damals schon im Gespräch, sodass diese Empfehlung die neue Regelung in etwa vorwegnahm. Eine Verordnung auf Landesebene, wie vor Ort konkret zu verfahren sei, habe es allerdings nicht gegeben. Sowohl in Leipzig als auch in Dresden wurden die Entscheidungen in den Ämtern selbst getroffen – und dies in beiden Städten aufgrund aktiver Beschäftigung mit dem Thema. Die Erfahrungen westlicher Gesundheitsämter, die durch Jahresberichte und persönliche Kontakte vermittelt wurden, sowie Fortbildungen spielten in Leipzig eine Rolle bei der Entscheidung, ein anonymes Angebot ohne Verpflichtung aber mit viel überzeugender Sozialarbeit vor Ort aufzubauen. Auch in Dresden spielten Hospitationen in anderen, westdeutschen Städten eine Rolle für die entgegengesetzte Entscheidung, zweiwöchentliche Untersuchungen und deren Nachweis für Prostituierte zur Pflicht zu machen. Trotz ähnlicher Entscheidungsgrundlagen fielen die Entscheidungen, wie die eigene Arbeit zu gestalten sei, verschieden aus. Und vor diesem Hintergrund verschiedener Vorge-

hensweisen vor 2001 sind auch die Reaktionen auf die Gesetzesänderungen unterschiedlich.

In Leipzig hat sich mit dem neuen Gesetz kaum etwas an der Arbeitsweise verändert und dementsprechend positiv oder indifferent wird der Wandel der gesetzlichen Grundlage aufgenommen. Zwar müssen einige Frauen, die sich vorher noch – offensichtlich im Gegensatz zur Gesetzesinterpretation des Gesundheitsamts – verpflichtet gefühlt hatten, von sich aus zur Untersuchung zu kommen, jetzt durch Argumentation, Vertrauensarbeit oder Wecken eines Bedürfnisses überzeugt werden. Aber vor wie nach dem Gesetz liegt die Hauptaufgabe der verantwortlichen Mitarbeiterin in der aufsuchenden Arbeit. 80, manchmal 90 Prozent der Arbeit würden vor Ort erledigt, »weil das das Effektive ist«. Allein die gesundheitlichen Untersuchungen werden im Amt durchgeführt. Dementsprechend steht bei der aufsuchenden Arbeit vor Ort auch nicht die Gesundheitsbetreuung im engeren Sinne im Vordergrund, sondern Aufklärung über sichere Sexualpraktiken und auch Gespräche über andere Themen und Schwierigkeiten, die die Arbeit mit sich bringen, werden angeboten. Dabei sieht sich das Gesundheitsamt quasi als dienstleistendes Unternehmen, das akzeptierende Sozialarbeit, berufliche »Fortbildung« und Gesprächsbetreuung anbietet. Die für eine Behörde sehr flexiblen Arbeitszeiten der aufsuchenden Mitarbeiterin unterstützen diese Ausrichtung. Letztlich stehen immer das Interesse und die (möglichen) Wünsche der Frauen, die als selbstbestimmte Kundinnen betrachtet werden, im Mittelpunkt.

»[...] es ist nicht so, dass man sagt: ›Ich begleite Dich jetzt.‹, sondern immer unter der Fragestellung – sie sind ja ein selbständiger Mensch – : ›Benötigst Du Hilfe? Soll man Dich begleiten? Wer soll Dich begleiten?‹ Es ist ja nicht gesagt, dass, selbst wenn ich das Gespräch führe, dass ich ihn begleiten muss, sondern es gibt ja auch noch das Jugendamt, die also auch noch, wenn sie unter 27 sind, sie betreuen können, und wenn sie möchten, dann sagt man, o.k., ich begleite Dich, nech...«

Das eigene Angebot wird in Leipzig als unentgeltliche Option angesehen, die den Frauen nahegebracht werden muss – und gute Arbeit zu leisten, bedeutet, die Frauen zu überzeugen, freiwillig zu kommen. Die Annahme, dass die Entscheidung bei den Frauen selbst liegen muss, ist einerseits im akzeptierenden Ansatz der Sozialarbeit begründet, in dem, vereinfacht gesagt, angenommen wird, dass allein das weiterhelfen kann, was auch gewollt wird. Andererseits – oder auch damit einhergehend – werden die Frauen als Arbeiterinnen oder Ausübende eines be-

stimmten Jobs betrachtet, der sich in vieler Hinsicht nicht wesentlich von anderen unterscheidet. Zwei Mitarbeiterinnen des Gesundheitsamts:

*Mitarbeiterin 1:* »Und es gibt aber Probleme, wie bei jedem arbeitenden Menschen, es gibt einfach Dinge, über die man sich mal austauschen möchte, die man am besten bewältigen kann, wenn man mit jemandem drüber redet, und das wird wirklich dankend angenommen, da ist jemand, der weiß, was ich tue, vor dem muss ich mich nicht verstecken, das ist ein akzeptierender Arbeitseinsatz, äh, -ansatz den wir haben. Und insofern ist auch wirklich ein Bedarf da. [...] Da geht's auch nicht immer nur um gesundheitliche Dinge. Sicher ist das unser Hauptanliegen, ne, auch die soziale Problematik.«

*Mitarbeiterin 2:* »Dadurch dass ich der einzige Ansprechpartner bin, kommt natürlich alles zum Tragen. Also, was an Problemen ist. Wo sollen sie sonst hingehen?«

Frauen, die in der Prostitution arbeiten, sind nach Ansicht und bisheriger Erfahrung des Gesundheitsamts Leipzig auch keine Hauptbetroffenengruppe für sexuell übertragbare Krankheiten. »Das ist das, was wir untersuchen, mehr können wir nicht aussagen. Aber da hat sich schon vor dem Infektionsschutzgesetz nicht gezeigt, dass das ne Gruppe ist, die besonders risikobehaftet ist, und auch jetzt nicht.« Auch ausländische Frauen, insbesondere aus den mittel-osteuropäischen Ländern, die in der Öffentlichkeit und nach Aussagen der Interviewpartner auch von Institutionen wie dem Robert-Koch-Institut oft als Hauptüberträgergruppe von STD, also sexuell übertragbaren Krankheiten, gelten, sind beim Gesundheitsamt Leipzig bisher nicht dahingehend aufgefallen. Die Erfahrungen zeigten stattdessen, dass migrierte Frauen besonders häufig zur Untersuchung kämen, da diese einerseits anonym sei und sie dadurch andererseits verhinderten, wegen Krankheiten aufzufallen. Und auch die Wahrnehmung, dass ungeschützte Sexualpraktiken zunähmen, wird vom Gesundheitsamt Leipzig nicht geteilt – diese würden teilweise werbend angeboten, de facto von den dem Gesundheitsamt bekannten Frauen aber nicht praktiziert. Hier dominiert eine Darstellung der eigenen Klientel, in der die Frauen nahezu einer rational kalkulierenden Geschäftsfrau gleichen – und ähnliche Probleme persönlicher wie beruflicher Art mit dieser teilen.<sup>11</sup>

---

11 Einschränkung gilt allerdings: »...es ist echt ein kleiner Teil, die hierher kommen und sich untersuchen lassen.« Es wäre also denkbar, dass es insbesondere weitgehend selbstverantwortlich handelnde Frauen sind, die zur Untersuchung kommen und daher bekannt sind, während diese eigentändige Sorge um sich bei vielen Frauen, die dem Gesundheitsamt unbekannt bleiben, nicht anzutreffen sein könnte.

Die Entscheidung für aktivierende, aufsuchende Arbeit, die auf Freiwilligkeit und die Fähigkeit zu eigener Entscheidung setzt und diese fordert, ist einerseits überzeugungsbedingt – sie bringt andererseits aber auch Akteurinnen in den Blick, die diese Entscheidungen treffen und die sich in vielen Belangen nicht von anderen Berufstätigen unterscheiden. Wissen, Handlungen und die Gegenstände der eigenen Wahrnehmung konstituieren sich hier gegenseitig.

Es wird jedoch auch nicht übersehen, dass die Annahme der Selbständigkeit der Frauen auch ihre blinden Flecken mit sich bringt. Man versucht vielmehr, durch Initiative, Aufklärung und Vertrauensarbeit möglichst viele Frauen zu erreichen, die nicht aus eigener Initiative um gesundheitliche Untersuchung bemüht sind. So berichtet die Leipziger Streetworkerin, die Frauen seien teilweise »enttäuscht und entsetzt«, wenn sie längere Zeit nicht aufgesucht würden – und deutet damit an, dass es nicht Jeder von sich aus in den Sinn zu kommen scheint, die Initiative zur Untersuchung zu ergreifen. Es ist also keinesfalls das einseitige Bild der postmodernen Unternehmerin ihrer selbst, das da entworfen wird. Die Frauen werden durchaus auch als kurzsichtig, allein auf das schnelle Geld hin orientiert und ohne Gedanken an die eigene Gesundheit und Zukunft beschrieben. Auch dass Prostitution ein Job wie jeder andere sei, bestätigen die Erfahrungen des Gesundheitsamtes Leipzig keinesfalls. Die meisten Klientinnen wollten weder offiziell als Prostituierte sozial- oder krankenversichert sein, und selbst wenn sie professionell arbeiteten, interessierten sie die Möglichkeiten des ProstG wenig. Ein Interesse, sich als Steuerzahlerin registrieren zu lassen, scheint auch keinesfalls die Regel zu sein. Die Probleme, die sich aus diesen Verhaltensweisen ergeben können, werden allerdings nicht allein als prostitutionspezifisch beschrieben, sondern, wie das obige Zitat zeigt, in den Kontext allgemeiner Arbeitszusammenhänge gestellt und als solche auch mit den Frauen thematisiert. Die Arbeit, die in gehobenen Kontexten von der vertraulich handelnden Steuerberaterin, durch den persönlichen Psychologen des Managers oder von der Unternehmensberaterin geleistet wird, wird hier in Ansätzen und auf ähnlich anonymer Basis vom Gesundheitsamt mit übernommen. Geschriebenes Recht bestimmt in diesem Falle in Leipzig eher indirekt, über die (möglicherweise) daraus resultierenden Stellenkürzungen, als direkt die konkrete Form des behördlichen Umgangs mit Prostitution.

In *Dresden* dagegen wird diese rechtliche Unbestimmtheit des eigenen Auftrags, die in Leipzig einen vergleichsweise kreativen Umgang mit den eigenen Ressourcen und Möglichkeiten provoziert, als problematisch betrachtet und das Gesetz (das heißt: geschriebenes Recht) bestimmt hier vor wie nach der Gesetzesänderung weitgehend den Um-

gang mit Prostitution. Früher, als die Frauen alle 14 Tage zur Untersuchung kommen mussten, weil »das Gesetz« so war, »war es für uns nicht so sehr schlecht«. So wird hier der Gegensatz zum Heute eingeleitet.

»Da hatte man eine Handhabe, auch die Hausbesuche zu machen. Konnte man sagen ›Also wer hier arbeitet, der muss kommen, lasst euch alle untersuchen, dass ihr alle gesund seid.« Und das war eigentlich ganz günstig, und da haben wir eigentlich angefangen mit drei, vier Prostituierten und haben dann im Laufe der Jahre vielleicht 400, 500 dann gehabt. [...] Es war schon ganz schön viel Arbeit. Wir waren früher fünf Sozialarbeiterinnen, eine Ärztin, eine Schwester. Wir hatten eigentlich alle zu tun. Wir haben viele Hausbesuche gemacht. Haben viel Leute aufgesucht, haben sie zur Untersuchung... haben sie behandelt hier. Also im Prinzip läuft das hier alles jetzt auch noch so ähnlich. Nur durch die neue Gesetzgebung ist ungefähr die Hälfte nicht mehr da. Jedenfalls nicht bei uns [...] aber, arbeitet schon noch, aber kommt eben nicht mehr. Ne und das war eigentlich von der Sache her ganz günstig, dass dieses Gesetz war, dass sie alle kommen mussten. Waren alle [...] wurden alle untersucht und alle gesund gewesen und war eigentlich keine schlechte Sache. Aber durch dieses neue Gesetz ist das jetzt ein bisschen abgerutscht, und viele glauben, da nicht mehr kommen zu müssen. Gibt viel Krankheiten, die kommen jetzt eigentlich nur noch, wenn sie Beschwerden haben. Ein großer Teil, also so 200, oder so kommen noch regelmäßig, aber wie gesagt, die anderen kommen nur, wenn irgendwo was ist. Hausbesuche machen wir jetzt auch recht wenig, weil wir jetzt ganz wenig Personal sind.«

An diesem Zitat fallen eine ganze Reihe von Unterschieden im Vergleich mit Leipzig auf. Einerseits werden altes wie neues Gesetz anders wahrgenommen. Während die Frauen früher in Dresden zur Untersuchung kommen mussten und es daher auch taten, kommt heute nur noch die Hälfte der Frauen. Die in Leipzig noch heute praktizierten und als wesentlicher Teil der Arbeit angesehenen Hausbesuche werden in Dresden heute kaum noch unternommen – obwohl sie eine Möglichkeit bieten würden, die Frauen, die auch in Dresden vorrangig in Wohnungen arbeiten, weiterhin zu erreichen. Die Begründung: Früher hatte man eine rechtliche Handhabe, Hausbesuche zu machen und Frauen ohne aktuellen Gesundheitsausweis aufs Amt zu laden, und früher gab es mehr Mitarbeiterinnen, die die Arbeit erledigten. Im Vergleich mit Leipzig ist allerdings die heutige Anzahl der Mitarbeiterinnen keinesfalls geringer. Teilweise wirken die Ausführungen, als würden die Vorteile des alten Gesetzes vorrangig im Hinblick auf die eigene Arbeit begründet, denn früher »war es für uns nicht so sehr schlecht«, und vor der Gesetzesän-

derung hatten die Mitarbeiterinnen durch die Hausbesuche trotz höherer Belegung »eigentlich alle zu tun«.

Die Legitimität der eigenen Aufgabe scheint mit dem neuen Gesetz von allen Seiten in Frage gestellt zu werden – die Prostituierten kommen nicht mehr, und die Stadt kürzt die Stellen –, während sich in der eigenen Wahrnehmung aber die Situation und das gesundheitliche Risiko, welches von unüberwachter Prostitution ausgeht und für die Prostituierten selbst besteht, in keiner Weise verändert hat. Als Kontexte dieser differenten Wahrnehmung und Handhabung des Gesetzes sowie der eigenen Arbeit werden eine andere Situationswahrnehmung, unterschiedliche berufliche Selbstbilder und verschiedene Ansichten über die Frauen deutlich. Im Gegensatz zu Leipzig, wo betont wird, Prostituierte seien keine besonders gefährdete Gruppe im Hinblick auf sexuell übertragbare Krankheiten, herrscht in Dresden die Einschätzung einer besonderen Gefährdung vor, die eine gesetzliche Untersuchungspflicht sinnvoll erscheinen ließe.

»Na ja, man würde die Gesundheit, es wäre besser für die, [...] für die Prostituierten wäre es von der Sache besser, weil man einen größeren Teil besuchen könnte. Man wäre sicher, dass (sie) gesund (sind). Jetzt sind viele, die überhaupt nicht kommen. Wenn ein Großteil der Leute, also wir haben ja hier, ich weiß gar nicht wie viel, haben ja keine Krankheit, oder so. Ich meine, die sind da ja nicht. Es ist ja so verbreitet, die haben ja, es ist ja leider Gottes so, dass jetzt viele Prostituierte (trotz) AIDS ihnen ein Angebot machen. Viele auch den Preis irgendwie drücken, und da aus Geldnöten, oder [...] es ist eben oft das Angebot, dass sie (es) ohne machen, selbst so. Aber die sagen eben, das war, das machen sie nie und es ist schon. Aber die Praxis sieht anders aus, dass sie eben für 50 Euro oder 30 [...], eben ungeschützten Verkehr haben. Man weiß ja nicht, wo die alle vorher waren und es ist also... das Risiko sich irgendetwas zu holen, das ist schon relativ groß. Aber, die machen es eben. Das ist klar. Das ist, das wird in fast jedem Puff gemacht. Das ist Norm. Da kriegen alle mehr aufs Konto.«

Nicht nur grundsätzlich werden Prostituierte hier als gefährdete und gefährdende Gruppe wahrgenommen, auch in Bezug auf die Einschätzung der gängigen Praktiken wird die momentane Situation anders eingeschätzt als in Leipzig. Insgesamt ist der Ton alarmierender, und immer wieder wird die Möglichkeit oder Unmöglichkeit von Hausbesuchen mit der Gesetzeslage in Verbindung gebracht. Und das Selbstverständnis der eigenen Arbeit erscheint auch in anderer Hinsicht stark an Gesetzen (beziehungsweise geschriebenem Recht) und scheinbar eindeutigen Geboten orientiert. Ansätze, die wie in Leipzig Freiwilligkeit und Selbstverantwortung sowie die Erziehung dazu in den Mittelpunkt stellen, werden

im Vergleich zwischen heute und früheren Erfahrungen dagegen skeptisch betrachtet.

»Und da wäre es eigentlich [...] von der Seite ist es besser, wenn man das einfach mal ein bisschen so Druck hat und sagt, gut, da sind sie alle untersucht. Andere Seite ist das, ist jeder für sich selber verantwortlich und letztlich auch die Freier [...] die denken sich, was soll's, die eine Sache dann. Aber so von der Sache her, dass man sagt, es [...] der größte Teil ist eben, wenn man untersucht und es eben okay. Das war eigentlich von der Sache her das bessere dann. Als auf dieses ewige großzügige, freiwillige [...] was jetzt alle sagen. Na ja, aber da ist man aber sicher noch so vom...vom alten Schlag. Das war eben vorher ganz anders, und aber es war nicht schlecht, muss ich sagen. Das war schon so, dass [...] konnten alle behandelt werden, man will [...] aber jetzt ist ja ein Großteil, man ist sich ja gar nicht mehr sicher, wer wo ist und wer gesund ist. Ein Großteil hat wirklich [...] konnten wir nicht tätig werden.«

Letztendlich war in der Dresdner Perspektive die Situation früher einfacher und eindeutig: Untersuchung war Pflicht und wurde durchgesetzt, sodass man sicher war, wer wo wie arbeitete und dass alle gesund waren. Ein Hinweis darauf, welches besondere behördliche oder staatliche Interesse an der Gesundheit von Frauen, die in der Prostitution arbeiten, besteht, wird in dem Interview nicht gegeben. Allein die Prostituierten werden als Nutznießerinnen, »für die es besser wäre«, benannt. Freier, die das Geld haben, zu einer Prostituierten zu gehen, werden dagegen ausdrücklich ausgeschlossen vom unentgeltlichen Untersuchungsangebot. Auch eine wie auch immer definierte gesellschaftliche Notwendigkeit wird nicht als Begründung herangezogen, und darüber hinaus interessiert in Dresden noch weniger als in Leipzig, ob die Frauen legal oder illegal arbeiten. »Das interessiert uns auch nicht, ob die legal sind, ob die illegal sind [...] das interessiert uns nicht. Uns interessiert, dass sie gesund sind.«

Anders als in Leipzig, wo das Amt versucht, die Frauen als selbständige Berufstätige anzusprechen, deren jobbezogene Interessen und Schwierigkeiten ihren Platz in der Beratung in etwa gleichberechtigt neben Gesundheitsfragen erhalten, steht somit in Dresden die Gesundheit der Frauen im engeren Sinne im Mittelpunkt des Interesses. Die Anreize zur gesundheitlichen Vorsorge sind dementsprechend auch andere.

»Dann kriegen sie dann immer [...] Kondome kriegt jeder dann geschenkt, als Anreiz, wenn sie wiederkommen. Und dann dürfen sie in die große Kondomdose fassen, wenn sie hier fertig sind. Wie ein Bonbon. Na ja, aber gibt es auch Bunte drinnen, also es ist nicht so. Das machen sie immer ganz gerne. Das ist auch wieder als Anreiz. Na ja [...] und wenn so Weihnachten ist, dann



haben wir halt immer irgendwelche kleine Geschenke. Da sind sie ja wie die Kinder, die haben ja sonst immer kaum jemand. Na machen wir hier so und da fragt schon jeder, ob sie wieder Weihnachten noch kriegen oder wenn eine Geburtstag hat, und der kommt gerade, kriegt er auch was und so [...] das machen wir schon, kommen ja immer, sind wie die Kinder. Dann freuen sie sich.«

Druck und Belohnung für eine teilweise als kindlich dargestellte Klientel gehörten in Dresden zusammen und waren die alten Rezepte der Gesundheitsüberwachung. Mit dem Wegfall der rechtlichen Möglichkeiten, Zwang auszuüben, erweist sich jedoch die Belohnung allein als unzureichend.<sup>12</sup>

Insgesamt werden neben den rechtlichen Vorgaben in beiden Gesundheitsämtern Differenzen im Berufsbild sowie in der Sicht auf die Frauen bedeutsam für das eigene Vorgehen, allerdings ergeben sich auch durch die jeweiligen Ansätze verschiedene Erfahrungen und Bilder der Situation. Wissen, die konkreten Handlungen der Regulierung und die Gegenstände der Regulierung konstituieren sich somit gegenseitig.

#### *»Hintermänner« und »Förderer« der Prostitution*

Ist schon das Wissen um die Prostituierten selbst bei den meisten Interviewten gering, sodass sich eventuelle Maßnahmen der Regulierung auf Vorurteile, Vermutungen beziehungsweise Wissen über begrenzte Ausschnitte stützen müssen, stellen Hintermänner und Förderer der Prostitution in vieler Hinsicht einen blinden Fleck im behördlichen Netz der Informationen dar.

Selbst in Plauen, wo die Kontakte ins Milieu als relativ gut beschrieben werden und das eigene Wissen über (Wohnungs-)Prostitution und die Betreiberinnen und Betreiber im Hintergrund präziser ist als beispielsweise in Leipzig, werden die Grenzen dieses Wissens und der im Anschluss möglichen Regulierungen besonders im Hinblick auf das Umfeld der Prostitution deutlich. Von Maßnahmen beziehungsweise weitergehenden regulierenden Eingriffen in die Strukturen oder Modalitäten der lokalen Organisation der (Wohnungs-)Prostitution und damit auch in die Arbeitsbedingungen von Prostituierten, wird auch in Plauen nur im Hinblick auf die Überwachung der moderaten Sperrgebietsverordnung berichtet. Dies überrascht vor allem deshalb, weil gerade im Plauener Interview im Widerspruch zum Prostitutionsgesetz betont wird: »die Prostitution an sich wird nicht verboten. Die Förderung der Prosti-

12 Ob in Dresden letztendlich weniger oder mehr Frauen die Möglichkeiten der Gesundheitsvorsorge nutzen als in Leipzig, kann hier nicht beurteilt werden.

tution, aber die Prostitution nicht«. Unabhängig von der eigenwilligen Interpretation der neuen Rechtslage, scheint diese Aussage ein Vorgehen gegen die Förderer der Prostitution zu begründen. Und der verantwortliche Polizist nennt auch Ermittlungen gegen die Förderung der Prostitution in einem Atemzug mit Ermittlungen, die man im Bereich illegaler Aufenthalt, Verdacht auf Menschenhandel und Erscheinungen wie Nötigung, Erpressung, Körperverletzung geführt hätte.

An dieser Stelle wird in seinen Aussagen jedoch auch die Prekarität des polizeilichen Wissens um das Milieu und die Hintermänner oder Förderer deutlich. So berichtet der Plauener Beamte prägnanterweise, dass es sich bei dem einzigen Fall, den sie in den letzten Jahren zur Anzeige gebracht hätten, um eine Erpressung gehandelt habe, die »mit dem Rotlicht gar nichts weiter zu tun« hatte, – um im nächsten Satz zu betonen:

»Man vermutet das im Hintergrund, aber weder der Geschädigte noch der Täter hat das zum Ausdruck gebracht, damals, dass sie in Konkurrenz stehen, sag ich mal was Rotlicht betrifft. Sicher wird's so gewesen sein. Aber, man muss es ja beweisen. Wie gesagt, der Geschädigte hat sich in der Richtung nie geäußert, der ist lediglich erpresst worden. [...] Und mehr nicht, also könnte man selbst diese Sache noch mit raus nehmen, die wirklich große Sache, der am Ende dann wirklich auch ein paar Jahre inhaftiert wurde. Und auch die Mittäter.«

Internes »Wissen« oder Ahnungen über das Milieu, wie sie die Polizei in Plauen durch ihre guten Kontakte erlangen mag, sind ohne Beweise weitgehend wertlos. Und die Selbstregulierungspraktiken des Milieus scheinen intern so weit anerkannt, dass die Polizei von den tatsächlichen Vorgängen offiziell nur wenig erfährt.

Abgesehen von der Überwachung der gewerberechtlichen Vorgabe der Trennung von Gastronomie und Zimmervermittlung in Leipzig und dem Interesse des Leipziger Finanzamts an den solventen Hintermännern wird auch in keinem anderen Interview davon berichtet, dass man Förderer oder Hintermänner der Prostitution grundsätzlich in den Mittelpunkt von Ermittlungen stelle. Und dies, obwohl einige Details in den Berichten der Polizei zumindest auf Abhängigkeitsverhältnisse hinweisen, die im Hinblick auf die rechtlichen Definitionen von Ausbeutung der Prostitution oder gar Menschenhandel von Interessen sein könnten. So »weiß« der Interviewpartner der Leipziger Polizei nicht nur, dass viele der Frauen einen »Freund« oder Vermieter im Hintergrund haben, der von der Prostitution profitiert und sie ermöglicht, sondern er berichtet auch von Zuständen, in denen »die Frauen in einer relativ(en) materiel-

len Abhängigkeit« gehalten werden, und benennt bestimmte Formen von Heiratshandel direkt:

»Und sie werden auch sehen, wir haben hier auch, es sind auch relativ viele deutsche Männer, oder viele [?] relativ, die sagen wir mal mit Thailänderinnen oder aus dem ostasiatischen Raum kommenden Frauen verheiratet sind, liiert sind, die sie mitgebracht haben und hier anschaffen lassen und die das auch wollen, die haben die offensichtlich unter diesen Bedingungen kennen gelernt, und die habe ich auch selbst schon erlebt, als ich hier in der Sachsenterme war, hier in Paunsdorf, da sah ich doch mal so eine [?] rumsausen, Männer und Frauen, die aber offensichtlich zusammengehören als eine Familie, aber wo ich genau wusste aha, die schaffen dort an und die schaffen dort an, das war dann schon bekannt.«

Die Begründung, weshalb dieses Wissen keine Konsequenzen hat, ist immer die gleiche: Die Frauen wollen das auch, oder ihre Abhängigkeit ist nur »relativ«, denn »die könnte es sofort beenden, wenn sie es nur wollte. Man könnte auch sagen: könnte.« Der an dieser Stelle durch den Irrealis markierte Zweifel begründet jedoch keinesfalls ein weitergehendes Interesse beziehungsweise Nachforschungen zu diesen Freunden oder »Förderern« der Prostitution. Allein wenn es eindeutige und beweiskräftige Hinweise auf größere Straftaten gibt, werden die Hintermänner der Prostitution relevant, wie im Folgenden dargestellt werden wird. Dabei wird auch deutlich, welche Erfahrungen den Hintergrund bilden für das sonstige relative »Desinteresse« an den Hintermännern der Prostitution.

Alles in allem werden in den befragten Behörden in Sachsen trotz der offiziellen Annahme der Sittenwidrigkeit der Prostitution und abgesehen vom Ausländerrecht kaum explizit auf die Personen der Prostituierten oder ihre Förderer beziehungsweise Hintermänner bezogene Kontrollen durchgeführt. Auch die Gesundheitsämter können (und wollen) diesbezüglich nur regulierend eingreifen, indem sie auf die eine oder andere Art und Weise Einfluss auf die Interessendefinition der Frauen ausüben. Gesetze dagegen, nach denen die Orte der Prostitution (wenn auch unterschiedlich) reguliert werden können, spielen in Sachsen nach wie vor eine relativ bedeutsame Rolle für die Kontrolle und das behördliche Wissen über Prostitution.

### 3.2.3 Kriminalität

Insgesamt wird die Polizei in unseren Interviews primär als eine strafverfolgende Behörde beschrieben, die sich nicht mit Ursachen der Pros-

stitution und mit Prävention beschäftigen kann. Zugleich sagen die direkten Akteure vor Ort übereinstimmend, dass Straftaten, nach denen polizeiliche Ermittlungen eingeleitet werden, also Straftaten, bei denen es »um Zwang, um Ausbeutung, um Ausnutzung, um Gewaltstraftaten geht« (Dezernatsleiter KriPo PD Leipzig), sich im einstelligen Bereich im Jahr bewegten und »eigentlich kein Problem« (derselbe) darstellten – und dies weder in Sachsen noch grenzüberschreitend. Als »Ursachen« dieser geringen Zahlen der Strafverfolgung im Kontext der Prostitution werden einerseits Maßnahmen der Kontrolle und Verfolgung genannt: In Leipzig habe man es nicht so weit kommen lassen wie in den alten Bundesländern – und auch im Einflussbereich der Polizeidirektion Görlitz seien die Etablissements alle geschlossen worden. Andererseits spielt sich, wie in Leipzig sowie im Hinblick auf Hintermänner und Förderer der Prostitution schon deutlich wurde, auch viel im Dunkel privater Wohnungen ab und bleibt somit unentdeckt. Grundsätzlich, wenn auch etwas widersprüchlich, wird jedoch immer wieder betont, dass die Lage entspannt sei und die erwarteten Delikte oder hintergründigen Netzwerke nicht nur nicht bekannt seien, sondern tatsächlich auch nicht existierten.

»Die Entwicklung hat es gebracht, dass es nicht bloß von uns als solches nicht erkannt wurde, sondern dass es eben einfach nicht so vorhanden ist, wie man sich das landläufig vorstellt.« (Derselbe)

Die geografische Lage außerhalb von Ballungsräumen beziehungsweise im »toten Winkel« der Grenze, wirtschaftliche Faktoren, wie die geringe Kaufkraft oder billigere Angebote jenseits der Grenze, sowie mangelnde Anonymität für kriminelle Strukturen in den kleineren Städten werden neben der eigenen kontrollierenden Präsenz als Ursache für dieses teilweise doch mit einem gewissen Erstaunen berichtete Phänomen der Irrelevanz von Prostitution und Rotlichtkriminalität bezeichnet.<sup>13</sup>

#### *Gewalt und Ausbeutung in der Wohnungsprostitution und durch Menschenhandel*

Obwohl sie generell betonen, dass Straftaten im Bereich der Prostitution im eigenen Verantwortungsbereich nur in geringem Maße auftreten, thematisieren alle Interviewpartner der Polizei bei der Beschreibung ihres Aufgabengebiets Abhängigkeit, Gewalt oder Ausbeutung im Umfeld der Prostitution. Dabei problematisieren sie vorrangig den hohen Grad

<sup>13</sup> Darüber hinaus ist unter den Interviewpartnern niemand von BGS oder der Landes- oder Bundeskriminalpolizei, die sich schwerpunktmäßig mit größeren Delikten im Kontext der organisierten Kriminalität beschäftigen.

an polizeilicher Unwissenheit in bezug auf das Geschehen im Milieu – aber die Beschreibungen eigener Interventionen bleiben aus; auch dann, wenn, wie im Leipziger Fall, Abhängigkeitsverhältnisse unterhalb der Schwelle direkter Gewalt oder gar gewaltsame Mechanismen der Selbstregulierung des Markts wahrgenommen werden. Grundsätzlich wird im Kontext von Gewalt und Unwissen meist die weitgehend unkontrollierte Wohnungsprostitution benannt, während öffentliche Etablissements, insbesondere Bordelle, von einem Interviewpartner fast als Hort der Freiheit beschrieben werden: »[...] wenn man dort Kontrollen macht, da werden Sie dort keine Situation finden, wo sich da jemand geknechtet fühlt oder so. Die gehen dort rein, und teilweise sind das recht lockere Verhältnisse« (derselbe). Wohnungsprostitution dagegen wird in mehreren Interviews als gut organisierter Bereich beschrieben, im dem viel Geld durch illegalen Aufenthalt und Ausbeutung gemacht werden könne und gemacht werde.

»Organisiert ist die sehr gut. Also, weil das zu Anteilen natürlich auch mit unerlaubt eingereisten, unerlaubt aufhältigen Frauen gemacht wird. Das ist klar. Die sind rechtlos, die können dementsprechend ausgebeutet werden, und da kommen die richtigen Gewinne zusammen. Das ist schon hochorganisiert, ne.« (Polizist aus Görlitz)

Dass die Polizei über diesen Bereich wenig wisse, auch keine Kenntnisse habe, inwiefern es Gewalt und Ausbeutung im eigenen Verantwortungsbereich – in diesem Falle im Grenzbereich – gebe, wird damit erklärt, dass es im Rotlichtmilieu »eigentlich nicht die klassischen Anzeiger, oft auch das klassische Opfer [nicht gibt], dem was gestohlen wird oder dessen Gesundheit massiv geschädigt wird und der dann zur Polizei hinläuft« (derselbe). Was hier als Thema nur angeschnitten wird, wird in unterschiedlichen Interviews besonders im Kontext des Themas Menschenhandel (wo es allerdings nach übereinstimmender Auskunft auch nur wenige Fälle gebe) mehr oder weniger ausführlich geschildert. So erklärt der Interviewpartner der Polizei in Plauen, die Anklage von Menschenhandel sei auch ein Problem des Vertrauens. Die meisten sagten nichts, da sie in ihren Heimatländern schlechte Erfahrungen mit polizeilicher Korruption gemacht hätten. Stärker als diese Erklärung betont er allerdings eine andere Aussage.

»Aber alle Aufgegriffenen, die werden nie gezwungen! [...] Also es ist ganz schwer, dort wirklich jemand zu finden, der sagt: ›Also, jawoll ich werd mit Gewalt, ich werd genötigt dazu.‹ Weil wir haben schon Mädels hier sitzen gesehen, die haben blaue Flecken am Arm gehabt, äh: ›Da hab ich mich gesto-

ßen!« Was, was-was soll mer da ermitteln dann, wenn selbst des Opfer schon sagt. [...] Sicher sind die da unter Druck, ich mein wir setzen da noch bissl nach, sach ich mal, wenn man das Gefühl hat oder das Gespür hat, dass da wirklich eh Gewalt und Erpressung oder was dabei ist. [...] aber solange äh die die, ich nenn sie jetzt mal die Opfer, nicht von sich aus sagen, dass da Gewalt da ist, und vor allen Dingen Angaben machen, kann man doch nicht ermitteln! Wo, in welche Richtung überhaupt, ne! Es ist schade...«

Opfer, die sich nicht als Opfer bekennen, Opfer, die nicht merken, dass sie Opfer sind oder Frauen, die »in der Regel nicht dazu [stehen] unter welchen Umständen sie sich hier aufhalten« (Polizeigewerkschafter) sind wiederkehrende Argumentationsfiguren der Polizei. Allein in einem aus Plauen berichteten Fall, in dem eine Frau freiwillig kam, machte sie auch eine Aussage als Opfer von Menschenhandel. Diejenigen, die bei Kontrollen aufgegriffen würden, sähen die Polizei eher als Feind, der ihnen ihre Verdienstmöglichkeit nehme. Für die Polizei entscheidet sich letztendlich anhand der Aussage, ob sie die Frauen vorrangig als Täterinnen im Sinne des Ausländergesetzes sehen und behandeln oder als Opfer von Menschenhandel. Ohne direkten Kläger gibt es in diesem Falle zwar einen Richter – aber gegenüber dessen Augen bleiben, auch hier, die Hintermänner der Prostitution verborgen.

Vor diesem Hintergrund relativiert sich bezüglich Menschenhandel sowie einfache Gewaltdelikte im Umfeld der Wohnungsprostitution der »Vorteil« des Plauer Verfahrens, durch relativ enge Kontakte ins Milieu und regelmäßige Kontrollen des Aufenthaltsstatus' der Frauen, genauere Kenntnisse zu haben, als sie beispielsweise in Leipzig vorhanden sind. Denn das eigene Wissen bezieht sich auch nur auf einen Teil der Phänomene: auf die (legale) geschäftliche Organisationsstruktur, den Tagesablauf, möglicherweise den Verdienst und den Aufenthaltsstatus der beschäftigten Frauen. Letztlich könnte auch der Plauer Beamte wie sein Leipziger Kollege in Hinblick auf seine Eingriffsmöglichkeiten in privaten Wohnungen sagen, er habe »gar keine, außer wenn eine Straftat angezeigt wird [...]. Der Rechtsstaat lässt da aber sonst keine Möglichkeit zu, in die Privatsphäre aus diesen Gründen einzudringen, das ist so«.

Die besonders in Leipzig auffallende Zurückhaltung gegenüber konkreten und teilweise durchaus informell bekannten Vorkommnissen von milieuinterner Gewalt und Abhängigkeit wird dann auch »plausibler« im Hinblick auf das von mehreren Interviewpartnern erklärte Ziel, die Hintermänner und nicht die einzelne, möglicherweise illegal arbeitende Prostituierte zu fassen. In mehreren Interviews wird deutlich, dass die rechtlichen Notwendigkeiten, die sich aus diesem Ziel ergeben, an-

dere Daten als informelles Wissen um mehr oder weniger persönliche Abhängigkeiten erfordern und dass ohne die Aussagebereitschaft von Frauen in Abhängigkeits- oder Gewaltverhältnissen auch für diese von polizeilicher Seite nicht viel getan werden kann. So erklärt der Interviewpartner der Leipziger Kriminalpolizei, dass Ermittlungen im Kontext von Menschenhandel nur eingeleitet werden, wenn es glaubwürdig Vorinformationen gibt.

»[...] Informationen, die sich überhaupt schon auf einer Ebene bewegen müssen, wo wir schon den Verdacht zu Kapitaldelikten haben, also zu schweren Straftaten, also nicht zu irgendwelchem Zeug, was weiß ich, was hier vermutet wird [...], weil es kommt für uns darauf an, auch wie beim Rauschgift, nicht den Konsumenten hier raus zu ziehen, sondern den Hehler, den Dealer zu erwischen, also der wirklich straff partizipiert von diesen Erlösen und auch dann das Ding rechtlich sauber zuzumachen, wenn es denn aufgedeckt ist. [...] Also Münchner Polizei ruft hier an und sagt: Wir haben einen heißen Tipp aus der Szene, bei euch kommen jetzt 10 Schwarzafrikanerinnen zu euch in einem LKW, und die sollen mal 14 Tage anschaffen, und die werden hier eingeschleust. Das sind Hinweise, die geben uns in jedem Fall Anlass zum Handeln, und die sind dann auch verifiziert, und das ist das Niveau, auf dem sich solche Untersuchungen bewegen, weil hier können Sie davon ausgehen, wenn Sie den ersten Täter am Schlafittchen haben in dieser Schiene, der hat nicht bloß einen Anwalt, der hat drei Anwälte. Und da geht es dann darum, die Maßnahmen rechtlich sauber durchzuführen, sonst ist es sinnlos.«

Neben dem, auch von anderen Interviewpartnern bestätigten, vorrangigen Interesse an denjenigen, die am Geschäft mit der Prostitution (illegal) verdienen, weist diese Aussage auch auf die Verfahrenszwänge hin. Da es nicht allein um Festnahmen geht, sondern auch um Verurteilungen, die gegenüber »raffinierten« Anwälten (und Richtern) begründbar sein müssen, sind gute Vorarbeit und eine rechtlich saubere Durchführung nötig. Einzelne Informationen ohne die Möglichkeit, diese beweisen zu können oder eine aussagewillige Klägerin zu finden, sowie weitgehend unsichtbare und unbenannte Gewalt bieten für diese Zwecke und Zwänge nicht die nötigen Grundlagen. Wo kein Kläger, ist daher meist auch keine Anklage, und wo kein dringender Verdacht oder keine Beschwerde anständiger Bürger erfolgt, findet auch keine Ermittlung in Bereichen statt, die weitgehend undurchsichtig sind. Eine Logik, nach der es nicht oder kaum um die möglicherweise von Straftaten konkret Betroffenen geht (oder gehen kann) – diese werden, glaubt man der neueren Literatur, in vielen Bereichen der Fürsorge nichtstaatlicher Projekte, Vereine und NGOs überlassen – sondern vorrangig um die Bekämpfung der hinter den alltäglichen Phänomenen vermuteten organi-

sierten Kriminalität, und um nachhaltige, finanziell lohnende Erfolge. Da vonseiten der Polizei nicht die Symptome kuriert werden sollen, sind aufwändige Strukturermittlungen wichtig und nicht das Vorgehen gegen einzelne Prostituierte. Ihre prägnanteste Ausprägung erhält diese Zielsetzung und der folgerichtige Blick auf Prostitution in den Aussagen eines Vertreters der Gewerkschaft der Polizei in Sachsen. Prostitution an sich wird hier ausschließlich im Kontext organisierter Kriminalität benannt, die zu bekämpfen sei. Um die Rolle und Person der einzelnen Prostituierten oder auch um Moral geht es in diesen Ausführungen keinesfalls.

»Ich werte das alles moralisch überhaupt nicht. Für mich ist das Wichtige, dass wir denjenigen, die die Kriminalität begehen, das Handwerk legen und gerade in der organisierten Kriminalität kann niemand mit absoluter Sicherheit sagen, wer-, wohin fließen denn die Gelder. Wir haben nun mal eine sehr bewegte Zeit, und ich kann mir gut vorstellen, dass sich der (Terrorismus) auch aus Prostitution finanziert. Ich meine, irgendwo gehen ja die Kanäle hin und in der organisierten Kriminalität ist alles möglich. Also da geht es nicht nur um Betäubungsmittel, sondern alles, womit viel Geld zu scheffeln ist, wird genutzt.«

Inwiefern die Kriminalisierung von Prostitution sowie ausländerrechtliche Bestimmungen, die eine legale Arbeitsaufnahme für viele unmöglich machen, einen Bereich erst schaffen, in dem dermaßen viel Geld auch hinter den Kulissen verdient werden kann, wird nicht thematisiert. Ebenso wenig wird in den Interviews die rechtliche Stellung der Frauen problematisiert, die in privaten beziehungsweise mehr oder weniger organisierten Abhängigkeits- oder Gewaltverhältnissen der Prostitution nachgehen. Eine rechtliche Besserstellung dieser Frauen, die persönlichen Schutz, die u.a. die Verhinderung von Ausweisung, einen rechtmäßigen Aufenthaltstitel in Verbindung mit Beratung, Betreuung und gegebenenfalls einer Arbeitserlaubnis beinhalten würden, werden von Frauenrechtsvereinen (vgl. KOK 2006) sowie Strafrechtlern (Renzikowski 2007: 57ff.) als Beitrag gewertet, die Aussagebereitschaft zu verbessern, weil für die betroffenen Frauen entsprechende Alternativen deutlich und möglich werden. Derartige Möglichkeiten werden jedoch in keinem der Interviews mit sächsischen Behörden genannt. Vielmehr wird zumindest indirekt die Eigenverantwortung der Frauen betont, ohne die Umstände, unter denen sie sich für bestimmte Arbeitsverhältnisse beziehungsweise den Verbleib in diesen Verhältnissen »entscheiden«, in Betracht zu ziehen. Die insbesondere durch internationale Abkommen wie CEDAW oder die EU-Richtlinie des Rats (EU-Richtlinie 2004/81



EG) nahegelegte Deutung, dass staatliche Stellen unter anderem durch die Gewährung von Aufenthaltstiteln aktiv für den Schutz der Menschenrechte einzelner Individuen (Frauen) eintreten könnten, ist in den geführten Interviews nicht oder nur selten zu finden.

Als (Interessen-)Vertreter »rechtschaffener« Bürger jedoch treten die Vertreter des Staats sehr wohl und durchaus kreativ in der Umsetzung geltenden Rechts in Erscheinung, wie der nachfolgend dargestellte Fall der Regulierung der Leipziger Straßenprostitution deutlich macht.

### 3.3 Die Regulierung der Straßenprostitution

Leipzig gilt bei den regulierenden oder (straf-)verfolgenden Behörden, der Polizei und dem Ordnungsamt, als eine »relativ unbedeutende Stadt« auf dem Gebiet der Prostitution. Weder Prostitution selbst noch »Kriminalitätsphänomene wie Rauschgift, die das tangieren« (Dezernatsleiter KriPo PD Leipzig), spielten im Vergleich mit der Situation anderer deutscher Städte eine besondere Rolle. Auch Schleusungskriminalität und Zuhälterkriminalität, das heißt, Bereiche, in denen es »um Zwang, um Ausbeutung, um Ausnutzung und um Gewaltstraftaten geht«, seien »in Leipzig eigentlich kein Problem« (derselbe). Aber Prostitution stelle nicht nur ein vergleichsweise unbedeutendes Phänomen dar, sondern sei auch nur »ein klitzekleines Aufgabengebiet der Polizei in der Stadt, also wirklich ein kleines Aufgabengebiet« (derselbe). Prostitution existiert als offiziell zu regulierender Bereich für Polizei und Ordnungsamt in Leipzig fast ausschließlich in Form von offen sichtbarer *und* störender Prostitution, die unter dem Begriff Straßenprostitution von nicht öffentlich auffällender und damit weitgehend irrelevanter Wohnungs- und Bordellprostitution unterschieden wird und die generell durch die Sperrgebietsverordnung verboten ist. Eine Verteilung der Aufmerksamkeit, die nichts mit den vorrangigen Orten der Prostitution zu tun hat, denn dies sind in Leipzig private Wohnungen. Im Hinblick auf Straßenprostitution geriet primär die Beschaffungsprostitution drogenabhängiger Frauen als öffentlich störender Faktor in den Blick von Polizei und Ordnungsamt. Diese wird aufgrund von Bürgerprotesten und der rechtlichen Grundlage der Sperrgebiets- und Polizeiverordnung mit Platzverweisen, Bußgeldern, Ordnungswidrigkeits- oder bei besonderer Beharrlichkeit gar Strafverfahren verfolgt und soll in die Unsichtbarkeit verdrängt werden. Da Beschaffungsprostituierte sich gegenüber Regulierungen, die wie Bußgelder und Strafen auf rationale Subjekte abzielen, als weitgehend resistent und »irrational« erwiesen, wurde zunehmend zu einer Regulierung der »anderen Seite« des Problems, der »Freier«, übergegan-

gen. Eine Erweiterung der städtischen Polizeiverordnung um ein Ansprechverbot zur Anbahnung der Prostitution auf öffentlichen Straßen (§3) (kurz Ansprechverbot) schuf hier die rechtliche Grundlage für das kommunale Vorgehen, Bußgelder auch gegen augenfällige »Freier« zu verhängen. Vorab hatten allein Maßnahmen der Verkehrskontrolle Möglichkeiten geschaffen, am Straßenstrich kreisende »Freier« wegen Verkehrsbehinderung indirekt zu belangen. Wohnungen, in denen sich der größte Teil des Leipziger Prostitutionsgeschäfts abspielt, bleiben weitgehend außerhalb des Interesses und der Erkenntnis von Polizei und Ordnungsamt. Nur sofern sie im Sperrbezirk liegen und ein begründeter Verdacht (oder Beschwerden) vorliegt, hat die Polizei überhaupt eine Möglichkeit, Wohnungen zu kontrollieren. Allein eine Mitarbeiterin des Gesundheitsamts macht regelmäßige Besuche in Wohnungen (sowie in Clubs und Bordellen), um die Frauen von den Möglichkeiten der kostenlosen Untersuchung in Kenntnis zu setzen oder sie daran zu erinnern. Angemeldete Gewerbebetriebe, wie Sauna- und Massageclubs, in denen unangemeldet Prostitution im Sperrgebiet stattfindet, können im Rahmen einer Gewerbekontrolle legitim überprüft werden.

### 3.3.1 Praktiken

»Da geht es um Drogen und Prostitution. Da geht's um beides, weil du das eigentlich nicht mehr voneinander trennen kannst. Weil die Prostitution in Leipzig halt ein Drogenproblem ist.«

Straßenprostitution oder öffentliche Beschaffungsprostitution wird in Leipzig von Ordnungsamt (siehe Zitat oben) und Polizei übereinstimmend als das Leipziger Prostitutionsproblem definiert und auch die konkreten Schritte der Regulierung dieses Problems durch die beiden Behörden decken sich in weiten Teilen. Eine Übereinstimmung, die zunächst als eine logische Folge der rechtlichen Regelung von Prostitution in Leipzig erscheinen kann. Denn während Wohnungs- oder Bordellprostitution zumindest außerhalb des Sperrgebiets de facto erlaubt sind, aber durch die Nichtanerkennung der Sittlichkeit der Prostitution in Sachsen teilweise in einer rechtlich uneindeutigen und kreativ handhabbaren Grauzone existieren, ist Straßenprostitution in ganz Leipzig durch die Sperrgebietsverordnung eindeutig verboten. Sie stellt demnach eine Form der Prostitution dar, gegen die Ordnungsamt und Polizei rechtlich abgesichert vorgehen.

*Nicht Recht, sondern Bürgerwillen als Anlass der Intervention*

Dennoch legitimiert der Interviewpartner des Ordnungsamts die Erfordernis, Straßenprostitution zu regulieren, das heißt, sie generell zu verhindern oder zumindest an den Rand der Stadt zu verdrängen, nicht allein mit dem Hinweis auf die rechtliche Verordnung. Diese stellt für ihn zwar die Grundlage der durchgeführten Kontrollen, Platzverweise und weitergehender Maßnahmen dar, scheint aber keinesfalls eine Notwendigkeit behördlicher Intervention zu konstituieren. Denn das eigene Eingreifen wird nicht als Reaktion auf die Existenz eines Straßenstrichs und den begangenen Verstoß gegen die Sperrgebietsverordnung beschrieben, sondern als notwendige Folge scharfer Bürgerproteste:

»[...] wir haben bis 1998 überhaupt nichts gemacht. Da ist das gelaufen, da gab es keine Beschwerden. Und dann gab es aber immer mehr Beschwerden durch die Bevölkerung, weil es ja auch größer geworden ist, weil die Mädchen ja auch auffälliger geworden sind, durch ihre Drogensucht. Und da gab es eine richtige Bürgervereinigung, die sich dort gegründet hat gegen den Drogenstrich. Und die richtig aggressiv gegen die Stadt gewettert hat. Und da musstest du zwangsläufig dort was machen. Und aufgrund dessen sind wir dann dorthin.«

Bürgerproteste und nicht der Verstoß gegen rechtliche Regelungen an sich (die Sperrgebietsverordnung) ließen das Ordnungsamt intervenieren und bestimmen sowohl »Aufgabe« als auch Ziele und Intensität der Maßnahmen. Überwachung und Verdrängung (zumindest aus dem Blickfeld), um weitere Beschwerden zu vermeiden, stehen im Mittelpunkt der behördlichen Bemühungen. Folgerichtig eindeutig ist für den Vertreter des Ordnungsamts, wie sie die Situation »sehen müssen« und was zu tun ist – und dies trotz innerer Vorbehalte.

»Man muss davon ausgehen, wir haben die eindeutige Aufgabe, den Straßenstrich zu verdrängen. Den Straßenstrich so niedrig wie möglich zu halten.«

»[...] du willst eigentlich bloß erreichen, dass die Mädchen, die Frau [...], dass du von der Strasse verschwindest, deshalb Platzverweise. Und dann kriegt meistens, zwischen einem und drei Tagen. Die meisten fragen dann, »wieso macht ihr drei Tage, die Polizei macht fast nur immer einen Tag!« Und wir machen drei Tage, manchmal [...] meistens. Das kommt ja immer auf die Prostituierte drauf an. Die »Hartnäckigen«, die kriegen drei Tage, die »Weniger-Hartnäckigen«, die kriegen einen Tag. Weil, bei der weiß man, da ist sie

verschwunden. Und bei der ›Hartnäckigen‹, da weißt du ganz genau, die (ist) in zehn Minuten wieder da.«<sup>14</sup>

*Grenzen der rechtlichen Regulierung »irrationaler Subjekte«*

Insbesondere die »Irrationalität« eines Teils der Objekte der Regulierung wirkt bei dieser Art des Vorgehens jedoch Probleme auf. Nur die eine Gruppe der Straßenprostituierten, die Hausfrauen, die sich durch Prostitution etwas dazu verdienen und ansonsten einem bürgerlichen Leben nachgehen, reagiere »rational« und im Sinne der Maßnahme des Platzverweises: Sie zögen sich zurück, um weitere finanzielle oder gar strafrechtliche Sanktionen zu vermeiden. Die andere Gruppe, in den Beschreibungen von Ordnungsamt und Polizei jüngere Frauen, die sich prostituieren, um ihren Drogenkonsum zu finanzieren, zeige sich von Platzverweisen weitgehend unbeeindruckt, sodass weitere Verfolgung und andere Maßnahmen nötig würden.

»Bei den jetzigen, die können ja fast alle nicht mehr so richtig denken. Die sind, also die meisten, sagen wir mal 70 Prozent von denen [...] Mädchen, die dort sind, die wissen überhaupt nicht, was wir denen erzählen. Das ist das Problem. Die sind meistens schon so weit unter Droge, dass die nicht mehr, [...] dass sie (nicht) aufnehmen können, was wir denen erklären, zu versuchen, sagen wir mal so. Und, da hilft auch kein Platzverweis mehr. Also, da musst du wirklich, [...] um die Aufgabe, die wir haben, zu erfüllen, musst du dort mit [...] ja mit Platzverweisen zwar arbeiten. Du musst aber das dann auch weiter verfolgen. Und das wird verfolgt, indem es dann zur Polizei geht. Dort wird entweder eine Ordnungswidrigkeitsanzeige gemacht [...] – Paragraph 120 OWiG –, oder wenn die mehrmals eingetragen worden sind, dann ist es schon eine Straftat. Dann [...] Beharrlichkeit, und das ist dann eine Straftat. Weil es mit Vorsatz ist [...] und damit wird ein Strafverfahren eingeleitet.« (Mitarbeiter Ordnungsamt Leipzig)<sup>15</sup>

---

14 Platzverweise werden nach sächsischem Polizeigesetz Paragraph 21 ausgesprochen und auch in anderen Kontexten als dem der Prostitution angewendet. Neben dem Platzverweis, der bis zu drei Tagen gilt, gibt es noch das Aufenthaltsverbot mit ein bis dreimonatiger Gültigkeit. Der Interviewpartner der Ordnungsamts berichtet: Die erste Zeit hätten sie in Leipzig im Hinblick auf den Straßenstrich, der damals noch weitgehend »Hausfrauenstrich« gewesen sei, mit Aufenthaltsverboten von einem Monat gearbeitet. Im Zusammenhang mit einem Aufenthaltsverbot werden ein Zwangsgeld von damals 250 DM und heute etwa 125 € festgelegt, das bei wiederholtem Antreffen »festgesetzt« werden solle. Dies habe nicht funktioniert, denn bevor man das Geld eingetrieben habe, sei das Aufenthaltsverbot hinfällig gewesen (»greif einmal einer nackigen Frau in die Tasche«), und daher wurde es nicht mehr angewendet.

15 Zwischen Polizei, Ordnungsamt und Staatsanwaltschaft ist das Verfahren genau festgelegt: Beim zweiten Platzverweis gibt es eine Ordnungswid-

Allerdings sind in den Erfahrungen der lokalen Akteure der weiteren ordnungs- und strafrechtlichen Verfolgung sowohl rechtliche als auch durch die Bewertung der Richter personenabhängige Grenzen gesetzt. So gebe es für verbotene Straßenprostitution »nicht viel«, wenn nicht andere Deliktarten hinzukommen, und schon gar keine Haftstrafen, welche die Frauen für längere Zeit von der Straße fernhalten würden. Offensichtliche Grenzen der strafrechtlichen Verfolgung und damit auch der (zumindest temporären) Lösung des Leipziger »Prostitutionsproblems« werden hier deutlich; sie werden allerdings von Polizei und Ordnungsamt unterschiedlich wahrgenommen und interpretiert. Der Mitarbeiter des Ordnungsamts begrüßt, dass es für Prostitution »nicht viel gibt«, da es in seinen Augen »eigentlich [...] ja keine Straftat (ist), wenn man es mal so richtig sieht«. Richtig sehen es seiner Meinung nach die Richter, die schon einordnen könnten, »dass es eigentlich, na ja arme Leute sind, wenn man so will«. Die Wahrnehmung der Betroffenen als eher bedauerns- denn bestrafenswert, auch wenn ihnen wegen ihrer Beharrlichkeit strafrechtlich relevanter »Vorsatz« attestiert wird, bestimmt die Beurteilung dessen, was »richtig« und damit auch rechtens ist. Dagegen kritisiert der Dezernatsleiter der Polizei die Richter und deren Unkenntnis der Situation, durch die es bisher nie zu einer Verurteilung und zu längeren Haftstrafen gekommen sei.

»Keiner hat dort Haftstrafen bekommen, im Gegenteil man hat denen Bußgelder auferlegt und Geldforderungen, also Strafbefehle und da haben wir gesagt: Also nee, das kann es ja wohl nicht sein, weil das heißt ja, die müssen sich ja wieder prostituieren, um das Geld zu erlangen, was sie wieder in die Ordnungsstrafe oder den Bußgeldbescheid legen müssen. Insofern biss sich die Katze in den Schwanz.« (DP-1:358-363)

Von Haftstrafen im Gegensatz zu Bußgeldern hätte sich der Interviewpartner der Polizei zumindest eine Möglichkeit der Besserung und des Entzugs der Frauen, die Möglichkeit »vier Wochen mal das Nachdenken anzuregen«, versprochen.

Eine grundsätzliche Problembeseitigung wird also weder mit der vorrangigen Taktik des Verdrängens durch Platzverweise noch mit dem strafrechtlichen Vorgehen wegen Missachtung dieser Verweise erreicht. Allein die Sichtbarkeit und damit die Störung der öffentlichen Ordnung

---

rigkeitsanzeige durch das Ordnungsamt, beim dritten Mal eine Strafanzeige wegen Beharrlichkeit und Vorsatz durch die Polizei. Dass die Unterstellung eines Vorsatzes mit der vorangegangenen Beschreibung der Unzurechnungsfähigkeit der drogenabhängigen Mädchen kaum übereinstimmt, wird nicht weiter reflektiert.

kann und soll mit diesem Vorgehen bearbeitet und möglichst beseitigt werden. Dass auch dies nur durch ständige Kontrolle, immer wieder erneute Platzverweise und Überwachung der Einhaltung möglich ist und damit eine arbeitsintensive und tendenziell unendliche Maßnahme darstellt, ändert nichts an der Zieldefinition.

Als mögliche Lösungen des Problems tauchen in den Interviews – grob unterschieden – zwei Wege auf, von denen der eine vorrangig an den »Ursachen« des Problems, den Frauen auf der Straße und ihren angenommenen Bedürfnissen, orientiert ist und der andere eher die Interessen »der Stadt« sowie der Anwohner beziehungsweise Bürger im Blick behält.

*Das Scheitern alternativer Regulierungen »devianter Personen«: Kölner Modell und akzeptierende Sozialarbeit*

Obwohl der Dezernatsleiter der Polizei zwar öffentlich über die (an der Rechtsprechung gescheiterte) Möglichkeit eines Entzugs in Haft nachdenkt, sucht nur der Mitarbeiter des Ordnungsamts nach Alternativen, welche die Frauen und ihre Drogenabhängigkeit im Blick behalten. Einerseits regt der Ordnungsamtsmitarbeiter öffentlich eine Veränderung der Stadtpolitik gegenüber dem Drogenstrich an, wie sie auch in anderen Städten praktiziert wird, und durch die sowohl die Bürgerproteste berücksichtigt, als auch die Situation der Frauen, ihr Schutz und ihre gesundheitliche Überwachung, verbessert würden.

»Da, das Kölner Modell, sagt ja, dass da, ein geschlossener Bereich ist, wo du rein fahren kannst, und auch auf der anderen Seite wieder raus fahren kannst. Da sind, wie solche Nischen, wo du mit deinem Auto, du dann rein fahren kannst und hinter der Nische ist so ein, wie so ein Wirtschaftsbereich, wo die Prostituierten dann rein gehen können, sich auch dort hin setzen können, Kaffee trinken können. Da gibt es auch Toiletten, da gibt es auch hygienische Anlagen. Alles das, [...] das wäre so eine Sache, wo sie auch unter Kontrolle sind. Und da ist ein Betreuer vom Jugend- und Sozialamt, da ist die Kirche dort mit vertreten. Da ist die Polizei und das Ordnungsamt vertreten. Also richtig unter Kontrolle. So, wenn du es willst, ein offenes Haus.«

Eine Lösung, die aus der persönlichen Sicht des Ordnungsamtsmitarbeiters in vielerlei Hinsicht sinnvoll und darüber hinaus rechtlich möglich wäre, wie das Verfahren in anderen Städten belegt. Im Sinne der Frauen brächte es diese nicht um ihren Verdienst und folgerichtig in die Beschaffungskriminalität, es gestattete bessere Arbeitsbedingungen und Sicherheit, und im Sinne der Stadt oder des Ordnungsamtes ermöglichte es Kontrolle und damit eine endgültige Lösung des Problems. In der Pers-

pektive der Stadt ergäben sich allerdings die beschriebenen Effekte keinesfalls zwingend. Andererseits nämlich:

»[...] unsere Stadtväter sind davon ausgegangen, dass wir zwar dann einen richtig kontrollierten Straßenstrich hätten, aber den Straßenstrich in der Nordstraße dennoch nicht wegstreichen. Da hätten wir dann zwei Probleme. Aufgrund dessen hat man gesagt, »Machen wir nicht, wir versuchen den Straßenstrich Nordstraße ganz einzudämmen«, was nicht passieren wird, was nie passieren wird, glaub ich.«

Zudem widerspricht eine Kontrolle der Situation im Sinne von städtisch regulierter Straßenprostitution dem städtischen Verständnis von Prostitution und damit auch dem Selbstverständnis der Stadt, wie der Dezernatsleiter der Polizei deutlich zum Ausdruck bringt.

»[...] das Kölner Modell mit diesem komischen Zaun, der da rings rum um so ein Gebiet gezogen ist, wo die dann in solche Parkboxen mit den Autos reinfahren können, und da ist unser Standpunkt und vor allen Dingen auch meiner, das wird hier in Leipzig auf keinen Fall gemacht, weil damit wäre die Stadt ja Zuhälter und müsste auch die Folgeprobleme kümmern, die damit entstehen. Das heißt, wir schaffen hier Bedingungen und müssen dann auch sauber machen und müssen Ordnung halten und dann auch noch die Gesundheitspolitik durchsetzen und all solches Zeug. Das wollen wir nicht, das wurde dann auch nicht favorisiert.«

Inwiefern hier die Interpretation von Prostitution als nach wie vor sittenwidrig eine ausschlaggebende Rolle für die Weigerung spielt, oder der Drogenkonsum derer, die sich prostituieren oder eher die Ablehnung der Verantwortung für mögliche Risiken und Schäden, die sich durch einen städtisch regulierten Straßenstrich ergeben könnten, kann nicht eindeutig interpretiert werden.

Da eine solche städtische Regelung des Problems scheiterte, der Straßenstrich aber nach Ansicht des Ordnungsamtsmitarbeiters durch Verdrängung nie verschwinden wird, versucht er, individuell und von Fall zu Fall Wege zu finden, die »Mädchen« in Therapie (oder auch ein festes Haus) und damit von der Straße zu bringen, indem er sich persönlich durch Gespräche, Hilfsangebote oder Kooperation mit den Streetworkern engagiert. Aber rein persönliches Engagement stößt sowohl an die institutionellen Grenzen der offiziellen »Aufgabe«, die Frauen zu verdrängen, als auch an die Resistenz derselben gegenüber Hilfsangeboten.

»Also ich hab die ersten Jahre regelmäßig mit den Mädchen gesprochen. Regelmäßig denen erklärt, was sie eigentlich anders machen können. Dass sie zum Beispiel, na dann in eine Haus gehen können, wenn sie es unbedingt machen müssen. Muss ja auch betreut werden. Wo sie auch dann sich regelmäßig ärztlich betreuen lassen müssen. Aber die sind gar nicht in der Lage das nachzuvollziehen. Und aus dem Grund ist es kompliziert. Das auch denen zu erklären, dass sie sich dem Entzug stellen sollen. Das ist immer das Problem. Am Anfang sagen sie ja, wenn man so was [...]. Und dann macht man ein Termin aus. [...] Aber, wenn du die nicht bei der Hand nimmst und gleich dorthin gehst, den nächsten Tag kommen die dann nicht.«

Der persönlichen, paternalistischen, aber weitgehend pragmatischen Sicht des Ordnungsamtsmitarbeiters, der die »Mädchen« genauer kennt und in dessen Perspektive sie als hilfsbedürftig und -würdig erscheinen, steht die offiziell legitimierte und durchgesetzte Sicht der »Stadtväter« und des Dezernatsleiters der Kriminalpolizei gegenüber, dass die Stadt für Prostitution und individuellen Drogenkonsum in keiner Weise Verantwortung übernehmen kann. Verdrängung, egal wohin und ohne weitere Gedanken über die Folgen ist die logische Konsequenz. Selbst unintendierte kriminelle Effekte der Vertreibung der Drogenprostituierten, wie der Anstieg von oder das Ausweichen auf Diebstahl und andere Formen der Beschaffungskriminalität, scheinen vor dem Hintergrund der Bürgerproteste zumindest de facto irrelevant. Die damit einhergehende »Verdrängung« der Frauen aus dem Bereich vorrangig als ordnungswidrig geahndeter Straßenprostitution in den der Beschaffungskriminalität, läge zumindest in der Logik des Vorgehens, Mittel und Wege zu finden, die Frauen auf rechtlich legitimen Wege »los zu werden«. In dieses Bild, dass es möglicherweise nicht um eine Lösung des Problems für alle Beteiligten, sondern um eine Beseitigung der erfahrbaren und lokalisierbaren Schäden für die als bürgerlich definierte Allgemeinheit geht, fügt sich auch die kritische Beurteilung der akzeptierenden Sozialarbeit, wie sie durch ein dem Jugendamt angegliedertes Streetwork-Projekt vor Ort geleistet wird. Dieses steht in den Augen der Polizei (und auch einiger Ordnungsamtsmitarbeiter) der Intention der Verdrängung entgegen:

»Die ziehen sich dann immer auf die Argumentation zurück, die Prostituierten, die Scheinprostituierten, wir müssen dort hingehen, weil dort Streetworker sind. Wir müssen dort hingehen, weil dort das Blaue Café ist oder das Blaue Kreuz, also die kirchlichen Einrichtungen, die dort immer den ein Obdach gewähren, wenn es draußen regnet oder so. Das führt eigentlich dazu, dass wir eben so ein bisschen, sagen wir mal, in Dissenz sind mit denen. Aber das ist eben so. Sie haben eben auch ihren Anspruch an ihre Tätigkeit.«



*Rechtsschöpfung zur Vertretung des Bürgerwillens und andere Logiken der Verfolgung*

Vonseiten der Polizei zeigt man sich also nicht interessiert, die »Verursacher« des Problems im Blick zu behalten und damit die hintergründigen Ursachen der penetranten Straßenprostitution in Leipzig – das heißt, das Drogenproblem – kooperativ zu bearbeiten. Dies würde die Sichtbarkeit der Frauen, die als »schmutzig« und damit »verschieden« »von den anderen Frauen, die dort wohnen« beschrieben werden, nicht verhindern. Im Vergleich zwischen den Aussagen des Ordnungsamts und denen der Polizei wird deutlich, dass seitens der Polizei bei formal ähnlichem Vorgehen der Verdrängung weitergehende Ziele verfolgt und Platzverweise eher aus taktischen denn direkt lösungsorientierten Gründen erteilt werden. Wird in den Aussagen des Ordnungsamtsmitarbeiters teilweise nach »besseren« Lösungen für die »Mädchen« gesucht, spielt für die Polizei der Verbleib der Drogenprostituierten selbst keine Rolle. Statt dessen wird hier die Perspektive der Anwohner ernst genommen, als deren Vertreter (»bürgernahe Polizei«) sich der Dezernatsleiter beschreibt – wobei das Wort »Bürger« ernst zu nehmen ist. Für ihn ist Straßenprostitution insbesondere deshalb problematisch geworden, weil sie sich zunehmend zum »Elendsstrich« inmitten eines »gehobenen Wohnambientes« entwickelt habe, der sich vom übrigen Stadtbild abhebe und daher zu einem belastenden Umweltfaktor für die Bewohner aus »besseren Schichten« geworden sei. Im Gegensatz zu den Aussagen des Ordnungsamtsmitarbeiters, der das eigene Eingreifen primär als Zwang oder reine Dienstleistung begreift, der er innerlich nicht zustimme, stehe die Polizei aktiv auf Seiten der protestierenden Bürger.

»Da hat sich eine Bürgerinitiative gebildet, wo die Polizei auch von Anfang an aktiv dabei war, weil wir gesagt haben, wenn wir was verändern wollen, dann ist das hier in unser aller Sinne. Wir sind ja nicht bloß da, um irgendwelchen Leuten hinterher zu jagen, sondern wir wollen ja auch irgendwelche Effekte erzielen, und da sind wir so übereingekommen, dass wir gesagt haben, wenn wir zusammen versuchen, die Sache hier zu forcieren, finden wir vielleicht auch Wege und Mittel, die in anderen Städten schon zu Erfolg geführt haben und können die auch viel besser durchsetzen, wenn Druck gemacht wird auf die Verwaltung, im Prinzip auf die Gesetzgeber, auf die Stadt.«

Überwachung und Vertreibung der Prostituierten wird vonseiten der Polizei nur als vorläufiges Konzept angesehen, um die Situation zu analysieren – und »zu forcieren«. Aufmerksamkeit für die Situation durch polizeiliche Präsenz, die Dokumentation von Erfolg und Misserfolg unterschiedlicher Maßnahmen sowie teilweise durch von der Polizei mitorga-

nisierter Bürgerproteste sollen Druck auf politischer Ebene und weitere Akzeptanz polizeilicher Handlungen bei den Bürgern erzeugen, sodass schärfere Verordnungen und in deren Folge andere Vorgehensweisen möglich werden. Ähnlich wie das Ordnungsamt beschreibt der Dezernatsleiter der Polizei die unterschiedlichen rechtlich möglichen Maßnahmen (Verkehrskontrollen, Scheinfreierstrategie und darauf folgende Anzeige nach §120 OwiG oder Strafanzeige nach §180a StGB) im Prinzip als gescheitert. Die Verkehrskontrollen trafen vornehmlich Anwohner, die Anzeigen führten zu keiner Verurteilung oder nur zu Bußgeldern, welche die Notwendigkeit der Beschaffungsprostitution verschärfte. Im Gegensatz zum Ordnungsamt ist für die Polizei dieses Scheitern der bislang möglichen Maßnahmen allerdings Teil der Strategie, wie auch im Folgenden Zitat deutlich wird:

»Und da haben wir uns als Polizei erst mal mit den Scheinfreiern erst mal die Sache, die haben wir zwölfmal durchgeführt, damit wir eine Basis haben für eine Analyse, um zu sagen, die Situation ist so und die kann nicht bereinigt werden durch polizeiliche Maßnahmen der repressiven Art, sondern wir müssen einfach hier mal ein bisschen weiterdenken und neue Wege gehen.«

### *Die andere Seite des Problems*

Neue Wege zu gehen bedeutet für die Polizei umfassendere Wege, die der bisherigen deutschen Logik des Umgangs mit unerwünschter Prostitution widersprechen und daher besonderer Vorbereitung bedürfen. Unterstützung der öffentlichen Proteste und eine von der Polizei und dem Ordnungsamt initiierte und dokumentierte Befragung der Anwohner sowie die »Darstellung« und Dokumentation des eigenen Scheiterns auf herkömmlichen Wegen der Verdrängung und Strafverfolgung der Prostituierten dienen der Absicherung rechtlicher Veränderungen und ungewöhnlicher Maßnahmen. Maßnahmen, welche die in Deutschland traditionell unbeachtete »andere Seite« des Problems, die »Freier«, in den Blick nehmen und die (zumindest bisher) weit weniger Legitimität besitzen, sodass der erwarteten rechtlichen Gegenwehr der Betroffenen (Freier) durch entsprechende Argumente begegnet werden muss. Im Jahr 2004 wurde in der Leipziger Polizeiverordnung ein »Ansprechverbot zur Anbahnung der Prostitution« eingeführt, das untersagt »auf öffentlichen Straßen, Wege[n], Plätzen und Anlagen sowie Bahnhöfen [...] zu Prostituierten Kontakt aufzunehmen, um sexuelle Handlungen gegen Entgelt zu vereinbaren« (§3 Polizeiverordnung Leipzig). Zuwiderhandlungen werden als Ordnungswidrigkeiten verfolgt. Freiern, die auf dem Straßenstrich gestellt werden, wird ein Bußgeldbescheid nach Hause geschickt; ein Gesundheitsblatt zur Aufklärung vor den Gefahren des Stra-

ßenstrichs soll folgen. Begleitet wurde die Einführung des Verbots durch eine Pressekampagne, welche die Gefahren des Straßenstrichs und die Perfidität der »bösen Freier«, die »am Elend partizipieren« in bunten Farben schilderte und Bewusstseinsbildung der Bürger gegen den Strich und die Freier zum Ziel hatte:

»[...] dann haben wir die Polizeiverordnung massiv angekündigt, indem wir die einschlägigen (Medien) genutzt haben, Polemik zu machen. Die Frauen sind krank und man holt sich da alle möglichen Krankheiten und immer wieder die bösen Freier und jetzt wird gegen die vorgegangen. Das haben wir immer mal so in verschiedenen Zeitungen dort initiiert, Bild-Zeitung wunderbar alles gebracht – das ist ja für die, das sind so die Themen, da kommen die alle drauf. Dann haben wir das, ich habe dann Pressetermine gemacht, das im MDR vorgestellt, in der Nordstraße, das war beabsichtigt, ich habe dann MDR, RTL, alles was so da war, haben wir so ein bisschen gemacht und haben versucht, das Bewusstsein zu schärfen, erst mal, dass der Bürger dagegen was unternehmen will, als zweites, was er unternehmen will, damit das Sinn macht, damit die Leute dahinter stehen und dann den sogenannten Freiern, [...] die hier denken, sie können hier billig partizipieren. Die können ja alle hier in die Bordelle gehen. Die Dinger wären rappellvoll, wenn die hier alle gehen würden, aber nee, man will an dem Elend partizipieren, und man will sicherlich auch wenig bezahlen. Und sehr wenig bezahlen, oder man hat exzentrische Wünsche, das kann natürlich auch sein. Und das haben wir im Vorfeld angekündigt, wir haben auch dort ein Gesundheitsblatt angekündigt, was wir bis jetzt nicht gemacht haben. Und das werden wir sicherlich jetzt noch machen, wenn das weiter geht.«

Bei aller Polemik gegen die Freier wird diesen als Objekten der Regulierung eine höhere Rationalität und gesellschaftliche Einbindung (etwa in einer Ehe) zugeschrieben, aufgrund derer man erwartet, dass sie auf Sanktionen sensibler und angemessener reagieren.

Aber nicht allein das Interesse an einer Lösung des »Straßenprostitutionsproblems« schwingt in den Aussagen zur neuen »Freierverordnung« mit; mit dem Vorgehen gegen Freier sollen offenbar auch bestimmte Gerechtigkeitsvorstellungen befriedigt werden. Vor allem im Ordnungsamt drückt man deutlich aus, dass man sich freut, mit der Verordnung eine Handhabe gegen die »lachenden Dritten« zu haben, die bisher immer ungeschoren davongekommen seien.

»Gegen die konntest du nichts machen. Und die kamen immer wieder und die haben dich äh beschimpft noch und nöcher. [...] Obwohl die ja eigentlich die diejenigen sind und nicht wir. Während die Prostituierten zu 70 Prozent eigentlich das akzeptieren, dass wir da sind, muss ich sagen. Die akzeptieren es

und wissen ja eigentlich auch, dass die was Verbotenes machen, aber die sind eben halt so weit, dass die gar nicht anders können. Und das ist auch das Problem.«

Sowohl im Bewusstsein der Prostituierten als auch der Freier scheint die Rechtslegung ihre Spuren hinterlassen zu haben: Verboten wurde lange Zeit allein die Angebotsseite der öffentlichen Prostitution, nicht die Nachfrage. Kritisch wird auch im Ordnungsamt bemerkt, dass trotz allem auch in Leipzig nach wie vor die Prostituierten »Hauptfeind« und Hauptziel der Regulierung sind. Rechtliche Rahmenbedingungen, die öffentliche Meinung, sowie die rechtlich und gesellschaftlich fragile Subjektposition der Betroffenen unterstützen nach wie vor diesen einseitigen Fokus. So ist in Leipzig mit § 3 der Polizeiverordnung zwar eine Möglichkeit geschaffen worden, die Freier wegen Ordnungswidrigkeitsvergehen zu belangen, jedoch endet die Sanktionsmöglichkeit bei der Geldstrafe. Eine Klausel, nach der hartnäckiges Übertreten des Ansprechverbots zur Straftat wird, gibt es für die beharrlichen Kunden der Prostituierten nicht.

### *Ordnungspolitische Ziele*

Darüber hinaus kann die Einführung der sogenannten Freierklausel auch im Kontext anderer Regulierungsziele gelesen werden. Über die konkrete Situation hinaus scheint es dem Dezernatsleiter der Kriminalpolizei um die weiterreichenderen Ziele einer »vernünftigen«, bürgerlichen Stadtpolitik zu gehen. In dieser Logik können Plätze der Verwahrlosung nicht geduldet werden, und die ersten Anzeichen werden auch in anderen Bereichen grundsätzlich von der Leipziger Polizei verfolgt, wie ein Zitat zur Bekämpfung der offenen Drogenszene um den Bahnhof zeigt.

»Wir haben zu kämpfen mit der offenen Drogenszene, die wir nicht zulassen wollen, um den Bahnhof herum und es gibt ja auch bundesweit immer wieder die Beispiele, wo der Bahnhof durch die hohe Frequenz der Leute, die (zu) verschleiernde Geschäftigkeit, immer Anlaufpunkt für solche Subkulturen, und das ist hier in Leipzig eigentlich nicht zugelassen worden, und deswegen sind wir eigentlich ganz froh, dass wir hier eine relative Ordnung haben.«

Relative Ordnung an der Oberfläche erscheint hier als Ziel, sodass insgesamt ein (wenn vielleicht nicht intendiertes) Muster deutlich wird, dessen Logik auch beim Vorgehen gegen Menschenhandel zu beobachten ist: Die einzelnen Frauen, Prostituierten oder Drogenabhängige interessieren die staatlichen Behörden gerade so weit, wie daraus die nötigen Informationen für das behördliche Vorgehen gezogen werden können.

nen. Prostituierte sind entweder als Zeuginnen und Informantinnen im Hinblick auf Straftaten im Milieu interessant oder ihr (in diesem Falle irrationales) Verhalten wird so weit studiert, dass die Notwendigkeit anderer Maßnahmen und Verordnungen legitimierbar wird. Ihr Verbleib beziehungsweise ihre Lebenssituation sind für die Maßnahmen der Regulierung weitgehend irrelevant. Genauer interessieren allein Möglichkeiten, die öffentliche Sicherheit und Ordnung für anständige Bürger zu erhalten, sowie die Verfolgung derjenigen, die im Hintergrund maßgeblich profitieren.

### **3.4 Fazit: »Regime« der Prostitutionsregulierung und ihre Effekte**

#### **3.4.1 Prostitutionsregime**

Sachsen und einige andere Bundesländer folgen mit der rechtsethischen Annahme der Sittenwidrigkeit sowie der mit dieser einhergehenden Ablehnung der (arbeits-)rechtlichen Normalisierung der Prostitution einer traditionellen Form der Prostitutionsregulierung als moralisch unerwünschtem, aber scheinbar unvermeidbarem gesellschaftlichen Übel. Während Prostitution einerseits nicht generell verboten wird (sie wird also nicht als Verletzung der Menschenwürde verfolgt), sollen andererseits bestimmte Formen ihrer Ausübung, die als sittlich besonders gefährdend, gesellschaftlich störend oder ob ihrer »guten« Arbeitsbedingungen als prostitutionsfördernd interpretiert werden, verhindert oder verboten werden. Insgesamt wird die konkrete Ausübung der Prostitution staatlicherseits jedoch kaum oder vergleichsweise arbiträr im Hinblick auf ihre äußeren Erscheinungsformen reguliert, während staatliche Regulierungsbemühungen der internen Arbeitsverhältnisse der Prostitution als Anerkennung oder Förderung eines unsittlichen Geschäfts angesehen werden und daher (zumindest offiziell) nahezu vollständig unterbleiben.

Straf- und ordnungsrechtlich sowie moralisch wird mit dieser Form der Regulierung durch Verbote, Behinderung oder Verweigerung der Normalisierung vorrangig auf die eine Seite des Phänomens, das heißt, auf die Prostituierten und ihr Umfeld, eingewirkt. So wird die Ausübung der Prostitution z.B. über Sperrgebietsverordnungen weiträumig verboten – in Form des »Erwerbszweigs« Straßenprostitution in Leipzig grundsätzlich – und *kann* damit rechtlich abgesichert durch Polizei und Ordnungsamt in ihrer äußeren Erscheinung kontrolliert werden. Oder ihr werden gewerberechtliche Auflagen gemacht, die eine Normalisierung

der Prostitution als staatlich anerkanntes Gewerbe sowie als »attraktiver« beziehungsweise gesellschaftlich gebilligter Beruf verhindern sollen. Staatliches Interesse am »internen« Prostitutionsgeschehen bezieht sich vorrangig auf die Steuerverpflichtungen der Akteurinnen und Akteure des Milieus, den aufenthaltsrechtlichen Status der in der Prostitution arbeitenden Migrantinnen sowie, im Falle eines begründeten Verdachts auf Menschenhandel oder andere Formen organisierter Kriminalität im Kontext der Prostitution, auf die Hintermänner. »Positive« Regulierungsmaßnahmen, die auf eine Verbesserung oder Kontrolle der Arbeitsbedingungen in der Prostitution abzielen, werden und sollen – abgesehen von unentgeltlichen gesundheitlichen Untersuchungsangeboten durch die Gesundheitsämter und deren von Ort zu Ort differierendem, darüber hinaus gehenden Engagement – nicht angewendet werden. Die andere Seite des Phänomens der Prostitution, die Kunden, werden vonseiten des Freistaats Sachsen weder moralisch noch rechtlich in den Blick genommen – allein lokale Problemsituationen führen zu punktuellm Interesse und Interventionen. Versuche, über die Regulierung der Prostitution auch die Geschlechterverhältnisse oder Geschlechterrollenbilder zu beeinflussen, wie dies beispielsweise auf spezifische Weise in Schweden geschieht, konnten in Sachsen landesweit nicht festgestellt werden.

In der Regel wird eine solche Regulierungsform als abolitionistisches Regime bezeichnet, welches in Europa als weit verbreitet gilt (vgl. Transcrime 2005; Renzikowski 2007: 11f., 22ff.) – möglicherweise, weil es den größten rechtspolitischen Spielraum im Umgang mit Prostitution (insbesondere der Interpretation der notwendigen »Gefahrenabwehr«) bietet und die Verantwortung für die konkreten Arbeitsbedingungen bei den Akteurinnen und Akteuren des Milieus belässt. Unter anderem aus diesem Grund werden abolitionistische Regime jedoch auch kritisiert: Sie diskriminierten auf moralischem wie rechtlichen Gebiet einseitig Prostituierte, welche zudem in der Abhängigkeit der Hintermänner und Zuhälter des Milieus belassen würden, da staatlicher Schutz und Regulierung (beziehungsweise Kontrolle) unterlassen würden (vgl. Renzikowski 2007: 25). Staatliche Regulierung (beziehungsweise der Gesetzgeber) kapitulierte vor einem regulierungsbedürftigen Phänomen und hinterlasse ein Vakuum, in das die »Manager der Prostitution« einstiegen (ebd.: 30).

### *Leerstellen des Wissens und der Intervention*

Betrachtet man die lokalen Formen der Regulierung der Prostitution, wie sie in den obigen Auswertungen der Interviews mit sächsischen Verwaltern dargestellt wurden, findet man diese Ambivalenz dort widergespiegelt. Zum einen zeigen sich die Probleme einer abolitionistischen Regu-

lierungsform, die am deutlichsten anhand der Leerstellen im Wissen um Prostitution sowie an der Prävalenz bestimmter und dem Fehlen anderer Interventions- oder Regulierungsformen aufzuzeigen sind – zum anderen halten die meisten der interviewten Verwaltungsakteure eine »Normalisierung« der Arbeitsverhältnisse in der Prostitution für wünschenswert und zeigen sich dennoch als Gefangene von Deutungen und Regulierungstraditionen, die Prostitution keinesfalls als Arbeitsverhältnis wie andere auch konzipieren.

Grundsätzlich kann die Regulierung der Prostitution in Sachsen als ein Aufgabenbereich beschrieben werden, in dem – teilweise gewollt oder zumindest in Kauf genommen, um die Prostitution nicht staatlich zu »fördern« – vieles im Dunkeln bleibt und hinter dem Rücken der Behörden milieuintern »reguliert« wird. Ganz im Sinne des Verdikts der Sittenwidrigkeit wird in nahezu keinem Interview ein vorrangiges behördliches Interesse an einer Regulierung der Arbeitsverhältnisse in der Prostitution beschrieben, welches die Situation der dort arbeitenden Frauen (das heißt: gute oder zumindest relativ gesehen bessere, in jedem Falle aber gewaltfreie Arbeitsverhältnisse) in den Vordergrund stellt. Rigide Sperrgebietsverordnungen, das Verbot der Straßenprostitution beziehungsweise die lokale Schließung öffentlicher Etablissements führen zudem dazu, dass Prostitution vorrangig im kaum kontrollierten beziehungsweise kontrollierbaren Bereich privater Wohnungen stattfindet. Dies sowie der teilweise nachlässige Umgang mit gewaltsamen Phänomenen im Kontext der Prostitution, die, da sich keine (An-)Klägerin findet, als privat definiert werden und für die sich keine Formen präventiver Regulierung finden, spiegelt Leerstellen abolitionistischer Politik.

Das genaueste oder zumindest facettenreichste Bild der Prostitution einer Stadt scheinen die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter jener Institutionen zu haben, die den Frauen mit unterstützendem und nicht regulierendem Interesse begegnen. Für alle anderen Akteure der Regulierung gilt es, mit einer Situation und Personen umzugehen, über die sie vieles nicht wissen beziehungsweise nicht wissen können und deren Arbeit sie nicht unterstützen sollen (oder wollen).

Parallel dazu ist in den meisten Interviews eine weitgehend unaufgeregte und nicht dramatisierende oder moralisierende Hinnahme des *status quo* der Prostitution zu finden – zumindest solange nicht eindeutige Aufforderungen zur Intervention aufkommen oder deutlich gesetzte Regeln verletzt werden. Prostitution interessiert (trotz der offiziellen landespolitischen Annahme der Sittenwidrigkeit) nicht grundsätzlich im Hinblick auf moralische beziehungsweise soziale Besserung oder Strafverfolgung. Kaum oder selten sind bei den interviewten Verwaltungsakteuren Positionen zu finden, in denen wertgeleitete Visionen einer mora-

lich »besseren« oder geschlechtergerechteren Gesellschaft geäußert oder als erstrebenswertes Ziel ins Auge gefasst werden, um Prostitution zu verändern oder ihre Existenz in Frage zu stellen. Gesellschaftliche Deutungsmuster der Prostitution als zunehmend zum Bereich des »Normalen« gehörend, wie sie schon vor der Einführung des Prostitutionsgesetzes festgestellt wurden, bestimmen auch in Sachsen den Alltag der Regulierung.

Mit dieser weitgehend geteilten Anerkennung des *status quo* der Prostitution sowie einer gewissen »Gleichgültigkeit« gegenüber gesellschaftlichen Veränderungen auf der einen Seite und dem staatlichen Verdikt der Nichtregulierung der internen Arbeitsverhältnisse in der Prostitution auf der anderen geht auch ein weitgehendes »Desinteresse« an den Akteurinnen und Akteuren der Prostitution einher. Für die meisten der Interviewten sind weder Prostituierte noch Bordellbetreiber oder andere Förderer der Prostitution als deviante Personen mit einer abweichenden, problematischen beziehungsweise kriminellen Lebensgeschichte oder einem zweifelhaften Charakter interessant. Zwar haben viele Interviewpartner eine persönliche Auffassung zu konkreten Personen(typen) in der Prostitution; selten jedoch oder nur unter besonderen Umständen werden Prostituierte und ihr Umfeld kollektiv pathologisiert oder kriminalisiert. Nicht das Individuum und sein Verhalten (oder die Gruppe der Prostituierten, Zuhälter oder Hintermänner) interessieren vorrangig, sondern die öffentliche Ordnung, die an der Oberfläche sichtbar gewahrt bleiben soll. »Wenn alles in Ordnung ist, ist alles in Ordnung«, so könnte man den Tenor der meisten Interviews zusammenfassen.

Dieses Desinteresse an den Personen, die der Prostitution nachgehen oder sie organisieren, verhindert zwar deren Pathologisierung oder Kriminalisierung beziehungsweise ihre Festschreibung auf ein wie auch immer geartetes Wesen der Prostituierten oder des Bordellbetreibers, es verweist allerdings auch zum einen auf die oben genannte Tendenz, Fragen nach strukturellen oder institutionellen Hintergründen (und Gewalt) der Prostitutionsverhältnisse nicht mehr zu stellen; zum anderen (und damit einhergehend) werden die beteiligten Individuen – anders als in manchen rechtlich geregelten Arbeitsverhältnissen – zumeist auf sich selbst und ihre eigene Verantwortung für sich verwiesen.

### *Lokale Regulierungsvielfalt und ihre Bedingungen: die Bedeutung geschriebenen Rechts*

Sieht man einmal von dieser durchgängig zu beobachtenden Logik des Abolitionismus ab, deren vorrangiges Merkmal vielleicht nicht so sehr das Verdikt der Sittenwidrigkeit der Prostitution darstellt, als das einer



Weigerung, Prostitution als Arbeitsverhältnis staatlich zu regulieren, werden die Unterschiede deutlich.

Regulierung der Prostitution, so wird in den vorangegangenen Analysen deutlich, vollzieht sich trotz übergreifend wirksamer Regulierungsmuster lokal keinesfalls gleichförmig oder nach einem einzigen Muster beziehungsweise einer allein oder in jedem Falle vorrangig durch die rechtlichen Vorgaben bestimmten Logik. Und auch die Effekte der Regulierung unterscheiden sich demnach von Ort zu Ort.

Innerhalb einer Stadt differieren und konfliktieren zum einen die Aufgaben und Interessen der unterschiedlichen Behörden, was auch, aber nicht ausschließlich der teilweise diffusen rechtlichen Regelung zuzurechnen ist. Aber auch innerhalb gleichartiger Behörden in unterschiedlichen Städten sind Differenzen zu finden. Sowohl die Gesundheitsämter als auch die Polizeien, so wurde gezeigt, haben jeweils verschiedene Dinge im Blick beziehungsweise haben ein anderes Verständnis von Prostitution und den relevanten Personengruppen. Ist in der einen Stadt das polizeiliche Interesse an der Beseitigung öffentlich sichtbarer und störender Prostitution besonders groß – was in einem direkten Zusammenhang mit öffentlichen Beschwerden gesehen werden kann –, stehen in der anderen Stadt der allgemeine Überblick über die Szene sowie die ausländerrechtlichen Aspekte im Mittelpunkt der Bemühungen. Selbst dort, wo eindeutige formalrechtliche Vorgaben oder landesweite Empfehlungen existieren, können die lokalen Vorgehensweisen beträchtlich voneinander abweichen. Das Beispiel der beiden Gesundheitsämter in Dresden und Leipzig, in denen Prostituierte auf der einen Seite lange Zeit zur Untersuchung verpflichtet wurden und ihnen auch heute weitgehend die Mündigkeit, über das eigene Leben zu entscheiden, abgesprochen wird, man ihnen aber auf der anderen Seite weitgehend als freien und mündigen Subjekten begegnet, die in ihrem Wollen und ihren Problemen ernst genommen und unterstützt werden, zeigt deutlich, welche entscheidende Rolle subjektive Menschenbilder beziehungsweise ein bestimmtes berufliches Selbstverständnis für die konkrete Arbeit vor Ort spielen können. Rechtliche Rahmenbedingungen sind dabei nicht gänzlich unbedeutend für das Vorgehen: Immerhin wurde in Dresden trotz innerer Widerstände die Untersuchungspflicht seit dem Inkrafttreten des Infektionsschutzgesetzes abgeschafft. Gleichzeitig unterstützt die offizielle Auffassung von der Sittenwidrigkeit der Prostitution die Wahrnehmung des R-Städter Gesundheitsamtes, Prostituierte beziehungsweise Prostitution befänden sich nach wie vor außerhalb dessen, was gesellschaftlich als normal und rational gilt, und seien dementsprechend zu »behandeln«.

Bei genauer Analyse entsteht dennoch der Eindruck, dass die jeweiligen beruflichen Selbstverständnisse beziehungsweise Ansätze sowie die (persönliche) Wahrnehmung der Prostituierten einen bedeutsamen Unterschied für die jeweilige Regulierung machen. Grundsätzlich wird diese Bedeutung des persönlichen Wissens, eines spezifischen Berufsethos' oder einer bestimmten institutionellen Ausrichtung in allen Interviews deutlich. Allerdings befinden sich auch abgesehen von den Interviewpartnerinnen aus den Gesundheitsämtern alle interviewten Personen in jeweils verschiedenen beruflichen Positionen und sind daher in anderen Aufgabenbereichen gefordert. Darüber hinaus differieren auch die äußeren Bedingungen, unter denen sie arbeiten, je nachdem, ob ihr Arbeitsgebiet eine relativ übersichtliche Kleinstadt oder eine größere Stadt ist. Insbesondere am Beispiel der Leipziger Straßenprostitution wurde deutlich, dass die Faktoren Öffentlichkeit und Sichtbarkeit der Prostitution, der konkrete Ort ihrer Ausübung, das soziale Profil der Anwohner sowie Beschwerden der Bevölkerung eine wichtige Rolle spielen können: So kann ein rechtliches Verbot, wie das der Straßenprostitution in Leipzig, jahrelang nur lax oder gar nicht verfolgt werden, solange Prostitution als Phänomen nicht Proteste hervorruft, sondern aufgrund der sozialen Struktur des relevanten Stadtteils ins alltägliche Stadtbild vergleichsweise gut integriert zu sein scheint.

Letztlich stellt sich, abgesehen von den oben benannten grundsätzlichen Leerstellen der Aufmerksamkeit und der Intervention, die konkrete Regulierung der Prostitution als nicht eindeutig vorhersehbares Ergebnis unterschiedlicher Faktoren dar: Die Situation vor Ort, die konkrete Institution und ihr berufliches Selbstverständnis, Kooperationsmöglichkeiten und -notwendigkeiten zwischen unterschiedlichen Akteuren und Institutionen, die jeweilige Position der verantwortlichen Akteure innerhalb dieser Institution, die Existenz oder Abwesenheit von verantwortlichen Akteuren, deren Aufgabe vorrangig oder gar allein auf die Regulierung des Prostitutionsmilieu bezogen ist, aber auch individuelle Menschenbilder, Präferenzen, Haltungen beziehungsweise Identifikationen der Verwaltungsakteure sowie die jeweilige Wahrnehmung der zu regulierenden Personen scheinen eine Rolle bei der »Wahl« der Mittel zu spielen. Geschriebenes Recht ist *ein* Faktor, der regulative Entscheidungen beeinflusst. Wirklich bedeutsam scheint geschriebenes Recht vorrangig im Hinblick auf das zu sein, was nicht als zu regulierender Bereich vorgesehen ist (die internen Arbeitsbedingungen der Prostitution). Gibt es indessen rechtlich beschriebene Möglichkeiten der Intervention, werden diese durchaus verschieden interpretiert beziehungsweise praktisch wird Recht durch Regulierung erst geschaffen.