9. Erklärungsmodell: Individualisierte Verwaltungspraxis im Modus der Verwaltungsstrukturierung

Die Verwaltungspraxis im Bereich Prostitution und Menschenhandel zum Zweck der sexuellen Ausbeutung unterliegt der Prozess- und Fallarbeitslogik. Das Verwaltungspersonal kann die komplexe, problembezogene Arbeit nicht durch standardisierte Vorgehens- und Verfahrensweisen bewerkstelligen. Es muss die administrativen Aufgaben situations- und kontextspezifisch interpretieren und realisieren. Die bestehenden Gesetze und Verordnungen beispielsweise werden von den sozialen Akteurinnen nicht einfach im Sinne der juristischen Subsumptionslogik auf einen Sachverhalt angewandt, sondern prozess- und fallbezogen ausgelegt und konkretisiert. Daraus resultieren für das Verwaltungspersonal Wahrnehmungs- und Handlungsspielräume (Mayntz, 1985), die sich angesichts der unbestimmten Rechtsbegriffe, fehlenden Durchführungsbestimmungen und widersprüchlichen Gesetzeslage im Verwaltungsfeld Prostitution und Menschenhandel als erheblich erweisen. Zudem ist die Verwaltungsarbeit durch grundlegende Schwierigkeiten und Ambivalenzen (Schütze, 2000) geprägt, die von den Verwaltungsbeschäftigten in der alltäglichen Organisationspraxis zu bearbeiten und auszubalancieren sind. Die Probleme und Dilemmata resultieren erstens aus dem spezifischen Verwaltungsgegenstand, zweitens aus den jeweiligen Berufs- und Tätigkeitsfeldern und drittens aus den allgemeinen, funktional differenzierten Verwaltungsstrukturen und der damit einhergehenden Notwendigkeit, die unterschiedlichen Institutionslogiken und Organisationsrationalitäten der Verwaltungseinrichtungen zu vereinbaren und zu koordinieren.

Der Umgang mit den Herausforderungen und Schwierigkeiten wie auch die Rechtsauslegung und -konkretisierung vollziehen sich vor dem Hintergrund des beruflichen Habitus, den Wahrnehmungs-, Denk- und Handlungsschemata, der erlernten Prozess- und Fallarbeitslogik sowie den personalen und sozialen Kompetenzen des Verwaltungspersonals. Infolgedessen differieren die administrativen Praktiken nicht nur zwischen verschiedenen Institutionen und Organisationen, sondern auch auf der indivi-

https://doi.org/10.14361/transcript.9783839414125.367 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY-NC-ND

duellen, akteurspezifischen Ebene. Die Bearbeitung der spezifischen Probleme bildet die Grundlage des beruflichen bzw. professionellen Handelns der sozialen Akteurinnen und ist Bestandteil der individuellen Ausgestaltung der organisationalen Rolle. Wie sich in der Analyse der Verwaltungspraxis im Bereich Prostitution und Menschenhandel zum Zweck der sexuellen Ausbeutung gezeigt hat, findet im Rahmen der Gegenstandsdefinition die Auseinandersetzung mit den Schwierigkeiten des Verwaltungsgegenstandes, dessen Klandestinität, Heterogenität und Pluralität statt. Die Selbstdefinition beruht auf der Bewältigung der Probleme und Widersprüche der Berufs- und Tätigkeitsfelder, wie den doppelwertigen Verwaltungsaufgaben, ambivalenten Adressatinnenbeziehungen und beschränkten Eingriffsmöglichkeiten. Und in der Umweltdefinition schlägt sich die »Lösung« der Schwierigkeiten und Hindernisse der funktionalen Differenzierung des Verwaltungsfeldes, der Konfliktlinien und gegenseitigen Abhängigkeiten nieder.[1]

In der Absicht ein Erklärungsmodell zu entwickeln und den Gehalt der empirischen Untersuchung auf einer höheren theoretischen Ebene zu abstrahieren, werden im Folgenden werden die Probleme und Dilemmata des Verwaltungsgegenstandes (A), der Berufs- und Tätigkeitsbereiche (B) und der funktionalen Differenzierung (C) konkretisiert und systematisiert und hinsichtlich ihrer theoretischen und empirischen Bedeutung und Auswirkung auf die Verwaltungspraxis im Bereich Prostitution und Menschenhandel bestimmt.

A) Schwierigkeiten des Verwaltungsgegenstands

Die Schwierigkeiten des Verwaltungsgegenstands beziehen sich auf die rechtliche und soziale Unbestimmtheit der Prostitution, die Heterogenität und Klandestinität der Prostitutionsszene, die pluralen Wahrnehmungs- und Deutungsmuster, die Hybridität des Verwaltungswissens und die prekären und belastenden Inhalte und Problematiken. Sie evozieren die Möglichkeiten und Notwendigkeiten der individuellen Strukturierung und Auseinandersetzung mit dem Thema Prostitution und Menschenhandel, d. h. die individuelle Vornahme der Gegenstandsdefinition, die die soziale Rahmung, die Aufgaben- und Problembeschreibung sowie die Kategorisierung der Verwaltungsadressatinnen und Klientinnen umfasst.

1 Die Trennung der Bearbeitung der Schwierigkeiten des Verwaltungsgegenstandes, der Verwaltungstätigkeiten und der funktionalen Differenzierung des Verwaltungsfeldes im Rahmen der Gegenstands-, Selbst- und Umweltdefinition stellt nur eine theoretische dar. Die konkrete Verwaltungspraxis ist durch die Verflechtung der beruflichen Wahrnehmungs- und Handlungsdimensionen geprägt. Daher werden in der Diskussion der Auswirkungen der spezifischen Probleme und Dilemmata die Dimensionen und Aspekte der Gegenstands-, Selbst- und Umweltdefinitionen nicht isoliert betrachtet, sondern der praktischen Logik entsprechend miteinander verknüpft.

https://doi.org/10.14361/transcript.9783839414125.367 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY-NC-ND

Rechtliche und soziale Unbestimmtheit der Prostitution

Der Verwaltungsgegenstand Prostitution ist sowohl aus rechtlicher als auch sozialer Perspektive schwer zu fassen. Zum einen ist die Prostitution gesetzlich nicht definiert und zum anderen lässt sie sich als soziales Phänomen nicht eindeutig abgrenzen. Dies zeigt sich beispielsweise in der weitläufigen alltagsweltlichen Begriffsverwendung, die durch eine inhaltliche Vermengung von Prostitution und Promiskuität gekennzeichnet war und ist.[2] Im Allgemeinen wird unter Prostitution das Angebot, die Vereinbarung und die Vornahme sexueller Handlungen gegen Entgelt verstanden. Die Differenzen und Grenzen sind jedoch sowohl hinsichtlich der sich prostituierenden Personen als auch bezüglich der »prostitutiven Intimkommunikation« (Ahlemeyer, 1996) fließend. Bei den Akteurinnen, die nach den allgemeinen Kriterien als Prostituierte bezeichneten werden können bzw. könnten, reicht das Spektrum von Frauen und Männern, die ihre sexuellen Dienstleistungen haupt- oder nebenberuflich, nur gelegentlich oder gar einmalig anbieten. Während ein Teil der Prostituierten den Lebensunterhalt mit der Sexarbeit verdient, nehmen andere Subjekte sexuelle Handlungen – ausgesprochen oder unausgesprochen – für einzelne materielle oder immaterielle Gegenleistungen wie Geschenke, Reisen oder Karrieremöglichkeiten vor, so dass der Übergang zwischen »geschäftlicher« und »privater« Sexualität mitunter verschwimmt. Auch bei den in der Prostitutionsszene angebotenen und nachgefragten Dienstleistungen liegt eine Bandbreite von körperbezogenen Handlungen bis hin zu sozialer Unterhaltung und Entertainment vor, die im Rahmen des Begleitservice beispielsweise Sex einschließen können, aber nicht zwingend müssen.

Die rechtliche und soziale Unbestimmtheit der Prostitution wirkt sich auf deren administrative Regulierung und Reglementierung aus. Von den Verwaltungsakteurinnen muss in der alltäglichen Berufs- und Organisationspraxis entschieden werden, inwieweit die prostitutiven Aktivitäten und Umstände von öffentlichem oder privatem Belang sind bzw. wann und wie sie zum Gegenstand des Verwaltungshandelns werden. Eine Frage, die beispielsweise im Hinblick auf die Zuhälterei für das Verwaltungspersonal nicht immer einfach zu beantworten und zu handhaben ist. Da die rechtlichen und sozialen Kennzeichen wie Ausbeutung oder persönliche, wirtschaftliche Abhängigkeit gesetzlich nicht weiter definiert sind, hängt es neben dem feldinternen Wissen von den Auslegungen und Interpretationen der Polizeibeamtinnen oder Sozialarbeiterinnen ab, inwieweit sie die Prostituierten als von Zuhälterei betroffen wahrnehmen und beschreiben. Ob, welche und wie die Gesetze und Verordnungen im Bereich Prostitution und Menschenhandel in der Verwaltungspraxis von den sozialen Akteurinnen angewandt und konkretisiert werden, hängt von der individuellen so-

2 Als Beispiel kann der gesellschaftliche und administrative Umgang mit der Prostitution in der DDR herangezogen werden (siehe Kapitel 3).

https://doi.org/10.14361/transcript.9783839414125.367 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY-NC-ND

zialen Rahmung des Verwaltungsgegenstandes ab. Denn auch bei identischen rechtlichen und institutionellen Handlungsrahmen sind diesbezüglich beträchtliche Differenzen zu beobachten. Während z. B. auf der Grundlage der ordnungspolitischen Perspektive des polizeilichen Ordnungshüters vor allem die öffentlich sichtbare Prostitutionsszene in den administrativen Wahrnehmungs- und Handlungsfokus gerät, die Prostituierten und Kunden als Störer der öffentlichen Ordnung klassifiziert werden und die Zielscheibe der Anwendung des Ordnungswidrigkeitsrechts darstellen, stehen unter der strafrechtlichen Rahmung von Polizistinnen mit Schutzhabitus die nichtöffentlichen Prostitutionsbereiche im Vordergrund und sind Gegenstand nachhaltiger Bemühungen der Konkretisierung von Strafrechtsparagraphen, die sich der Verletzung der körperlichen Unversehrtheit, sexuellen Selbstbestimmung oder Freiheit von Personen, d. h. der potenziellen Gefährdung der Prostituierten widmen. Doch nicht nur die rechtliche und soziale Unbestimmtheit, auch die Klandestinität der Prostitution bedingt die Wahrnehmungs- und Handlungsspielräume des Verwaltungspersonals bzw. die Bedeutung der akteursvermittelten Berufs- und Organisationsarbeit.

Klandestinität der Prostitutionsszene

Infolge der gesellschaftliche Stigmatisierung und Marginalisierung der Prostituierten und der staatlichen Reglementierung und Kriminalisierung der Prostitution findet das Geschäft mit den sexuellen Dienstleistungen überwiegend verdeckt statt. Die Prostitutionsszene hat sich zu einem spezifischen (sub-)kulturellen Milieu mit eigenen Regeln und Bestimmungen entwickelt und ist für »Outsider« nicht ohne weiteres offen und erkennbar. Sie wird, wie Ahlemeyer (1996) schreibt, über symbolische Verweise und örtlich, zeitlich sowie semantisch orientierende Strukturen gerahmt und identifiziert.[3] Für die Verwaltungsakteurinnen stellt die klandestine Erscheinungsform der Prostitution ein grundlegendes Hindernis dar. Sie geht zum einen mit *Zugangs- und Kontaktschwierigkeiten* und zum anderen mit *begrenzten Informationen und unsicheren Wissensbeständen* einher. Angesichts dessen bestehen Schwierigkeiten in der Einschätzung und Charakterisierung der szeneinternen Handlungen, Bedingungen und Akteurinnen. Fragen wie: In welchen Bereichen findet Prostitution statt? In welchem Umfang und welchen Formen treten kriminelle Handlungen auf? Sind die Prostituierten Opfer von Menschenhandel? etc. können weder von den

3 Zu den orientierungsleitenden und selektierenden Organisationsstrukturen des Prostitutionsmilieus gehören die verschiedenen lokalen Settings, (z. B. Straße, Wohnung, Bar etc.), der zeitliche Rahmen, besonders die Abend- und Nachtstunden, semantische Informationen (z. B. über Zeitungsannoncen), symbolische Verweise (rotes Dämmerlicht, rote Herzen etc.) sowie körperlich vermittelte Zeichen, wie Kleidung und Accessoires der Prostituierten oder bestimmte Arten des Gehens oder Stehens (Ahlemeyer 1996: 52f).

https://doi.org/10.14361/transcript.9783839414125.367 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY-NC-ND

staatlichen noch von den zivilgesellschaftlichen Verwaltungsakteurinnen eindeutig und sicher beantwortet werden. Die administrative Arbeit ist durch Annahmen und Vermutungen, Ungewissheiten und Unklarheiten gekennzeichnet. Vor diesem Hintergrund erweisen sich die *Situationsbeschreibungen und Problemdefinitionen* der sozialen Akteurinnen nicht nur als außerordentlich *vage*, sondern auch *heterogen* und *konträr*. Die grenzüberschreitenden Prostitutionsszenen beispielsweise werden abhängig vom Verwaltungspersonal als Feld von Ausbeutung, Gewalt und Menschenhandel skandalisiert, problematisiert oder relativierend normalisiert. Die Mitarbeiterinnen der öffentlichen Institutionen und Organisationen müssen, den Gegenstand Prostitution und Menschenhandel zum Zweck der sexuellen Ausbeutung in und für die administrative Praxis definieren, strukturieren und interpretieren. Dabei ist ihnen die Unklarheit und Diffusität der Expertise mal mehr mal weniger bewusst und wird in der Gegenstandsdarstellung teilweise thematisiert und reflektiert teilweise nicht. Die Informations- und Zugangsschwierigkeiten werden von den Verwaltungsbeschäftigten unterschiedlich bearbeitet und kompensiert. Im Bereich der Gesundheits- und Polizeiarbeit beispielsweise finden akteursabhängig keine oder intensive Bemühungen der Kontaktherstellung und -aufrechterhaltung in Form von Routinekontrollen und aufsuchender Arbeit in der Prostitutionsszene statt.

Der Einfluss der Wahrnehmungs-, Denk- und Handlungsschemata, der individuellen Rollengestaltung und Reflexion durch die Verwaltungsakteurinnen wird neben der Unbestimmtheit und Klandestinität auch durch die Heterogenität der Prostitution und die Pluralität der Deutungs- und Interpretationsmuster hervorgerufen bzw. verstärkt.

Heterogenität des Prostitutionsfeldes

Die Prostitutionsszene ist ein weites und vielschichtiges Feld mit Binnendifferenzierungen, Zwischenformen und Übergängen (Domentat, 2003; Helfferich/Fischer/Kavemann et al. 2007). Weit, weil sie sich über öffentliche und »private« bzw. offene und geschlossene Segmente erstreckt und stationäre wie mobile, tayloristisch- und dienstleistungsorientierte Formen (Ahlemeyer 1996) aufweist, und vielschichtig, weil sie mit extrem heterogenen Arbeitsbedingungen und Lebensstilen verbunden ist. Prostitution wird vor dem Hintergrund unterschiedlicher Motivationsgründe, Selbstverständnisse und Identitäten angeboten und findet, sozial und rechtlich betrachtet, in verschiedenen Kontexten statt: in hellen, freiwilligen, legalen Rahmen, über graue, halblegale, von besonderen Notlagen und Abhängigkeiten bzw. Ausbeutung und latenter Gewalt gekennzeichneten Bereichen, bis hin zu illegalen, unfreiwilligen und gewaltförmigen Räumen (Helf-

https://doi.org/10.14361/transcript.9783839414125.367 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY-NC-ND

ferich/Fischer/Kavemann et al. 2007).[4] Auch in dieser Unterteilung sind weitere Differenzierungen, Detaillierungen und Relativierungen, z. B. hinsichtlich des Dunkelfeldes der Prostitution notwendig. Migrantinnen beispielsweise, die ohne Aufenthaltserlaubnis aber nach Abwägungen ihrer realen Berufs- und Verdienstmöglichkeiten aus eigenem Entschluss in der Sexarbeit tätig sind, befinden sich zwar unter rechtlichen Gesichtspunkten in der Illegalität, müssen aber nicht auch unter sozialen Aspekten von eingeschränkten Handlungsmöglichkeiten im Sinne von Gewalt, Zwang oder Ausbeutung betroffen sein.

Die Heterogenität des Prostitutionsfeldes und die damit einhergehende Vielfalt an Lebenslagen und Problemsituationen stellt für die Verwaltungspraxis eine grundlegende Herausforderung bzw. Schwierigkeit dar. Die Komplexität der gesellschaftlichen bzw. prostitutiven Wirklichkeit muss von den Verwaltungsakteurinnen verarbeitet, d. h. geordnet und strukturiert werden. Dieser Prozess mündet vielfach in *Vereinfachungen* und *Verallgemeinerungen*, *Ausblendungen* und *Fokussierungen* spezifischer Bedingungen und Bereiche der Prostitutionsszene. Die von den sozialen Akteurinnen vorgenommenen, *komplexitätsreduzierenden Repräsentationen* des Verwaltungsgegenstandes spiegeln in den Situationsbeschreibungen, Problemdefinitionen und Subjektkonstruktionen der Verwaltungsadressatinnen und Klientinnen wider. Prostituierte mit Migrationshintergrund z. B. werden unter den Polizeibeamtinnen entweder als tendenzielle Täterinnen im Hinblick auf Verstöße gegen das Arbeits- und Aufenthaltsrecht (oder als potenzielle Opfer von Menschenhandel zum Zweck der sexuellen Ausbeutung, mitunter aber auch als beides in einem kategorisiert. Im Unterschied zu dem doppeldeutigen, ambivalenten Subjektbild beruhen die reinen Täterinnen- bzw. Opfer-Kategorien auf der Überformung der kongruenten und der Ausblendung der kontradiktorischen Dimensionen und Aspekte. Die divergierenden Klassifikationen gehen auch mit unterschiedlichen sozialen Perspektiven und Deutungsmustern des Verwaltungsgegenstandes, in diesem Fall dem ordnungspolitisch-repressiven bzw. kriminalpolizeilich-viktimologischen Framing einher.

4 In den illegalen Dunkelbereichen kann nicht in jedem Fall von Prostitution gesprochen werden. Prostitution stellt grundsätzlich ein »freiwilliges« bzw. selbstbestimmtes Angebot dar. Unter gewalt- oder zwangsförmigen Bedingungen handelt es sich nicht um sexuelle Dienstleistungen, sondern um Straftaten gegen die sexuelle Selbstbestimmung, die körperliche Unversehrtheit, die persönliche Freiheit etc. Der häufig verwendete Begriff der »Zwangsprostitution« ist in den meisten Fällen unpassend und sollte je nach Zusammenhang durch andere Kategorien wie Armutsprostitution oder Menschenhandel zum Zweck der sexuellen Ausbeutung konkretisiert und präzisiert werden.

https://doi.org/10.14361/transcript.9783839414125.367 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY-NC-ND

Pluralität der Wahrnehmungs- und Deutungsmuster

Zum Thema Prostitution und Menschenhandel zum Zweck der sexuellen Ausbeutung existiert eine V*ielfalt an sozialen und kulturellen Deutungsmustern, feministischen Basispositionen und politischen Standpunkten*. Die verschiedenen Diskurse und Diskursstränge basieren auf heterogenen Konstruktionen der Prostituierten, der Prostitutionskunden sowie der Prostitution an sich, die sich auch in den Wahrnehmungs- und Interpretationsmustern der exekutiven Verwaltungsakteurinnen wieder finden lassen. Häufig sind sie durch vereinfachende Dichotomisierungen oder Stereotypisierungen geprägt. Von den Akteurinnen der Sozialen Arbeit beispielsweise wird die Prostitution entweder als Ausbeutung oder als berufliche Tätigkeit betrachtet und die sich prostituierenden Frauen als unterdrückte Opfer oder selbstbestimmte Sexarbeiterinnen kategorisiert. Die Wahrnehmungs-, Denk- und Bewertungsmuster der Verwaltungsbeschäftigten entspringen dabei weniger ihrer konkreten beruflichen Erfahrungswirklichkeit als allgemeinen sozialen und politischen Deutungsmustern, hier der traditionell-feministischen, abolitionistischen bzw. neo-feministisch, emanzipatorisch-liberalen Diskursposition. Der administrativen Gegenstand Prostitution und Menschenhandel wird also nicht nur vor dem institutionellen Hintergrund und dem jeweiligen Berufs- und Organisationswissen, sondern auch unter anderen gesellschaftlichen, funktionalen, ethisch-moralischen, politischen oder kulturellen Sichtweisen wahrgenommen und interpretiert. Die Verwaltungspraktiken des sozial sensiblen Ordnungshüters und des ordnungshütenden Sozialakteurs beispielsweise sind mehr vor den individuell favorisierten, alternativen funktionalen Perspektiven der Sozial- bzw. Ordnungs- und Polizeiarbeit als den vorgegebenen organisationalen Deutungs- und Handlungsrahmen bestimmt. Denn während der berufliche Habitus des angestellten Ordnungsamtmitarbeiters im Widerspruch zur offiziellen Verwaltungsaufgabe den Prostituierten gegenüber durch Hilfeambitionen und Prosozialität gekennzeichnet ist, sind die wahrnehmungs- und handlungsleitenden Orientierungen des in der Sozialorganisation beschäftigten Verwaltungsakteurs durch ordnungspolitische Deutungsmuster sowie Kontroll- und Repressionsbestrebungen geprägt. Die pluralen Wahrnehmungs- und Deutungsmuster im Bereich Prostitution und Menschenhandel zum Zweck der sexuellen Ausbeutung bilden die Grundlage individuell, organisational und regional unterschiedlicher Regulierungs- und Reglementierungsformen. Sie wirken sich auch auf die Rationalität und Neutralität des Verwaltungshandelns aus. In der Person des »bürgerlichen Ordnungshüters« kommt z. B. zum Ausdruck, wie die sozialräumliche Positionierung und Identifizierung der Verwaltungsakteurinnen die administrativen Praktiken beeinflussen kann. Auf der Grundlage der Interessenvertretung und der Perspektivübernahme der gesellschaftlichen Oberschicht verdrängt er die in den bürgerlichen Stadtteilen angesiedelte Stra-

https://doi.org/10.14361/transcript.9783839414125.367 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY-NC-ND

ßenprostitution mit verstärktem Arbeitseinsatz und -aufwand, während die »gehobeneren« Bordelle und Nachtclubs weitgehend toleriert werden und aus den polizeilichen Kontrollen und Interventionen mehr oder weniger herausfallen.

Hybridität des Verwaltungswissens

Die Verwaltungsbeschäftigten verfügen über heterogene Wissensstrukturen und - individuell wie institutionell - unterschiedlich umfangreiche und profunde Fachkenntnisse zu den sozialen, rechtlichen, kriminologischen oder gesundheitlichen Aspekten und Problematiken von Prostitution, Migration und Menschenhandel zum Zweck der sexuellen Ausbeutung. Das »Expertinnenwissen« ist nicht nur durch die berufsbezogenen Erfahrungen und Bezüge, sondern - wie gerade hinsichtlich der Problematik der pluralen Wahrnehmungs- und Deutungsmuster thematisiert - auch von den öffentlichen Diskursen, gesellschaftlichen Normen und Werten, lebensweltlichen Vorstellungen und sozialen Stereotypen geprägt. Es setzt sich aus wissenschaftlichen bzw. fachlichen Wissensbeständen, dem sogenannten »High-Status-Knowledge«, und *alltagsweltlichen Sinn- und Wissensstrukturen*, dem sogenannten »*Low-Status-Knowledge*«, zusammen und kann daher als *hybride* bezeichnet werden (vgl. Valverde, 2003). In die beruflichen Wahrnehmungs- und Handlungsmuster der Verwaltungsakteurinnen fließen dem diskursiven Bewusstsein unzugängliche, d. h. unreflektierte, motivationale Vorstellungen und Ansichten über Normalität und Anstößigkeit, öffentliche Ordnung oder Unordnung, Sitte und Moral mit ein (vgl. Valverde, 2003). Die sozialen Kategorisierungen des ordnungspolitisch engagierten, bürgerlichen Polizeibeamten z. B. gehen über die rechtlichrationale Wahrnehmung der im Sperrgebiet arbeitenden Straßenprostituierten als Übertreterinnen des Ordnungsrechts hinaus und beruhen auf deren allgemeiner sozialen Abwertung und Stigmatisierung als Gesellschaftsmitglieder und Geschlechtspersonen. Im Kontrast dazu werden die illegal in den Bordellen und Nachtclubs arbeitenden ausländischen Prostituierten von dem Kriminalpolizisten »positiv« diskriminiert und sexualisiert, anstatt unter dem professionellen, kriminologischen Aspekten als potenzielle Opfer von Menschenhandel in den Blick zu geraten. Auch die Beurteilungs- und Bewertungsschemata einiger Mitarbeiterinnen der Steuerfahndung beschränken sich nicht auf die institutionenrelevante Einschätzung des Arbeitseinkommens, sondern nehmen auch auf alltagsweltlichnormative Ansichten und Auffassungen über die rollenkonforme bzw. –abweichenden Lebensgestaltung der Prostituierten Bezug. Die *Moralisierungs-, Normalisierungs- und Stigmatisierungsprozesse* der Verwaltungsakteurinnen differieren sowohl zwischen als auch innerhalb der verschiedenen Berufs- und Organisationsbereiche im Bereich Prostitution und Menschenhandel. Sie sind zum einen bei Akteurinnen und in Berufsgruppen mit

https://doi.org/10.14361/transcript.9783839414125.367 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY-NC-ND

einer profilierteren Klientelorientierung bzw. einem höheren Professionalisierungsgrad, und zum anderen bei Personen und in Regionen mit aktiven transdisziplinären Austausch- und Kooperationsbeziehungen deutlich geringer ausgeprägt. Dies zeigt sich u. a. in den berufsbezogen tolerierenderen Sichtweisen und Kategorisierungen der Mitarbeiterinnen der Gesundheits- und Sozialorganisationen sowie den aufgeklärteren Haltungen einzelner fürsorglicher bzw. vermittelnder Polizei- und Ordnungsbeamtinnen. In den feldinternen Handlungsexpertisen kommen das spezifische »Set« an Wissen und »Wahrheiten« (Valverde, 2003), die sozialen Deutungsmuster, Kategorisierungen und Typisierungen zum Ausdruck, die den alltäglichen, routinierten Praktiken der Polizistinnen, Ordnungsamtmitarbeiterinnen, Sozialwesenprofessionellen etc. zugrundeliegen und durch deren Verfahrensweisen reproduziert und legitimiert werden. Mit der Komplexität und Ambivalenz des Verwaltungsgegenstandes und der Hybridität des Expertinnenwissens im Bereich Prostitution und Menschenhandel zum Zweck der sexuellen Ausbeutung geht, wie die Untersuchung zeigt, ein erhöhtes *Potential an nicht-rationalen*, stigmatisierenden und marginalisierenden Wahrnehmungs-, Entscheidungs- und Handlungsschemata bzw. *Regulierungs- und Reglementierungspraktiken* der Verwaltungsakteurinnen einher.

Belastende Inhalte und Problematiken

Neben der Hybridität des Verwaltungswissens bzw. der Schwierigkeit und Notwendigkeit, den Einfluss der gesellschaftlichen Normen und Werte, lebensweltlichen Vorurteile und Stereotype auf die administrative Arbeit zu reflektieren, kontrollieren und zu begrenzen, ist die Arbeit im Verwaltungsfeld durch eine ständige *Konfrontation mit heiklen, d. h. prekären und belastenden Themen und Problemen* wie Minderjährigen- und Beschaffungsprostitution, Gewalt, Armut, Illegalität, Schleusung oder Menschenhandel gekennzeichnet. Die beruflichen Erfahrungen und Erlebnisse müssen von den Mitarbeiterinnen der öffentlichen Institutionen und Organisationen ausgehalten und verarbeitet werden, wobei die sozialen Akteurinnen über ein unterschiedliches Maß an *professioneller Distanz* verfügen. In der Sozialen Arbeit in den grenzüberschreitenden Prostitutionsszenen beispielsweise zeigt sich neben einem *sachlich-distanzierten Umgang*, der mit der aufgabenorientierten Fokussierung der gesundheitlichen Aspekte verbunden ist, auch eine *emotional-engagierte Arbeitsweise* und Auseinandersetzung mit der Problematik Menschenhandel sowie eine *emotional-überengagierte Betroffenheit* die vor dem Hintergrund der in der Prostitutionsszene wahrgenommenen sozialen und kriminellen Härten mit Hilflosigkeits- und Ohnmachtgefühlen sowie starkem Mitleid einhergeht und das professionelle Handeln beeinträchtigt. Die Verwaltungsangestellten der Gesundheits- und Sozialarbeit sind zudem nicht selten in recht-

https://doi.org/10.14361/transcript.9783839414125.367 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY-NC-ND

lich *unklare und ambivalente Situationen* verwickelt, die auf dem grundlegenden Konflikt zwischen der allgemeinen Anzeige- und Aussagepflicht bei Vermutungen oder Hinweisen auf Straftaten im Rotlichtmilieu und der gesetzlich nicht verbrieften »Schweigepflicht« im Interesse ihrer Klientinnen basieren.[5]

So stellt nicht nur die Prostitutionsszene allein eine besondere Herausforderung und Schwierigkeit dar, sondern sind auch die einzelnen Berufs- und Tätigkeitsbereiche selbst mit immanenten Kernproblemen und Dilemmata verbunden (Schütze, 2000), die von den Verwaltungsakteurinnen alltäglich gehandhabt werden müssen.[6]

B) Schwierigkeiten der Berufs- und Tätigkeitsbereiche im Verwaltungsfeld

Die Schwierigkeiten und Dissonanzen der staatlichen Gesundheits- und Polizeiarbeit, den traditionellen Praxisfeldern der öffentlichen Reglementierung der Prostitution, beruhen auf den *doppelwertigen Verwaltungsaufgaben* und den aus dem hoheitsstaatlichen Auftrag resultierenden *ambivalenten*, teilweise *disharmonischen Adressatinnenbeziehungen*. Wohingegen die Probleme der zivilgesellschaftlich organisierten Sozial- und Gesundheitsarbeit im Bereich Prostitution und Menschenhandel zum Zweck der sexuellen Ausbeutung vor allem in den *begrenzten Handlungs- bzw. Eingriffsmöglichkeiten und -legitimitäten* bestehen. In der alltäglichen Berufs- und Organisationspraxis werden die Schwierigkeiten und Dilemmata von den Verwaltungsbeschäftigten im Rahmen der *Selbstdefinition* bearbeitet. Die sozialen Akteurinnen entwickeln aus den Spannungen und Problemhintergründen heraus ein individuelles *berufliches Selbstverständnis*, setzen *Arbeitsschwerpunkte*, wenden unterschiedliche *Methoden* und *Praktiken* an und gestalten die *Beziehungen zu ihrer Klientel* auf der

5 Im Unterschied zu den traditionellen Professionen wie den Ärztinnen oder Rechtsanwältinnen ist die berufliche Schweigepflicht bei Sozialwesenprofessionellen rechtlich nicht gesichert. Die aus ihrem Berufsethos hervorgehende und zur Erfüllung der Berufsaufgabe notwendige Verschwiegenheit, die das grundlegende Vertrauensverhältnis der in die professionellen bzw. administrativen Hilfe- und Unterstützungsbeziehungen integrierten Klientel gewährleisten soll, wird Sozialarbeiterinnen und Sozialpädagoginnen nicht ausdrücklich zuerkannt. Ihre institutionelle Schweigepflicht bei Anstellung im öffentlichen Dienst kann durch die Entscheidung vom Dienstvorgesetzten sowie das Gericht aufgehoben werden (Riekenbrauk 2004).

6 Das Konzept der Schwierigkeiten und Paradoxien des professionellen bzw. beruflichen Handelns (Schütze 2000) bleibt hier nicht auf die klassischen und neuen Professionen, wie z. B. die Soziale Arbeit und die Auswirkungen ihrer Einbettung in »Organisationszwänge und hoheitsstaatliche Rahmenbedingungen« (Schütze 1996) beschränkt, sondern wird auch auf den polizeilichen Tätigkeitsbereich angewandt, da für die Arbeit im Bereich Prostitution und Menschenhandel strukturell bedingte Probleme und Hindernisse identifiziert werden können, für die es keine standardisierte Bearbeitungsweise gibt.

https://doi.org/10.14361/transcript.9783839414125.367 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY-NC-ND

Grundlage unterschiedlichen Fachwissens, Reflexionsvermögens sowie sozialer und interkultureller Kompetenz und Sensibilität.

Schwierigkeiten der staatlichen Gesundheitsarbeit

Die staatliche Gesundheitsarbeit ist durch die Dissonanz zwischen dem hoheitsstaatlichen Auftrag zur *Überwachung der öffentlichen Gesundheit* einerseits und der *Fürsorge und Beratung der Klientinnen und Klientinnengruppen* andererseits geprägt. D.h. die in den Beratungsstellen für sexuell übertragbare Krankheiten und HIV/Aids beschäftigten Mitarbeiterinnen haben sowohl die allgemeine Gesundheitssituation zu beaufsichtigen und zu kontrollieren, als auch zielgruppenspezifische Gesundheitsberatung und -prävention anzubieten und umzusetzen. Aus den Überwachungsinteressen des Staates und der Beratung der als gesundheitliche »Risikogruppen« klassifizierten Subjekte gehen *ambivalente Anforderungen und Basispositionen* hervor, die von den verschiedenen Berufsakteurinnen, wie Ärztinnen, Psychologinnen, Krankenpflegerinnen und Sozialarbeiterinnen, vor dem Hintergrund ihres *professionellen Selbstverständnis* bzw. ihrer beruflichen Perspektive ausbalanciert werden. Ungeachtet der differenten, medizinisch-gesundheitlichen oder psychologisch-pädagogisch-sozialarbeiterischen Wissens- und Handlungssphären stehen die allgemeine Aufsichts- und Kontrollfunktion und die klientelorientierte, parteiische Arbeit in und mit den Prostituierten in Spannung zueinander.

Die Polaritäten von Gesundheitskontrolle und Gesundheitsprävention, Beaufsichtigung und Unterstützung der Klientinnen werden von den Verwaltungsbeschäftigten unterschiedlich aufgelöst. Bei den in die Untersuchung einbezogenen Gesundheitsfürsorgerinnen bzw. Sozialarbeiterinnen zeigt sich sowohl eine *hegemoniale administrative Kontrollhaltung* als auch eine *paritätische Aufklärungs- und Beratungsorientierung*. Abhängig von der beruflichen Selbstdefinition der sozialen Akteurinnen werden verschiedene Arbeitsmethoden und Problemlösungsstrategien realisiert sowie unterschiedliche Kommunikations- und Interaktionsbeziehungen zu den Klientinnen unterhalten. Die Verwaltungsbeschäftigten betrachten ihre Arbeit entweder aus der medizinischen Perspektive und legen den *Schwerpunkt auf die gesundheitliche Untersuchung und Behandlung der Prostituierten* oder nehmen die Situation aus der sozial-pädagogischen Perspektive wahr und fokussieren deren *gesundheitliche Beratung und Aufklärung*. Mit den verschiedenen beruflichen Selbstverständnissen und Arbeitsansätzen geht auch eine unterschiedliche Gestaltung der Klientelkontakte, als *latentes, matriarchalisches Machtverhältnis* bzw. als gleichberechtigte, autonomiewahrende Beziehung einher.

In der staatlichen Gesundheitsarbeit hat das Herrschaftsverhältnis zwischen den Verwaltungsbeschäftigten und der Klientel eine rechtliche und organisationskulturelle Tradition, die sich mit der Ablösung des alten Ge-

https://doi.org/10.14361/transcript.9783839414125.367 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY-NC-ND

schlechtskrankheitengesetzes durch das neue Infektionsschutzgesetz 2001 relativiert hat. Seitdem sind die Verwaltungsadressatinnen nicht mehr zu regelmäßigen amtlichen Gesundheitsuntersuchungen verpflichtet. Die Klientinnen werden in den Beratungsstellen für sexuell übertragbare Krankheiten auf freiwilliger Basis beraten und untersucht, bei Diagnostizierung einer meldepflichtigen Krankheit allerdings nach wie vor statistisch erfasst und vorschriftsmäßig mehr oder weniger anonym gemeldet. Diese mit der staatlichen Anbindung der Beratungseinrichtungen einhergehende Vorgehensweise produziert auf Seiten der Verwaltungsadressatinnen ein grundsätzliches Misstrauen und Widerstreben, eine »Schwellenangst«, die auch durch das neue Infektionsschutzgesetz nicht vollständig aufgefangen und überwunden werden kann. Die *Spannung zwischen behördlicher Beobachtung und Beratung* bleibt bestehen und das Erreichen der Zielgruppen hat sich mit der Aufhebung der praktischen Untersuchungspflicht sogar erschwert. Je nachdem, ob die sozialen Akteurinnen die *Schwellenangst* der Verwaltungsadressatinnen verstehen und reflektieren, passen sie ihre Arbeitsmethoden und -praktiken an, indem sie die klassischen, für marginalisierte Gruppen und Szenen ineffizienten, amtlichen Komm-Strukturen *durch Formen aufsuchender Arbeit erweitern und kompensieren* oder auch nicht.

Angesichts der ständigen lokalen und personellen Fluktuationen und dem wachsenden Anteil an Migrantinnen im Prostitutionsfeld scheint die permanente Erarbeitung und Erhaltung des Szenezugangs für eine effektive Gesundheits- und Sozialarbeit unerlässlich. Im Unterschied zu den Gesundheitsamtmitarbeiterinnen mit konventionellen Kontrollhabitus werden diese Zusammenhänge von den professionalisierten Sozialarbeiterinnen selbstverständlich wahrgenommen und in der alltäglichen Verwaltungsarbeit berücksichtigt. Auch die mit dem neuen Infektionsschutzgesetz einhergehende Notwendigkeit, das Präventionsparadigma auf der Ebene der individuellen Wahrnehmungs- und Handlungsmuster nachzuvollziehen und in der Organisationspraxis umzusetzen, fällt den Sozialwesenprofessionellen deutlich leichter. Der *Wandel der Gesundheitsarbeit* und die *Redefinition der Beziehungen zu den Prostituierten*, von der Wahrnehmung und Behandlung als Adressatinnen administrativer Reglementierungspraktiken zur Deutung und *Unterstützung als selbstbestimmte, autonome Handlungssubjekte in spezifischen Lebens- und Arbeitssituationen* entspricht dem typischen Selbstverständnis und Berufsethos von Sozialarbeiterinnen und Sozialpädagoginnen. Ungeachtet dessen werfen sowohl die alten kontrollorientierten, reglementierenden Lösungsansätze als auch die neuen präventionsorientierten Public Health-Strategien in der öffentlichen Gesundheitsarbeit Probleme auf.

Die Praxis der medizinischen Pflichtuntersuchungen belastet die Beziehungen zwischen dem Verwaltungspersonal und den Prostituierten und garantiert trotzdem nicht das Erreichen aller relevanten Zielgruppen. Aber

https://doi.org/10.14361/transcript.9783839414125.367 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY-NC-ND

auch die Freiwilligkeit und relative Anonymität des staatlichen Beratungs- und Untersuchungsangebots hebt die behördliche Schwellenangst auf Seiten der Klientel nicht ganz auf. Zudem liegt die Wahrnehmung oder Nichtwahrnehmung der institutionellen Möglichkeiten nach Aufhebung der Untersuchungspflicht im Handlungs- und Entscheidungsspielraum der Prostituierten, wobei die Frage, ob das dem Präventionsansatz zugrundeliegende (neo-)liberale Menschenbild, Subjekte als »Entrepreneurs«, als »Unternehmer ihrer selbst«, der sozialen Lage der Prostituierten in allen Kontexten und Segmenten der Sexarbeit entspricht, dabei offen bleibt.

Die Verwaltungsbeschäftigten gehen mit diesen Problematiken in der alltäglichen Organisationspraxis unterschiedlich um. Auf der Grundlage ihrer *differenten Sozialisations- und Qualifikationsprozesse* und dem dabei herausgebildeten *beruflichen Habitus* bearbeiten sie die Schwierigkeiten und Dilemmata mit verschiedenen Maßnahmen und Strategien und *gestalten* die bestehenden *Wahrnehmungs- und Handlungsspielräume im Sinne ihrer Selbstdefinition*. Während die aufklärende Sozialarbeiterin beispielsweise fast ausschließlich vor Ort arbeitet, d.h. über engagierte Streetwork versucht, ihre Klientinnen in unterschiedlichen Prostitutionssegmenten, in den Wohnungen und Clubs, im Bordell und auf der Straße zu erreichen und sie gemäß ihren Bedürfnissen und Wünschen und nicht gesundheitlich, sondern auch sozial zu beraten und zu begleiten, klagt die kontrollierende Sozialfürsorgerin nach Wegfall der Untersuchungspflicht über einen starken Rückgang der Klientelkontakte und größere Untersuchungsabstände, da sie diese mit der Komm-Struktur und der medizinisch fokussierten Beratungspraxis nicht adäquat kompensieren kann. Auch haben ihre vor dem Hintergrund der tendenziellen Viktimisierung, Infantilisierung und Klientifizierung der Prostituierten realisierten sozialen Beratungs- und Begleitungsversuche, im Gegensatz zu den Hilfs- und Unterstützungsaktivitäten der gleichberechtigte, empowernden Klientelbeziehungen gestaltenden aufklärenden Sozialarbeiterin, kaum Erfolg.

Schwierigkeiten der Polizeiarbeit

Wie in der staatlichen Gesundheitspraxis zeigen sich auch im Bereich der Polizeiarbeit typische Schwierigkeiten und Dissonanzen infolge doppelwertiger Verwaltungsaufgaben und Funktionen und zwiespältiger Adressatinnen- und Klientelbeziehungen. Die spezifischen Probleme und Spannungen der Polizeiarbeit resultieren aus der Gleichzeitigkeit des strukturorientierten, hoheitsstaatlichen Auftrags zur Wahrung der öffentlichen Sicherheit und Ordnung und der Obliegenheit des personenbezogenen Opferschutzes. In der alltäglichen Organisationspraxis müssen diese von den Mitarbeiterinnen auf der Wahrnehmungs- und Handlungsebene vereinbart und ausgewogen realisiert werden. Die *doppelte Aufgabe von Kriminalitätsbekämpfung und Opferschutz* führt bei der Zuständigkeit für die Prosti-

https://doi.org/10.14361/transcript.9783839414125.367 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY-NC-ND

tutionsszene zu *mehrdeutigen Problemdefinitionen*. Dazu gehören z. B. die *Beeinträchtigung der öffentlichen Ordnung* oder die *Ausbeutung der Prostituierten*. Mit den doppelsinnigen Problemdefinitionen sind Unklarheiten und Ambivalenzen hinsichtlich der Bestimmung, der Klassifizierung und des Umgangs mit der Klientel verbunden. In der alltäglichen Polizeipraxis wird entschieden, inwieweit die Interessen des Staates, der Bürger und der Prostituierten gewahrt werden, ob die sich prostituierenden Frauen und Männer als *Opfer oder Täterinnen* zu betrachtet und sanktioniert oder geschützt werden, d.h. wegen Verstößen gegen das Ordnungs-, das Arbeits- oder Ausländergesetz als *zu reglementierende Personen* oder in der Prostitutionsszene *spezifischen Gefahren ausgesetzte Schutzobjekte* in den administrativen Wahrnehmungs- und Handlungsfokus der Verwaltungsbeschäftigten geraten. Die *Klientelbeziehungen* der Polizeibeamtinnen zu den Prostituierten sind teilweise *repressiv*-stigmatisierend teilweise *fürsorglich*-respektierend geprägt, was sich auch in angewandeten Verwaltungspraktiken widerspiegelt. Die Umsetzung des Opferschutzes im Bereich Prostitution und Menschenhandel hängt von der Selbstdefinition der Verwaltungsmitarbeiterinnen ab. Die Ausgestaltung der alltäglichen Polizeiarbeit beruht auf *der beruflichen Identität* als *Ordnungshüter* oder *Milieuaufklärerinnen* und *Beschützerinnen*. Im Gegensatz zu den Polizistinnen mit Schutzhabitus kommt der Opferschutz unter den Ordnungshüterinnen nur bedingt, d. h. der Ordnungsherstellung nachgeordnet bzw. gar nicht zum Tragen. Denn mit den Selbstverständnissen der Verwaltungsbeschäftigten gehen *unterschiedliche Arbeitsansätze*, *Schwerpunktsetzungen* und *Maßnahmen*, wie die verstärkte *Verfolgung und Bestrafung der Ordnungswidrigkeiten* oder die *Bekämpfung der kriminellen Strukturen* einher.

Die polizeiliche Reglementierung der Prostitution findet über verschiedene gegenstandsbezogene Methoden und Strategien statt, durch *regelmäßige Routinekontrollen* durch Kontaktbeamtinnen, die in der Szene bekannt sind und akzeptiert werden, oder aber vereinzelte, groß angelegte *Durchsuchungen und Razzien*, in denen sich die Polizistinnen und Akteurinnen des Prostitutionsfeldes schon aus der Situation heraus antagonistisch gegenüberstehen. Die strafrechtlich fokussierten, protektiven Polizeibeamtinnen versuchen durch ihre permanente Präsenz im Prostitutionsfeld, Kontakte zu den Szeneakteurinnen aufzubauen und zu normalisieren, das Vertrauen der Prostituierten zu gewinnen und den Schwierigkeiten der Klandestinität professionell zu begegnen. Aus der traditionellen Vorgehensweise polizeilicher Razzien dagegen konstituiert und institutionalisiert sich zwischen der Prostitutionsszene und der Polizei ein grundsätzlich negatives, konträres Verhältnis und der daraus erwachsene Missmut und die geringen Hilfeerwartungen und -erfahrungen der Prostituierten erschweren alltäglichen Ermittlungs- und Strafverfolgungsaktivitäten im Verwaltungsfeld Prostitution und Menschenhandel zusätzlich.

https://doi.org/10.14361/transcript.9783839414125.367 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY-NC-ND

Die *Beziehungen zwischen der Polizei und den Prostituierten* sind durch *Skepsis und gegenseitiges Misstrauen* geprägt. Sowohl auf Seiten der Polizeibeamtinnen als auch bei den Sexarbeiterinnen bestehen *negative Zuschreibungen, Erwartungen und Mutmaßungen* bezüglich des Wahrheitsgehaltes der Aussagen bzw. konkreter Hilfevorstellungen. Durch die traditionellen Polizeirazzien und Durchsuchungen ist das konträre Verhältnis zwischen den Beamtinnen und Szeneakteurinnen verstärkt worden. Vor allem die Migrantinnen in der Prostitution befürchten, vor ihrem nationalen und kulturellen Erfahrungshintergrund und den Einschüchterungen und Drohungen der Zuhälter und Menschenhändler, oft einzig gegen sie selbst gerichtete Repressionen sowie Korruptionsbeziehungen zwischen den Täterinnen und der Polizei, und sind gegenüber den Polizeibeamtinnen aus diesem Grund reserviert. Mitunter wollen sie auch – trotz ökonomisch ausbeutender, aber nicht gewaltsamer Arbeitsbedingungen – weder aus der Prostitution aussteigen noch in ihre Heimatländer zurückkehren, weil sie in der Prostitution die einzige Möglichkeit sehen, Geld zu verdienen, um ihre Familien zu unterstützen, Schulden abzubezahlen, für eine Ausbildung zu sparen etc. In beiden Konstellationen sind die Prostituierten kaum bestrebt bzw. haben Angst, mit der Polizei zusammenzuarbeiten und gegen die Zuhälter, Schleuser oder Menschenhändler auszusagen.

Da eine *effiziente Strafverfolgung* im Bereich Prostitution und Menschenhandel zum Zweck der sexuellen Ausbeutung *ohne die Aussagebereitschaft und -tätigkeit der Opfer aussichtslos*, nahezu ausgeschlossen ist, sind die Polizeibeamtinnen zur Erfüllung ihrer Aufgabe gezwungen, Mittel und Wege zu finden, das Vertrauen der Betroffenen zu gewinnen und sie zur Kooperation zu bewegen. Dies ist nur auf Grundlage *fachspezifischen Wissens* über die sozialen, ökonomischen und kriminologischen Hintergründe sowie einer ausgeprägten *sozialen Sensibilität, Empathie* und *interkulturellen Kompetenz* möglich, und kann in den meisten Fällen nur unter Einbeziehung zivilgesellschaftlicher Akteure, wie den landesweiten Fachberatungsstellen für Opfer von Menschenhandel, realisiert werden. Doch auch in der Beziehung zwischen den Strafverfolgungsbehörden und den nichtstaatlichen Organisationen existiert ein fundamentales Konfliktpotential, welches bei den Schwierigkeiten der funktionalen Differenzierung und Koordination des Verwaltungsfeldes (C) näher betrachtet wird.

Schwierigkeiten der zivilgesellschaftlichen Arbeit

Nicht nur die staatliche Verwaltungsarbeit auch die zivilgesellschaftlichen Aktivitäten sind mit spezifischen Problemen verbunden, die die sozialen Akteurinnen in der alltäglichen Organisationspraxis handhaben müssen. Im Gegensatz zu den staatlichen Verwaltungsinstitutionen bestehen die Schwierigkeiten der zivilgesellschaftlichen Organisationen in ihren *begrenzten Handlungsoptionen* aufgrund der *gesetzlich fehlenden Eingriffs-*

https://doi.org/10.14361/transcript.9783839414125.367 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY-NC-ND

möglichkeiten und -legitimitäten. Angesichts dessen sind die Klientelbeziehungen aber auch grundsätzlich durch weniger Ambivalenzen bzw. Vorbehalte und Bedenken geprägt. Der selbstgewählte, nicht hoheitsstaatlich vorgegebene, Arbeitsauftrag besteht im Angebot bedarfsgerechter Beratungs- und Hilfsangebote und beinhaltet keinerlei direkte administrative Reglementierung und Kontrolle. Die Nichteinbindung ins staatliche Verwaltungssystem und die damit verbundene primäre *Steuerung über soziale Normen und Werte* statt durch Gesetze und Verordnungen bringt für die Mitarbeiterinnen größere Handlungs- und Gestaltungsspielräume bzw. weniger Obligationen und Verbindlichkeiten mit sich, so dass sie sich in der alltäglichen Berufspraxis problemlos(er) an ihrem *Professionsethos* und dem individuellen beruflichen Selbstverständnis orientieren und die Arbeit klientelorientiert umsetzen können. Im Verwaltungsfeld Prostitution und Menschenhandel engagieren sich die zivilgesellschaftlichen Akteure im Sozial- und Gesundheitsbereich. Sie vertreten die Interessen verschiedener Klientelgruppen, wie z. B. drogenabhängige Prostituierte oder Migrantinnen in der Prostitution, leisten niedrigschwellige Sozialarbeit, aber auch präventive Gesundheitsarbeit sowie psychosoziale Beratung und Begleitung in verschiedensten Lebenslagen und Problemsituationen.

Von besonderer Bedeutung sind die Fachberatungsstellen für Opfer von Menschenhandel zum Zweck der sexuellen Ausbeutung, die sich für die Bedürfnisse und Rechte der davon betroffenen Personen einsetzen. Hier zeigen sich auch die Dilemmata der *begrenzten Interventionsmöglichkeiten* der zivilgesellschaftlichen Organisationen besonders deutlich, denn im kriminellen Bereich sind die Mitarbeiterinnen *zur Realisierung von Opferschutz und Menschenrechten* auf die Kooperation der staatlichen Institutionen, d. h. der Strafverfolgungs- aber auch der Sozialbehörden, z. B. für die Finanzierung des Aufenthalts der Opferzeuginnen, angewiesen. Das Verhältnis zwischen den staatlichen und zivilgesellschaftlichen Organisationen, wie auch zwischen den Sozial- und Gesundheitseinrichtungen und den Ordnungs- und Sicherheitsinstitutionen ist allerdings, wie im Folgenden (C) thematisiert wird, durch *typische Reibungspunkte und Dissense* geprägt, die auf den *verschiedenen beruflichen und organisationalen Handlungslogiken* beruhen und von den Verwaltungsbeschäftigten mehr oder weniger erfolgreich verhandelt und vereinbart werden.

C) Schwierigkeiten der funktionalen Differenzierung und Koordinierung im Verwaltungsfeld

Die Arbeit im Verwaltungsfeld Prostitution und Menschenhandel ist neben den spezifischen Problemen des Verwaltungsgegenstandes (A) und der Berufs- und Tätigkeitsbereiche (B) auch durch Schwierigkeiten gekennzeichnet, die aus den funktional differenzierten Strukturen des Verwaltungssystems resultieren. Die Herausforderungen der funktionalen Diffe-

https://doi.org/10.14361/transcript.9783839414125.367 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY-NC-ND

renzierung bestehen in der *Abstimmung und Koordinierung der* Verwaltungspraktiken und werden von *den heteronomen Gegenstands- und Selbstdefinitionen* der staatlichen und zivilgesellschaftlichen Akteure kompliziert und *erschwert*. Die Wahrnehmungs- und Handlungsmuster der Verwaltungsakteurinnen sind durch *differente Aufgaben und Ziele, Perspektiven und Orientierungen* geprägt, die sich einerseits ergänzen, andererseits aber auch gegensätzlich und widersprüchlich sind und *neuralgische Schnittpunkte* bilden. Die Prostitutionsszene wird abhängig von der institutionellen und organisationalen Rahmung als Problem der öffentlichen Ordnung, Kriminalität, Gesundheit, Drogenabhängigkeit, Ausbeutung oder Steuereinnahmen wahrgenommen und die Prostituierten als Ruhestörerinnen, Täterinnen oder Opfer rechtswidriger Handlungen, Krankheitsüberträgerinnen, Suchtkranke oder Steuerhinterzieherinnen kategorisiert und konstruiert. An die pluralen Sichtweisen und Wissensproduktionen schließen unterschiedliche Interventionsstrategien, wie der Erlass von Bußgeldern, die gesundheitliche Aufklärung und Untersuchung, psychosoziale Beratung und Begleitung sowie Kontrollen und Razzien in der Prostitutionsszene an.

Die *Arbeitsansätze* und *Regulierungsweisen* der Verwaltungsorganisationen stehen in der Regel *nebeneinander*, *ohne* irgendwelche *Synergieeffekte* zu erbringen, oder sie *konfligieren* miteinander und *stören* und *behindern* sich gegenseitig. Angesichts der Straßenprostitution in Sperrbezirken beispielsweise versuchen die Mitarbeiterinnen der Ordnungs- und Polizeibehörden die Prostituierten zu verdrängen, während sie gleichzeitig von den Beschäftigten der Sozial- und Gesundheitseinrichtungen im Rahmen von Streetwork niedrigschwellig versorgt und beraten werden. Vor diesem Hintergrund sind Konflikte zwischen den administrativen Akteuren naheliegend und vorprogrammiert. Die Ordnungs- und Polizeibeamtinnen beschweren sich, dass die Aktivitäten der Sozialarbeiterinnen der angewandten Verdrängungstaktik entgegenwirken, da sie die Prostituierten motivieren, sich in der Szene aufzuhalten, um Hilfe und Unterstützung zu bekommen. Die Mitarbeiterinnen der sozialen Organisationen wiederum sehen sich in ihrer Arbeit beeinträchtigt und gestört, da ihre Klientinnen im szenenahen Kontakt- und Beratungssetting rechtliche Sanktionen zu befürchten haben, wodurch die Vor-Ort-Betreuung erheblich erschwert wird. Darüber hinaus bemängeln sie die begrenzte Effizienz der repressiven Politik, da sich die Prostitutionsszene durch die administrativen Verdrängungsmaßnahmen nur verlagert, was die Erreichbarkeit der Klientel kompliziert, bzw. die Vulnerabilität der Prostituierten erhöht, wenn diese durch die Präsenz der Ordnungs- und Sicherheitsbehörden im Sperrbezirk keine Zeit haben, in Ruhe mit ihren Kunden zu verhandeln und auf ihre persönlichen Sicherheitsstrategien zu achten.

Neben dem isolierten Nebeneinanderstehen und Entgegenwirken der repressiven und betreuenden Verwaltungsmaßnahmen bestehen im Ver-

https://doi.org/10.14361/transcript.9783839414125.367 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY-NC-ND

waltungsfeld Prostitution und Menschenhandel zum Zweck der sexuellen Ausbeutung auch *alternative, integrative Verwaltungsmodelle*, die durch das *Aushandeln der kollektiven Akteure* und die *Vereinbarung der differenten Verwaltungsaufgaben* gekennzeichnet sind. Hierzu gehört zum Beispiel die geplante und gezielt gesteuerte Verlagerung der öffentlichen Prostitutionsszene aus dem Sperrbezirk in andere legalisierte und von den Sozial- und Gesundheitsorganisationen sowie Ordnungs- und Sicherheitsbehörden betreute Bereiche.

Die Verwaltungsbeschäftigten »lösen« die Schwierigkeiten und Hindernisse, die *Wechselwirkungen*, *Abhängigkeiten* und *Konfliktlinien* der funktional differenzierten Verwaltungsarbeit im Rahmen ihrer *Umweltdefinition* beständig selbst. Sie gestalten ihre *organisationalen Außenbeziehungen nach bestimmten Prinzipien, Regeln* und *Ansichten*. Aus der Sozial- und Gesundheitsarbeit mit schwer erreichbaren, gesellschaftlich marginalisierten Zielgruppen, wie den Prostituierten, beispielsweise ergeben sich besondere Ansprüche und »selbstverständliche«, d. h. relativ eindeutige Bestimmungen und Grenzen bzw. *kollektive Kodexe* und »Gebote« hinsichtlich *des Zusammenwirkens* mit anderen Organisationen. Die Informationsweitergabe an Behörden der Sicherheits-, Ordnungs- und Finanzverwaltung ist prinzipiell ausgeschlossen und indiskutabel, um die Vertrauensgrundlage und den Zugang zu den Klientinnen nicht zu gefährden.

Ungeachtet dessen wird die *Zusammenarbeit* der zivilgesellschaftlichen Organisationen mit der Polizei von den sozialen Akteurinnen *unterschiedlich modelliert*. Während sich ein Teil der nichtstaatlichen Verwaltungsbeschäftigten in der alltäglichen Organisationspraxis strikt(er) von den Strafverfolgungsbehörden abgrenzt, arbeiten andere aus funktionellen Gründen mit der Polizei zusammen, um so die beschränkten Eingriffsmöglichkeiten bzw. die Abhängigkeit vom Machtmonopol der staatlichen Strafverfolgungsinstitutionen bei Betroffenheit oder Gefangenheit von Klientinnen in kriminellen Strukturen zu kompensieren. Die Verwaltungsakteurinnen *kooperieren* mit anderen Institutionen und Organisationen sowie gesellschaftlichen Teilbereichen, wie den Medien, *oder distanzieren* sich von ihnen. Die Mitarbeiterinnen der zivilgesellschaftlichen Organisationen beispielsweise sehen die Zusammenarbeit mit Journalisten als unterschiedlich hilfreich, sinnvoll oder störend an. In der Regel grenzen sie die Beziehungen eher ein und versuchen die Kontakte aufgrund der differierenden Interessen und Rationalitäten der Sozial- und Medienarbeit zu selektieren und zu kontrollieren. Es gibt aber auch Ausnahmefälle, in denen die sozialen Akteurinnen hoffen, durch die mediale Thematisierung die soziale und politische Öffentlichkeit für die Problematiken im Prostitutionsfeld zu sensibilisieren, was aufgrund der Funktionslogik des journalistischen Feldes vielfach in einer für die soziale Arbeit nutzlosen, mitunter sogar kontraproduktiven Skandalisierung mündet. Von anderen administrativen Akteuren ist dieser Effekt mitunter gewollt und wird gezielt her-

https://doi.org/10.14361/transcript.9783839414125.367 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY-NC-ND

vorgerufen, wie z. B. von dem ordnungshütenden Kriminalpolizist, der die Bürger über die Medien gezielt zu beeinflussen und zu manipulieren versucht. Die Mitarbeiterinnen der zivilgesellschaftlichen Organisationen dagegen kompensieren durch die Zusammenarbeit mit dem Personal der Radio-, Print- und Fernsehmedien bzw. der Polizei ihre grundlegenden Wirkungs- und Handlungsgrenzen.

Dabei besteht zwischen den Sozial- und Gesundheitsorganisationen und den Ordnungs- und Sicherheitsbehörden ein grundlegendes *Spannungs- und Konfliktpotential*, das auf den *unterschiedlichen Rationalitäten der Berufs- und Tätigkeitsbereiche* beruht. Dies zeigt sich z. B. im Bereich Migration und Menschenhandel, wo die Strafverfolgungs- und Opferschutzintentionen, wie auch die Täterinnen-Opfer-Kategorisierungen der Polizei- und NGO-Akteurinnen oftmals *konkurrieren und konfligieren*. Denn während das primäre Interesse der Polizei in der Bekämpfung der kriminellen Strukturen besteht und das Schicksal der Betroffenen über deren notwendige Zeugenaussagen hinaus in den Hintergrund gerät, vertreten die zivilgesellschaftlichen Akteurinnen vor allem die Bedürfnisse und Rechte ihrer Klientinnen. Aus den *differenten Wahrnehmungs- und Handlungsorientierungen* gehen Streitpunkte hervor, die die Verwaltungsbeschäftigten in der alltäglichen Praxis immer wieder zu *diskutieren* und *verhandeln* sind. So kommt es im Verhältnis zwischen der Polizei und den NGOs stets zu Spannungen, wenn die zivilgesellschaftlichen Akteurinnen von den Polizeibeamtinnen nach Aufgreifen »illegaler« Migrantinnen in der Prostitutionsszene weder informiert noch kontaktiert werden. Aus der Sicht der Polizeibeamtinnen macht dies vielfach keinen Sinn, wenn die Betroffenen nicht aussagebereit sind und keine konkreten Angaben machen. Nur wenige Polizistinnen sind davon überzeugt, dass sich die Gesprächs- und Kooperationsbereitschaft der Verwaltungsadressatinnen durch den Kontakt und die Beratung der zivilgesellschaftlichen Akteurinnen ändern könnte und beziehen die Mitarbeiterinnen der nichtstaatlichen Organisationen dann gar nicht erst ein. Für die nichtstaatlichen Fachberatungsstellen bedeutet die polizeiliche Klassifizierung der irregulären Migrantinnen als Täterinnen und die darauf erfolgende Abschiebung eine verpasste Chance, potenzielle Klientinnen zu beraten und sie – in einer offeneren, geschützteren und informelleren Interaktionssituation als dem polizeilichen Verhör – über ihre Rechte sowie mögliche Hilfs- und Unterstützungsmaßnahmen aufzuklären.[7]

Angesichts dieses *typischen Dissenses* wurden zwischen der Kriminalpolizei und den zivilgesellschaftlichen Beratungsstellen vielerorts *Kooperationsvereinbarungen* geschlossen, die die interorganisationale Zusam-

7 So beklagen die NGOs, in vielen Fällen keinen Einfluss darauf zu haben, dass den von Menschenhandel betroffenen Prostituierten die gesetzlich empfohlene, vierwöchige Bedenk- und Stabilisierungsfrist von der Polizei bzw. dem Staat auch wirklich eingeräumt wird.

https://doi.org/10.14361/transcript.9783839414125.367 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY-NC-ND

menarbeit institutionalisieren und die konkreten Umgangs- und Verfahrensweisen regeln sollen. Wie die Praxis zeigt, heben die Kooperationsverträge und administrativen Erlasse die funktional bedingten Probleme und Differenzen zwischen der Polizei und den NGOs jedoch nicht auf. Die in den Verträgen definierten Anlässe der Zusammenarbeit werden von den Kriminalpolizistinnen und zivilgesellschaftlichen Akteurinnen häufig *unterschiedlich interpretiert* und definiert. Häufig setzen Polizeibeamtinnen die in den Verwaltungsvorschriften erwähnten »konkreten Tatsachen oder Anhaltspunkte« für Menschenhandel mit faktischen Aussagen der Betroffenen gleich, während andere die nichtstaatlichen Fachberatungsstellen auch bei Vermutungen und latenten Hinweisen, wie eingeschüchtert wirkenden Personen, unzureichenden Sprachenkenntnissen oder Nichtverfügbarkeit über die eigenen Ausweispapiere, kontaktieren. Die administrative Praxis *variiert* mit der beruflichen Struktur- oder Personenausrichtung bzw. dem Ordnungs- oder Schutzhabitus der Polizeibeamtinnen. Abhängig von den beruflichen Wahrnehmungs- und Handlungsschemata der sozialen Akteurinnen arbeitet die Polizei innerhalb der rechtlichen Vorgaben und Verordnungen mehr oder weniger intensiv bzw. überhaupt nicht mit den NGOs zusammen und schöpft ihre Handlungs- und Ermessensspielräume zugunsten oder zuungunsten der Migrantinnen aus.

Die rechtlich empfohlene, aber nicht verbindliche vierwöchige Bedenk- und Stabilisierungsfrist wird den Betroffenen nicht in allen kriminalpolizeilichen Dienststellen bzw. von allen Beamtinnen gleichermaßen eingeräumt.[8] Dabei sind nicht nur die zivilgesellschaftlichen Organisationen sondern auch die Polizeibehörden zur Realisierung einer effektiven Kriminalitätsbekämpfung und eines wirkungsvollen Opferschutzes im Bereich Prostitution und Menschenhandel aufeinander angewiesen. Denn die für die Strafverfolgungsarbeit notwendigen Zeugenaussagen erfolgen in der Regel auf Grundlage einer von den nichtstaatlichen Akteurinnen hergestellten Vertrauensbeziehung und deren unabhängiger, klientelorientierter Beratungs- und Betreuungspraxis. Angesichts dessen arbeiten professionelle, kriminalistisch orientierte Polizeibeamtinnen mit den zivilgesellschaftlichen Akteuren zusammen. Bedingt durch den beruflichen Habitus der Verwaltungsbeschäftigten auf beiden Seiten gestaltet sich die Kooperation zwischen der Polizei und NGOs mal mehr, mal weniger problematisch oder spielt, wie im Fall des polizeilichen Ordnungshüters erst gar kei-

8 Bei Anzeichen für Menschenhandel muss den potenziell Betroffenen eine angemessene aufenthaltsrechtliche Frist eingeräumt werden, während derer sie vor Ausweisung oder Abschiebung geschützt sind. Diese Zeit benötigen Betroffene, um sich ihrer aktuellen Situation sowie ihrer Rechte bewusst werden zu können, Beratung in Anspruch nehmen zu können, fundierte Entscheidungen über ihre weitere Zukunft zu treffen , sich für oder gegen Aussagen gegenüber den Strafverfolgungsbehörden zu entscheiden, und ggf. ihre freiwillige Ausreise vorzubereiten (KOK 2007).

https://doi.org/10.14361/transcript.9783839414125.367 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY-NC-ND

ne Rolle. Eine *gelingende Zusammenarbeit* setzt bei den Polizeibeamtinnen sowohl ein ausreichendes *themenspezifisches Hintergrundwissen* als auch eine gewisse *Sensibilisierung* für die Gewalt- und Menschenhandelsproblematik voraus, und bedarf bei den zivilgesellschaftlichen Akteurinnen der *Einsicht* und des *Verständnisses für die divergierenden beruflichen und organisationalen Logiken*, d. h. den Handlungsmöglichkeiten, -regeln und -grenzen der Kooperationspartnerinnen.

Im Verwaltungsfeld Prostitution und Menschenhandel zum Zweck der sexuellen Ausbeutung zeigen sich sowohl *optimale* als auch *suboptimale Umgangsweisen* mit den Schwierigkeiten und Dissonanzen der funktional differenzierten Verwaltungsstrukturen. Auf die typischen Spannungen und Kontroversen reagieren die sozialen Akteurinnen in der alltäglichen Organisationspraxis teilweise durch *Abgrenzungs- und Distanzierungsstrategien*, teilweise durch *Diskussions- und Verhandlungsprozesse*. In besonders konfliktgeladenen Akteursbeziehungen und -konstellationen zeichnen sich Kommunikations- und Interaktionsmuster ab, die durch wechselseitige Beschuldigungen und Frustrationen gestört sind und die funktionale Zusammenarbeit belasten und blockieren. In anderen Fällen gelingt es den Verwaltungsakteurinnen, ihre heterogenen Sichtweisen und Erfahrungen zu debattieren und die administrativen Verfahrensweisen der verschiedenen Handlungsfelder aufeinander abzustimmen und effektiv zu vereinbaren. Inwieweit die sozialen Akteurinnen die unterschiedlichen Standpunkte der an der Verwaltung im Bereich Prostitution und Menschenhandel beteiligten Institutionen und Organisationen nachvollziehen und berücksichtigen, hängt sowohl von ihren *fachlichen* als auch von ihren *sozialen Fähigkeiten und Kompetenzen* ab. Während Verwaltungsbeschäftigte wie der polizeiliche Ordnungshüter auf ihren habitualisierten Gegenstands-, Selbst- und Umweltdefinitionen beharren, erweitern andere, wie der sozial sensible Ordnungshüter, ihre administrativen Wahrnehmungs- und Handlungsmuster in Auseinandersetzung mit den konkurrierenden beruflichen und organisationalen Perspektiven und Orientierungen. Bei letzterem wird die strukturbezogene Weltsicht der Ordnungs- und Polizeibehörden vom klientelorientierten Berufsethos der Sozialwesenprofessionellen bereichert und ergänzt. Dementsprechend hinterfragt der Mitarbeiter des Ordnungsamtes die traditionelle Verdrängungstaktik und favorisiert das alternative Modell legalisierter Prostitutionsszenen, welches sich aufgrund der mehrheitlichen Unzugänglichkeit und Verschlossenheit der Ordnungs- und Polizeibeamtinnen für die sozialen Belange der Prostituierten lokal aber nicht durchsetzen und realisieren lässt.

Auch andere Beschäftigte der Polizei lassen sich durch die Wissens- und Erfahrungsbestände der Sozial- und Gesundheitseinrichtungen z. B. hinsichtlich der sozialen und ökonomischen Hintergründe der irregulären Migrantinnen oder der Lebenslagen und Handlungszwänge drogenabhängiger Straßenprostituierter aufklären und sensibilisieren. Infolgedessen

https://doi.org/10.14361/transcript.9783839414125.367 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY-NC-ND

nehmen sie den Verwaltungsgegenstand nicht nur aus ihrer eigenen institutionellen Sichtweise wahr, sondern übernehmen auch die Perspektiven der anderen Verwaltungsbereiche und sind bemüht, ihre beruflichen Aufgaben und Praktiken mit denen der weiteren Institutionen und Organisationen zu arrangieren und koordinieren. Aus dem *interdisziplinären und –organisationalen Austausch und Diskurs* der sozialen Akteurinnen gehen im Bereich Prostitution und Menschenhandel sowohl funktionalistisch vorhersehbare *Kooperationsformen* hervor, wie die zwischen dem Ordnungsamt und der Polizei, als auch *funktionalistisch unerwartete und komplizierte*, wie die Zusammenarbeit zwischen der Kriminalpolizei und den zivilgesellschaftlichen Fachberatungsstellen für Migrantinnen und Opfer von Menschenhandel oder die Arbeitsgruppen aus Mitarbeiterinnen der Polizei, den Ordnungs-, Gewerbe- und Finanzämtern, der staatlichen und nichtstaatlichen Sozial- und Gesundheitseinrichtungen sowie mitunter sogar den Szeneakteurinnen, den Club- und Bordellbetreiberinnen und Prostituierten.

Die *Auseinandersetzung mit den heteronomen Wissens- und Handlungssphären* führt, abhängig vom beruflichen Habitus des Verwaltungspersonals, zu einem höheren Maß an gegenseitiger *Anerkennung* und *Toleranz* und teilweise sogar zur *gemeinsamen Entwicklung neuer Verwaltungsmaßnahmen und -strategien*, wie der legalisierten und administrativ betreuten Straßenprostitution nach dem Kölner Modell oder der Einführung und Umsetzung einer normalisierenden gewerberechtlichen Regulierung der Sexarbeit. Für die interorganisationale Zusammenarbeit im Bereich Prostitution und Menschenhandel spielen neben dem Kontakt mit Akteurinnen anderer Berufsfelder und Sozialwelten auch die sozialen und kognitiven Fähigkeiten der Verwaltungsakteurinnen, wie *Perspektivübernahme, Offenheit* und *Ambiguitätstoleranz* sowie *Selbstreflexion und –evaluation*, eine entscheidende Rolle. Die pluralen, teilweise divergierenden beruflichen und organisationalen Perspektiven müssen von den sozialen Akteurinnen individuell aufgenommen und verarbeitet werden. Einigen Verwaltungsbeschäftigten gelingt es, die konkurrierenden Orientierungen mit der eigenen Wahrnehmungs- und Handlungsrationalität zu vereinbaren bzw. diese zu integrieren, während andere die alternativen Sichtweisen von geringerer Relevanz erachten, der eigenen Gegenstands- und Selbstdefinition unterordnen und ausblenden bzw. ignorieren.

Individualisierte Verwaltungspraxis: Wahrnehmungs- und Handlungsspielräume

Die Bearbeitung der Schwierigkeiten und Kernprobleme des Verwaltungsgegenstandes (A), der Berufs- und Tätigkeitsbereiche (B) und der funktional differenzierten Organisationsstrukturen im Verwaltungsfeld Prostitution und Menschenhandel ist an den beruflichen Habitus, die Wahrneh-

https://doi.org/10.14361/transcript.9783839414125.367 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY-NC-ND

mungs-, Denk- und Handlungsschemata des Verwaltungspersonals gebunden. In der polizeilichen Praxis sind sowohl traditionell repressive und kriminalisierende als auch protektive und normalisierende Regulierungsansätze, im Bereich der Sozialen Arbeit viktimisierende wie empowernde Hilfemuster und bei den Gesundheitsämtern kontrollierende Gesundheitsfürsorge aber auch aufklärende Beratungskonzepte zu beobachten. Daran zeigt sich, wie die Relevanzstrukturen, Sinnkonstruktionen und sozialen Deutungsmuster der sozialen Akteurinnen, ihre beruflichen Sozialisations- und Qualifikationsprozesse, gesellschaftlichen Verortungen, soziokulturellen Mentalitäten und ethisch-moralischen Anschauungen und Wertmaßstäbe in die alltägliche Berufs- und Organisationspraxis einfließen.

Gleichwohl sich die sozialen Akteurinnen in institutionell vorstrukturierten, konventionalisierten Handlungsrahmen und -kulturen bewegen, wird die Verwaltungsarbeit von ihren individuellen Gegenstands-, Selbst- und Umweltdefinitionen (mit)bestimmt. Die in der kontext- und situationsspezifischen Problembearbeitung verbleibenden Wahrnehmungs- und Handlungsspielräume erzeugen eine Virtualität für institutionell als auch individuell überformte Reglementierungsweisen, konforme und nonkonforme Praxen, konservative wie innovative Strategien. Vor diesem Hintergrund erweisen sich die Verwaltungsstrukturen und -kulturen, auch bei gleicher Gesetzeslage und Rechtssituation, als different und variabel. Während einige Regionen durch die separierte Koexistenz verdrängender und betreuender Verwaltungsaktivitäten geprägt sind, zeichnen sich andere durch integrative Regulierungsmodelle aus. Die unterschiedlichen Verwaltungsstrukturen und -kulturen gehen aus den beruflichen Habitusformationen der Verwaltungsbeschäftigten, d. h. der Art und Weise, wie diese ihre organisationale Aufgabe individuell wahrnehmen, sich selbst als verantwortliche Agentinnen begreifen und die Beziehungen zu den an der Problembearbeitung beteiligten Co-Akteurinnen gestalten, hervor. Sie werden vom Verwaltungspersonal auf der exekutiven Ebene konstruiert und modifiziert.

Die Verwaltungsarbeit scheint in zunehmend geringerem Maße auf den hierarchisierten, differenzierten und formalisierten Verwaltungsstrukturen und immer mehr auf den *individuellen Strukturierungsleistungen der sozialen Akteurinnen* zu beruhen. Mit der verstärkten Individualisierung bzw. sozialen Strukturierung der Verwaltungspraxis sind neue *Möglichkeiten und Chancen*, aber auch *Gefahren und Risiken* verbunden. Zum einen geht die individualisierte Verwaltungspraxis mit einem *geringeren Maß an Berechenbarkeit, Steuerung und Kontrolle* einher und kann, abhängig vom Berufshabitus der Verwaltungsbeschäftigten, infolge von Ausblendungen, einseitig aufgelösten Problemen und Dilemmata sowie anderen Fehlerquellen zu *Unverhältnismäßigkeiten* und *Derationalisierungsprozessen* in der administrativen Reglementierungspraxis führen. Wie bei dem polizei-

https://doi.org/10.14361/transcript.9783839414125.367 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY-NC-ND

lichen Ordnungshüter, der die rechtlichen Grundlagen zur Umsetzung einer für spezifische Prostitutionssegmente und soziale Milieus verstärkten und intensivierten Repression nutzt, oder dem ordnungshütenden Sozialakteur, welcher in seiner organisationalen Tätigkeit eigenmächtig Erkundungen und »Ermittlungen« im Prostitutionsfeld vornimmt.

Zum anderen kann sich die Verwaltungsarbeit durch das *selbstgesteuerte Zusammenwirken* der exekutiven Akteurinnen aber auch *holistischer*, *integrativer* und *innovativer* gestalten. Beispielhaft hierfür stehen der sozial sensible Ordnungshüter, der die Aufgabe der Durchsetzung der Sperrgebietsverordnung mit einer außergewöhnlichen sozialen Sensibilität wahrnimmt und durch die kooperative Zusammenarbeit mit den in der Drogen- und Prostitutionsszene aktiven Sozialarbeiterinnen umgestaltet und innoviert, oder das zwischen den Verwaltungsakteurinnen verschiedener Institutionen und Organisationen lokal ausgehandelte Regulierungsmodell, welches durch den Versuch der Berücksichtigung und Vereinbarung der sozialen, gesundheitlichen, kriminologischen, ordnungs- und gewerberechtlichen Interessen und Aspekte gekennzeichnet ist. So reproduzieren oder reorganisieren die Verwaltungsmitarbeiterinnen im Bereich Prostitution und Menschenhandel die administrativen Strukturen und -prozesse auf der Grundlage ihrer beruflichen Wahrnehmungs-, Denk- und Handlungsschemata, d.h. den individuell vorgenommenen Gegenstands-, Selbst- und Umweltdefinitionen des Verwaltungsgegenstandes, der Verwaltungsarbeit und des Verwaltungsfeldes.

Neuartiges Verwaltungsverständnis: Organisationale Arrangements und soziale Arenen

Mit dem gesellschaftlichen Wandel und dem Übergang von der modernen zur postmodernen Verwaltung erfolgen die *Koordinierung der Verwaltungspraktiken* nicht nur auf der Leitungs- und Führungsebene, sondern zunehmend *durch das exekutive Verwaltungspersonal*. Es sind die ausführenden Verwaltungsbeschäftigten selbst, die organisationale Beziehungen knüpfen, eigenaktiv soziale Netzwerke aufbauen und bereichsübergreifende Austausch- und Diskursarenen initiieren und institutionalisieren. So bestimmt nicht mehr oder nicht mehr so sehr das »Sein« das »Bewusstsein« bzw. die traditionellen linienförmigen Verwaltungsstrukturen die tatsächliche Verwaltungspraxis. Vielmehr wird die administrative Wirklichkeit von einem *neuartigen Verständnis vom »Sein« der Verwaltung im Sinne organisationaler Arrangements und sozialer Arenen* (Strauss 1979, 1993; Schütze 2002) konstruiert und konstituiert. Die Bearbeitung der Verwaltungsaufgaben bzw. des Verwaltungsgegenstandes im Bereich Prostitution und Menschenhandel nimmt abhängig von den Sinn- und Handlungsdimensionen, den Problemdefinitionen und administrativen Strategien der Akteurinnen und Akteursgruppen unterschiedliche Gestalt an und ist durch

https://doi.org/10.14361/transcript.9783839414125.367 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY-NC-ND

differente Kommunikations- und Interaktionsbeziehungen gekennzeichnet. Aus den interorganisationalen Austausch- und Diskursarenen können neuartige Verwaltungsformen und -praktiken entstehen oder die konventionellen, etablierten Modelle fortgeführt werden. Je nachdem, wie sich die wechselseitigen Verständigungs- und Aushandlungsprozesse entwickeln und gestalten. In einigen Regionen arbeiten die Mitarbeiterinnen der verschiedenen Verwaltungsinstitutionen und -organisationen eng zusammen, tauschen sich über die situative Lage sowie Veränderungen in der Prostitutionsszene aus und erarbeiten gemeinsam adäquate, transdisziplinäre Interventionsstrategien. In anderen Regionen bleibt die interorganisationale Zusammenarbeit und Kommunikation auf die einfacheren und naheliegenderen Arrangements zwischen den Ordnungs- und Sicherheitsbehörden bzw. den Sozial- und Gesundheitseinrichtungen beschränkt. Allerdings zeichnet sich auch innerhalb der funktionalistisch verwandten Institutionen eine zunehmende organisationsübergreifende Kooperation und Verflechtung ab. Die lokalen Verwaltungsstrukturen, -kulturen und -modelle beruhen auf spezifischen sozialen Arenen und administrativen Arrangements, die wiederum aus den individuell bestimmten und transdisziplinär ausgehandelten Gegenstands-, Selbst- und Umweltdefinitionen der Verwaltungsakteurinnen hervorgehen. Im Gegensatz zu den traditionellen, organisational und disziplinär separierten Verwaltungsformen ist die gegenwärtige Verwaltungspraxis vermehrt durch *interorganisationale und interdisziplinäre Austausch- und Kooperationsbeziehungen* gekennzeichnet.

Mit den *gesellschaftlichen Individualisierungs-, Pluralisierungs- und Globalisierungsprozessen der postmodernen Moderne*, den veränderten Wahrnehmungs- und Handlungsbedingungen der organisationalen und sozialen Akteure, wie z. B. den neuen Formen der Wissensproduktion (Gibbons/Limoges/Nowotny et al. 1994), kommt den Interpretations- und Handlungsspielräumen der Verwaltungsbeschäftigten, ihrer Offenheit oder Geschlossenheit für bereichsübergreifende Netzwerke und Verhandlungsarenen eine zentrale, produktive Bedeutung zu. *Intermediär denkende und handelnde Akteurinnen* bzw. interdisziplinäre *und interkulturelle »Vermittler«* können die wechselseitige *Kommunikations- und Netzwerksarbeit* der öffentlichen Institutionen und Organisationen, den Übergang von Government zu Governance, in besonderem Maße bewerkstelligen und protegieren.

Im Verwaltungsfeld Prostitution und Menschenhandel zeichnet sich mit der Individualisierung der Verwaltungspraxis, der Relativierung der Verwaltungsstruktur durch die Verwaltungsstrukturierung, eine Entwicklung ab, die auf den ersten Blick und vor dem Hintergrund der marxschen oder weberianischen Gesellschafts- und Organisationsanalysen erstaunen mag, aber in Zusammenhang mit den gesamtgesellschaftlichen und globalen Veränderungs- und Wandlungsprozessen durchaus plausibel erscheint.

https://doi.org/10.14361/transcript.9783839414125.367 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY-NC-ND

https://doi.org/10.14361/transcript.9783839414125.367 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY-NC-ND