

## **4. Das Verwaltungsfeld Prostitution und Menschenhandel im Wandel**

---

Prostitution und Menschenhandel zum Zweck der sexuellen Ausbeutung sind Gegenstand der öffentlichen Verwaltungspraxis. Sowohl staatliche Institutionen als auch zivilgesellschaftliche Organisationen bearbeiten und verwalten die Thematiken und Problematiken, für die sie rechtlich zuständig sind bzw. die sie für handlungs- und interventionsbedürftig erachten. Das Verwaltungssystem basiert auf einem funktional differenzierten Institutionen- und Organisationenengflecht und bezieht sich, Mayntz (1985: 44) zufolge, auf fünf klassische Aufgabenbereiche bzw. Ressorts: die äußere Sicherheit des Staates, die innere Ordnung der Gesellschaft, die Sicherung der Handlungsfähigkeit des politisch-administrativen Systems, die Versorgungs- und Dienstleistungen, die über die Sicherheit und Ordnung hinausgehen, sowie die Steuerung der gesellschaftlichen Entwicklung auf bestimmte Ziele hin. Im Bereich Prostitution und Menschenhandel zum Zweck der sexuellen Ausbeutung überwachen die Polizeibehörden die nationalen Grenzen und versuchen diese gegen illegale Einwanderung und grenzüberschreitende Kriminalität zu sichern. Darüber hinaus ist die Polizei für die innere Ordnung zuständig und kontrolliert mit Unterstützung des Ordnungsamtes z. B. die Einhaltung lokaler Sperrbezirksverordnungen. Das Finanzamt gewährleistet durch das Eintreiben der Steuern, von den Bordellbetreiberinnen und Prostituierten beispielsweise, für die notwendigen Ressourcen und die staatlichen und zivilgesellschaftlichen Sozial- und Gesundheitsorganisationen bieten Beratung und Hilfe, vor allem für die Prostituierten an. Aus organisationssoziologischer Sicht stellt die Verwaltung keine zielorientierte, integrierte Einheit, sondern ein organisatorisches Makrosystem dar, dessen Elemente bei der Erfüllung ihrer Aufgaben über eine relative Eigenständigkeit (ebenda: 83). Auch im Bereich Prostitution und Menschenhandel zum Zweck der sexuellen Ausbeutung konzentrieren sich die administrativen Institutionen und Organisationen

auf die ihnen zugewiesenen bzw. von ihnen übernommenen Aufgaben und bleiben auf ihren spezifischen Handlungsrahmen beschränkt. Das funktional differenzierte Verwaltungssystem erzeugt eine grundsätzliche Abhängigkeit bzw. erfordert aufgrund der Themen- und Problemverflechtungen eine Koordination, Integration und Kooperation der verschiedenen Verwaltungsbereiche (ebenda: 86: 102f).

Das Verwaltungsfeld Prostitution und Menschenhandel umfasst sowohl die staatliche Eingriffs- und Leistungsverwaltung als auch die organisierte Arbeit der zivilgesellschaftlichen Akteure. Die nichtstaatlichen Organisationen sind vor allem im Bereich der Gesundheits- und Sozialarbeit vertreten. Bei der Bekämpfung des Menschenhandels zum Zweck der sexuellen Ausbeutung agieren die staatlichen Institutionen im Rahmen der Strafverfolgung, während die zivilgesellschaftlichen Organisationen für die Betreuung der Opfer sorgen. Die Arbeit der institutionellen und korporativen Akteure bezieht sich auf die Interessen, Ziele und Rationalitäten ihres Aufgaben- und Funktionsbereiches. Die Polizei bekämpft Straftaten, das Ordnungsamt verdrängt die Prostitution aus der Öffentlichkeit, das Gesundheitsamt hat die Aufgabe, die Verbreitung von (Geschlechts-)Krankheiten zu verhindern, und Vertreterinnen der Sozialarbeit versuchen, zur Verbesserung der Lebenslagen von Prostituierten beizutragen bzw. Betroffene von Menschenhandel zu beraten und zu unterstützen. Die Aufgaben und Funktionen der Institutionen und Organisationen ergänzen sich teilweise, bilden aber auch Konfliktlinien, die von den Verwaltungsakteurinnen ausgehalten und gehandhabt werden müssen.

Cremer-Schäfer (2003: 184f) beschreibt die Gesellschaft als Arrangement unterschiedlicher sozialer Orte und verweist darauf, dass jede Form von Vergesellschaftung, insbesondere aber organisierte Formen auf gegensätzliche Interessen und »Antinomien« stoßen, die – theoretisch, reflexiv und praktisch – verhandelnd zu bearbeiten sind, ohne dass eine Seite eine endgültige Lösung finden könnte. Vor allem in modernen Gesellschaften besteht, Cremer-Schäfer (ebenda: 188), eine Gegensätzlichkeit von berechtigten Interessen und Widersprüchlichkeiten zivilisierender Ordnungspolitik. Im Verwaltungsfeld Prostitution und Menschenhandel kann weder den Straf- und Disziplinierungsinstitutionen, noch den Sozial- und Gesundheitsorganisationen die Aufgabe zugeschrieben werden, die gesellschaftlich produzierten »Antinomien« aufzulösen (ebenda: 185). Die Grenzen und Paradoxien gesellschaftlicher Problembehandlung und sozialer Kontrolle nicht technokratisch lösbar, sondern nur demokratisch verhandelbar (ebenda: 188). Nach Mayntz (1985: 103f) kann die notwendige Abstimmung der partikularen, organisatorisch getrennten Sachgebiete in offiziellen oder informellen Gremien und Beteiligungsformen verhindern bzw. abmildern, dass sich die Praxis der verschiedenen Verwaltungsorganisationen gegenseitig stört und behindert. Je weniger die einer Gesellschaft inhärenten nichtlösbarer Probleme wissenschaftlich und praktisch der Re-

flexion zugänglich gemacht werden, desto produktiver werden, Cramer-Schäfer (2003: 186) zufolge, die verwaltenden Institutionen und Organisationen in der Erzeugung von Kategorien, die Ausschließungen legitimieren.

Da die Wirklichkeit selten von den Problembetroffenen definiert wird, sind es die gesellschaftliche Institutionen und Instanzen, die die Macht der Definition über andere haben (Menzel/Ratzke 2003: 8). Zu den definitiōnsmächtigen Akteuren im Bereich Prostitution und Menschenhandel zum Zweck der sexuellen Ausbeutung gehören neben den Sicherheits- und Ordnungsinstitutionen der Eingriffsverwaltung auch die »sanften Kontrolleur« der staatlichen und zivilgesellschaftlichen Leistungsverwaltung. Deren Thematisierungen und Problematierungen, Zuschreibungen und Konstruktionen reproduzieren oder modifizieren die gesellschaftlichen Normativitäts- und Wertvorstellungen und legitimieren soziale Deutungs- und Interpretationsmuster.

Bevor die Wahrnehmungs-, Denk- und Handlungsschemata der Verwaltungskräfte im Bereich Prostitution und Menschenhandel im zweiten, empirisch-theoretischen Teil der Arbeit dargestellt und analysiert werden, stehen im Folgenden die institutionellen Rahmen, die organisationalen Bedingungen und die idealtypische Berufspraxis des Verwaltungspersonals im Mittelpunkt. Stellvertretend für die Eingriffs- und Leistungsverwaltung bzw. die repressiven und sozialen Verwaltungsmaßnahmen werden der Arbeitsbereich der Polizei und der Sozialen Arbeit beleuchtet.

## 4.1 Institutionelle Rahmen, organisationale Bedingungen und berufliches Handeln

### Polizei

Die Polizei ist Teil des institutionalisierten Gewaltmonopols des Staates. Ihre exekutive Funktion besteht darin, die öffentliche Sicherheit und Ordnung aufrechtzuerhalten. Der Blick der staatlichen Strafverfolgungsbehörden auf den vielfältigen Bereich von Prostitution und Menschenhandel erfolgt aus einer institutionen- und berufsspezifischen Perspektive. Im funktionalen und formellen Fokus der Polizeiarbeit steht der Ausschnitt der Strafverfolgung von Zuhälterei, Schleusung und Menschenhandel sowie Formen organisierter Kriminalität wie Waffen- oder Drogenhandel (Helfferich/Fischer/Kavemann et al. 2007: 113). Neben ihrem manifesten Auftrag hat die Polizei aber auch eine bedeutende symbolische Funktion. Entgegen der allgemeinen Meinung, dass die Polizei dazu da ist, die Gesellschaft von Kriminalität zu befreien, besteht ihre Aufgabe nach Behr (2003b: 4) eher darin, der Öffentlichkeit das Vertrauen zu geben, dass sie dazu in der Lage und willens ist. Demzufolge dient die Polizei lediglich

der Aufrechterhaltung der Balance zwischen tatsächlicher und politisch geduldeter bzw. aushaltbarer Delinquenz.

Die staatliche Institution der Polizei teilt sich in schutzpolizeiliche und kriminalpolizeiliche Organisationen. Während der uniformierten Schutzpolizei vor allem einzeldienstliche Aufgaben zur Abwehr von Gefährdungen der öffentlichen Sicherheit und Ordnung sowie zur Beseitigung bereits eingetreterner Gefahren obliegen, stellt die Kriminalpolizei einen besonderen Zweig der Polizei dar, der durch spezialisiertes Fachwissen, besondere Vorgehensweisen und eine zivile Erscheinungsform gekennzeichnet ist (Rupprecht 1995).<sup>1</sup> Die Kriminalpolizei ist für die Verhütung, Bekämpfung und Aufklärung von Verbrechen zuständig und im strafprozessualen Ermittlungsverfahren der Staatsanwaltschaft untergeordnet. Zur Bewältigung ihrer Ermittlungsaufgaben ist sie unterschiedlich spezialisiert und deliktspezifisch organisiert (z. B. Mord-, Raub-, Drogen- und Wirtschaftsdezernate). Der überwiegende Teil der professionellen kriminalistischen Arbeit besteht aus büroorientierter Sachbearbeitung, findet also am Schreibtisch statt, und stützt sich auf die Befunde und Ergebnisse von Fachleuten, d. h. besonders spezialisierten Beamtinnen der Spurensicherung, Kriminaltechnik, Mobilen Einsatzkommandos und Zielfahndung (Diederich 2000: 20f). Auf Ebene der Bundesländer wird die Arbeit der Kriminalpolizei vom Landeskriminalamt (LKA) koordiniert. Die ebenfalls über Fachabteilungen für Zentralaufgaben verfügenden Landeskriminalämter führen die kriminalpolizeilichen Informationssysteme der Bundesländer und übernehmen komplexe Ermittlungsverfahren in die eigene Zuständigkeit (ebenda: 14: 21). Die Zusammenarbeit der Landeskriminalämter wird auf Bundesebene vom Bundeskriminalamt (BKA) gesteuert, welches im internationalen Kontext zudem den Rechtshilfverkehr mit anderen nationalen Polizeien abwickelt. Die obersten Dienst- und Aufsichtbehörden des innerstaatlichen Polizeiapparates bilden die Innenministerien der Länder bzw. das Bundesinnenministerium des Inneren, deren Lenkungs- und Kontrollfunktionen auf verschiedene Fachreferate verteilt sind. Im Zuge weltweiter Globalisierungsprozesse und internationaler Bündnispolitik haben sich auch supranationale Polizeiinstitutionen wie Interpol und Europol herausgebildet (Behr 2003b: 5).

Polizeiorganisationen folgen in ihrer Zweckbestimmung, Zielsetzung, Erscheinungsform und Funktionalität der jeweiligen gesellschaftlichen Konstellation. Die institutionelle Aufgabe der Polizei besteht in der Gewährleistung rechtlicher Sicherheits- und Ordnungsnormen. Während der Begriff der öffentlichen Sicherheit sowohl in der Rechtssprechung als auch in der Rechtswissenschaft relativ eindeutig definiert ist, stellt die Herstellung öffentlicher Ordnung eher einen fragwürdigen Handlungsauftrag dar

---

1 Die Schutzpolizei übernimmt im Rahmen von Posten- und Streifendiensten den ersten Zugriff bei der Verfolgung von Straftaten, verfolgt Ordnungswidrigkeiten, lenkt und überwacht den Verkehr (Diederich 2000: 20).

(Schmitt-Zimmermann 2000: 99). Die öffentliche Ordnung beruht auf der Durchsetzung von Wertvorstellungen, die unterhalb der Gesetzesnorm zu verorten sind. Unter öffentlicher Ordnung wird die Befolgung ungeschriebener Regeln verstanden, die von der Mehrheit der Bevölkerung als bindend betrachtet und für ein verträgliches Miteinander der Gesellschaftsmitglieder als erforderlich vorausgesetzt werden (ebenda: 101). Da der Ordnungsbegriff zu sehr von den herrschenden sozialen und ethischen Anschauungen der Zeit, der Kultur und der Machtstrukturen abhängt, ist dessen Verfassungsgemäßheit umstritten. Die Auslegung, was als Gefahr für die öffentliche Sicherheit und Ordnung definiert wird, erfolgt durch die Strafverfolgungsinstitutionen und Ordnungsbehörden. Dabei verbleiben, auch im Rahmen rechts- und verfassungskonformen Handelns, institutionelle und individuelle Handlungs- und Ermessensspielräume, die sich im Spannungsverhältnis zwischen den Grundrechten des Einzelnen und der allgemeinen Gefahrenabwehr bewegen (ebenda: 107).

Um den Vorgaben bzw. Anforderungen und Rollenerwartungen der Gesellschaft zu entsprechen, verfügt die Institution Polizei über eine entsprechend ausgeprägte Organisationsstruktur. Dazu zählen interne Strukturen und Steuerungssysteme in Form von hierarchischen Gliederungen, diversen Rollen und Positionen, Kommunikations-, Leitungs- und Führungssysteme sowie Qualifikationskonzepte und Sanktionsmechanismen. Das Organisationshandeln wird über ein normatives Regelwerk gelenkt, welches die Organisationsmitglieder auf die übergeordneten Ziele ausrichtet (Haselow 2003: 228). Jedem sozialen Akteur wird in der Organisation eine Position zugewiesen, die mit bestimmten Regeln und Vorschriften, Rechten und Pflichten einhergeht und seine Rolle im rational strukturierten, zweckbezogenen Handlungssystem definiert. So wie die Institutionen und Organisationen der Gesellschaft als funktionale Instrumente zur Erfüllung spezifischer Aufgaben anzusehen sind, bildet innerhalb von Organisationen das Personal die wichtigste Grundlage für deren spezifische Funktionsausübung und Zielerreichung (ebenda: 229). Neben den internen Organisationsstrukturen tragen vor allem die organisationalen Rollenträgerinnen durch ihre aktive Mitarbeit zur effizienten und zielgerichteten Aufgabenerfüllung bei. Das Erreichen der organisationalen Zielstellung ist wesentlich davon abhängig, inwieweit es gelingt, die Polizeibeamtinnen entsprechend zu qualifizieren und in die Zielsetzungen der Polizeiorganisation einzubinden. Daher sind die beruflichen Sozialisations- und Qualifizierungsprozesse zum Erlernen der organisationalen Rollenerwartungen sowie zur Herausbildung des professionellen Berufsethos von herausragender Bedeutung. Das Organisationshandeln basiert ausdrücklich auf der weitgehenden und dauerhaften Akzeptanz und Identifikation der Mitglieder mit ihrer organisationalen Rolle.

Der polizeiliche Alltag, d. h. die typische polizeiliche Arbeit, weicht von den z. T. sehr abstrakten Vorgaben, Zielsetzungen und auch der Ge-

setzeslage ab. Nach Haselow (2003: 231) wird sie nicht durch die Abwehr konkreter Gefahren oder die Verfolgung erkannter Straftaten bestimmt, sondern ist im alltäglichen Dienst vor allem dadurch geprägt, den differenzierten und komplexen Erwartungen der Bürger nach Intervention in Konflikt-situationen und Begrenzung von Schäden gerecht zu werden. Für die Bewältigung der vielfältigen Aufgaben im polizeilichen Alltag fehlen den Polizeibeamtinnen weitgehend Leitlinien und -bilder im Sinne von Orientierungsmustern, so dass die Qualität der polizeilichen Dienstleistung zum großen Teil von den individuellen Dispositionen des Einzelnen und den jeweiligen kulturspezifischen Gegebenheiten abhängt (ebenda: 239). Die Polizeiakteurinnen verfügen vielfach nur über begrenzte Einsichten und Sinnhorizonte hinsichtlich ihres Tun und ihrer Ziele (ebenda). Da ihnen die sinngebenden Handlungsorientierungen nur schemenhaft und vage vermittelt werden, basieren die Handlungsstrukturen wesentlich auf den vorherrschenden Orientierungsmustern des sozialen und kulturspezifischen Raums. In wichtigen berufsethischen Entscheidungsbereichen bleiben die Polizeibeamtinnen weitgehend allein. Dazu kommt, dass sich die in hochgradig arbeitsteiligen Organisationen herausbildenden Expertinnen ethisch nur sehr schwer disziplinieren lassen (ebenda: 243).

Der Polizeialtag im engeren Sinne ist, Hüttermann (2000: 7) zufolge, weder allein durch innerpolizeiliche formale Organisation und Management, noch durch politische Administration und auch nicht durch das Recht determiniert: »The law is sufficiently vague and flexible to allow the police very extensive discretion«. Innerpolizeiliche Abteilungen und Polizeibeamtinnen reagieren vielmehr flexibel auf z. B. sozialökologische Strukturen, wie die mit dem Sozialraum variierenden Problemlagen und Konfliktkonstellationen oder die Schicht- oder Szenezugehörigkeit des polizeilichen Gegenübers (ebenda). Bourdieu zufolge stilisiert und strukturiert der einzelne Akteur, ausgehend von seinem inkorporierten Habitus und unter Ausnutzung eines gewissen individuellen Handlungsspielraums, seine Alltagspraxis (ebenda: 8). Eingeordnet in die übergeordneten gesellschaftlichen Dynamiken, wie z. B. kulturelle (Klassen-)Kämpfe um den Distinktionsgewinn in den mikrosozialen Praxisfeldern der Gesellschaft, reproduzieren die Polizeibeamtinnen in und durch ihre Praxisformen die Strukturen der makrosozialen Ungleichheit (ebenda: 8). Nach Hüttermann (ebenda: 7) kann zwischen binnenn- und außenwirksamem Polizei- bzw. Polizistinnenhabitus unterschieden werden. Während der »binnennwirksame Habitus« den hierarchisch strukturierten Sozialraum der Polizei betrifft und hinsichtlich der Status- und Führungspositionen der jeweiligen Rollenträgerin variiert, ist der »außenwirksame Habitus« auf das polizeiliche Gegenüber bezogen und »beschreibt« die Polizistinnen auf den Bühnen und hinter den Kulissen lokaler Öffentlichkeiten und Szenen (ebenda: 9).<sup>2</sup>

---

2 Der außenwirksame Habitus eines typischen uniformierten Polizisten ist u. a. durch eine Unnahbarkeit im Umgang mit dem Bürger, das Bemühen um ei-

Die alltägliche polizeiliche Habitusarbeit symbolisiert und reproduziert die dominante Stellung des Staates und garantiert dessen rechtlich überformte und/oder eingelebte soziale Ordnung. Der außenwirksame Polizeihabitus ist Ausdruck und Verkörperung der um den Staat figurierten und rechtlich vorgeordneten korporativen Welt in der leibhaften Welt. Hüttermann (ebenda: 9f) zufolge beruht der außenwirksame Polizeihabitus auf einer spezifischen Kombination unterschiedlicher Kapitalarten: erstens kulturellem Kapital im Hinblick auf das Ausbildungsprofil, die Rechtskenntnisse und die von den Polizeibeamtinnen inkorporierten Techniken der Konflikt- und Sachbearbeitung, zweitens einer besonderen Form des sozialen Kapitals aufgrund der Übertragung der staatlichen Herrschafts- und Machtstruktur in den Mikrobereich der alltäglichen Polizeipraxis, drittens symbolischem Kapital basierend auf dem Amtscharisma bzw. dem Prestige der Polizistin als Autorität des Staates sowie viertens ökonomischem Kapital, also Sachmitteln in Form von Ausrüstungsgegenständen und Räumlichkeiten, die Verwendungsgewalt nach außen demonstrieren. Der individuelle Akteur inkorporiert zum Beispiel mit der Uniform den Habitus und die korporative Identität der Institution Polizei (ebenda: 11). In seinen nach außen gerichteten Handlungen agiert die Polizeibeamtin als Vertreterin der staatlichen Polizei und soll darin selbst austauschbar sein. Ungeachtet dessen sind zwischen der Einzelnen (Polizistin) und dem Ganzen (Polizei) »innerkorporative Milieus« gelagert, die als »moderierende Variablen« fungieren und die konkrete Verwaltungspraxis durch die alltägliche Habitusarbeit der Polizistinnen »eigensinnig« bestimmen. Zur Inszenierung und symbolischen Reproduktion der polizeilichen Machtüberlegenheit gehört ein gewisser Paternalismus, der einerseits aus einer »quasi-erzieherischen Strenge« vor allem gegenüber Akteurinnen devianter Milieus, Nachfahren der Arbeitsmigrantinnen sowie Angehörigen sozialer Unterschichten besteht, und sich andererseits durch eine »quasi-väterliche Hilfsbereitschaft und Zuvorkommendheit« gegenüber schutzbefohlenen Bürgerinnen, insbesondere Frauen, Alten und Kindern auszeichnet (ebenda S.13).<sup>3</sup>

Die Polizei ist eine männliche Institution, in deren Lebenswelt neben den real existierenden Männern (sub-)kulturell vermittelte Konstruktionen

nen tiefen und ersten Klang der Stimme, sowie eine möglichst aufrechte Haltung, einen festen Blick und einen festen, entschlossenen, raumgreifenden Gang gekennzeichnet (Hüttermann 2000: 11). Rhetorischen Eskalationen und Beleidigungen des polizeilichen Gegenübers begegnet der Polizist mit antrainierter bzw. routinierter Gleichmut. Charakteristisch ist zudem das Bestreben, das Gegenüber über die polizeilichen Handlungsoptionen im Unklaren zu lassen und durch mimische Sparsamkeit bzw. Zurückhaltung eine gewisse Undurchsichtigkeit zu kultivieren (ebenda: 12). An dem sekundärsozialisierten Gesichts- und Stimmpanzer des Polizisten zerbricht in der Regel jede unsystematisch lebensweltnahe Interaktion (ebenda: 13).

3 Hüttermann (ebenda: 22) weist darauf hin, dass sich die von der kritischen Polizeiforschung oft als Defizit dargestellte »machistische Habitusarbeit« in bestimmten sozialökologischen Kontexten als funktional bewährt.

von Männlichkeit bestehen (Behr 2001: 105). Die Orientierungsmuster und das Handeln der Polizeiakteurinnen sind von einer hegemonialen, d. h. kulturell dominanten Maskulinität geprägt. Behr (ebenda: 119) hat in der Polizeiarbeit Veränderungsprozesse in Form einer stärkeren Hinwendung zum Fürsorglichkeitsdenken beobachtet. Dies trifft beispielsweise auf den polizeilichen Umgang mit der Thematik Beziehungsgewalt zu, der sowohl von einer Veränderung der (fach-)öffentlichen Meinung als auch einem Wandel in den rechtlichen Interventionsmöglichkeiten und der Stellung der Polizei in privaten Konflikten begleitet wird. Die zunehmende Perspektive der Parteilichkeit für die jeweils schwächere Seite relativiert die habitualisierte Berufsorientierung an den traditionellen Männlichkeitsmodellen wie »Krieger-Männlichkeit« und »Disziplin-Männlichkeit« (ebenda). Die traditionelle Rolle der Polizei zur Durchsetzung von Recht und Ordnung wird bei den Polizeibeamtinnen partiell vom Orientierungsmuster der »Schutzmännlichkeit« ergänzt. Damit findet eine Ausdifferenzierung des Verhaltensrepertoires der Polizei statt, deren traditionelle Männlichkeitsbezogenheit mit alternativen Männlichkeitsmodellen und zunehmend auch offensiven Entwürfen von Weiblichkeit konfrontiert wird (ebenda: 120). Innovationen in der Polizeipraxis vollziehen sich in dem Ausmaß, wie etablierte Handlungsmuster von einer Mehrheit oder einer einflussreichen Minderheit von Polizistinnen neu interpretiert werden und dadurch ihre stabilisierende Wirkung einbüßen (Behr 2003a: 188f). Daher sind Veränderungen in der Polizei zum einen auf kollektive Resonanz und zum anderen auf einen längeren Zeitraum angewiesen. Sowohl Veränderungsprozesse als auch die Kontinuität und das Beharrungsvermögen der Polizei sind, Behr (2003b: 19) zufolge, nur unter Berücksichtigung der institutionellen Handlungsbedingungen der Polizeiakteurinnen zu verstehen, welche über die Beschreibung und Analyse möglichst vieler polizeilicher Handlungssituationen und -felder zu erfolgen hat.

Die Mikroebene des polizeilichen Handelns ist ebenso von den informellen Handlungsmustern und der alltäglichen Praxis der Polizeibeamtinnen bestimmt, wie von den formellen fachlichen, administrativen und juristischen Vorgaben der Organisation (Behr 2003a: 187). In der Alltagskultur und den Alltagshandlungen von Polizistinnen bilden sich Traditionen, Rituale, Stereotypen, Denkweisen und Meinungen, latente und offene Vorurteile, Rassismen etc. heraus. Das Konzept der Polizeikultur bezieht sich auf den Alltagsdiskurs der Polizei. Dabei ist zwischen der offiziellen, von der Leitungsebene vorgegebenen kulturellen Mustern der »Polizeikultur« und der informellen, den Polizeibeamtinnen als alltagstaugliche, pragmatische und identitätsstiftende Orientierungsmuster dienenden »Polizistenkultur« zu unterscheiden (Behr 2001: 106). Die Polizeipraxis ist, Behr (2003b: 18) zufolge, durch individuelle Grenzziehungen und Grenzüberschreitungen gekennzeichnet. Die individuellen Haltungen und Handlungen bleiben weder singulär noch sind sie rein subjektiv oder strukturbedingt

(ebenda: 19). Sie spielen sich auf der Folie kollektiv verbindlicher Routinen ab, die rekonstruiert und einige von ihnen (vielleicht) auch verändert werden können. Die Polizei lebt und lehrt in einer ziemlich durchgängigen Dichotomie von Gut und Böse, Recht und Unrecht, Richtig und Falsch, »anständiger Bürger« und »Krimineller« (ebenda: 26). Es gelingt ihr nicht, im Modus des »sowohl als auch« zu denken, Spannungen auszuhalten und integrierende Lösungen für soziale Probleme zu vermitteln bzw. zu praktizieren. Drogenkonsumentinnen beispielsweise wird in der Regel der Status von Kranken zuerkannt, wenn sie sich wahrnehmbar als unterlegen, hilflos und ungefährlich zeigen. Als »Kranke« stellen sie für die Polizistinnen keine gleichwertigen »Gegner« dar, werden Drogenkonsumentinnen aber bei der Weitergabe von Drogen beobachtet, was für diese Gruppe relativ wahrscheinlich ist, wird ihr Kranksein unversehens vom Master status »Dealer« überdeckt (ebenda: 24f). Polizeischüler lernen, Normverletzungen als etwas zu betrachten, was schlechte bzw. defizitäre Menschen machen, d. h. zwischen Tat und Täterinnen wird nicht differenziert, so dass die Ablehnung der Tat automatisch zu Ablehnung der Täterinnen führt. Polizistinnen verwenden bei ihrer Arbeit Raster und Typisierungen, die für sie funktional tauglich erscheinen, aber in einer anderen Perspektive bzw. von anderen sozialen Akteurinnen teilweise als abwertend, diskriminierend, fremdenfeindlich, rassistisch, übergriffig etc. wahrgenommen werden (ebenda: 23). Diskriminierungspraxen sind Teil der sozialen Wirklichkeitskonstruktionen von Polizistinnen (ebenda: 24). Um beispielsweise dem Terminus »Ausländerin« diskriminierungsfähige Bedeutung zu geben, müssen noch andere Eigenschaften assoziiert werden, z. B. arm, fremd, aggressiv, bedrohlich, belästigend, gefährlich, konkurrierend, hinterhältig, frech, aufmüpfig etc. (ebenda: 25). Diese Erfahrungen werden an bestimmten, für die Polizeiarbeit relevanten Orten gesammelt (z. B. Drogenszene, Rotlichtmilieu, Bahnhöfe etc.), zu stereotypen Wahrnehmungsmustern verdichtet und in generalisierbare »Wissensbestände« transformiert. Die normativen Vorstellungen der meisten Polizistinnen richten sich an der Durchsetzung bzw. Verfestigung einer »guten Ordnung« aus. Unter Umständen kommt es zum Widerspruch zwischen den normativen Mustern der Legalität und der Legitimität, denn Recht anzuwenden ist in bestimmten Situationen etwas anderes als Gerechtigkeit durchsetzen (ebenda: 25). Die Entwicklung von devianten subkulturellen Gerechtigkeitsmustern ist, Behr (ebenda: 28) zufolge, weniger wahrscheinlich unter Bedingungen wie gemischte Statusgruppen und dichter Kommunikation zwischen Leitung (Bildung, Theorie) und Mitarbeiterinnen (Erfahrung, Praxis), abwechslungsreiche Tätigkeiten, Anerkennung der Arbeit durch Organisation und Öffentlichkeit, ein Humanität einschließendes Selbstbewusstsein, Transparenz der Sozialbeziehungen innerhalb der Gruppe sowie Gemischtgeschlechtlichkeit. Oft stimmen die subkulturellen Gerechtigkeitsmuster der Polizistinnen mit den Legalitätsvorgaben

überein, manchmal aber auch nicht, und dann dominieren die eigenen Gerechtigkeitsvorstellungen, d. h. der second code der individuellen Handlungsmuster überstrahlt dann den first code der Rechtsbindung (ebenda: 25). Da es den Polizistinnen in ihrer handlungsorientierten Aus- und Fortbildung an schlüssigen Konzepten fehlt, zeichnen sie sich meist durch defizitäre soziale Handlungskompetenzen aus (ebenda: 26). Sie wissen in der Regel, welche rechtlichen Vorgaben es durchzusetzen gilt, und kennen die Handlungsabläufe der Verfahren, verfügen also über eine »prozedurale Rationalität«, aber hinsichtlich der Ursachen und der Wirkungen ihres Handelns haben sie nur vage Vorstellungen. Ihre »intentionale Rationalität«, d. h. die Begründungszusammenhänge, Kontexte und das Warum ihres Handelns, sowie die hinter den Intentionen stehende Moral und Ethik ist begrenzt (ebenda). Auf die Bedingungen des polizeilichen Alltagshandelns, insbesondere die Diffusität, Ambiguität und Komplexität werden sie mit der Fixierung auf die Rechtsdurchsetzung nicht genügend vorbereitet.

Die Polizei ist ein ausführendes Organ staatlicher Macht und die Aufgabe der Polizistinnen besteht in der berufsmäßigen Durchsetzung bestehender Gesetze und Verordnungen. Dabei verlangt die bürokratische Organisationsform eine rationale Anwendung und Umsetzung der rechtlichen Normen, ohne deren Inhalte zu reflektieren. Das Handeln des polizeilichen Gegenübers ist formal an der Rechtsordnung zu messen, darüber hinausgehende wertende Überlegungen und Charakterisierungen stehen den Polizeibeamtinnen nicht zu (Girtler 1980: 132f). Ungeachtet dessen sind die deklamatorisch angeführten Organisationszwecke und -ziele wie »Herstellung von Ruhe und Ordnung« oder »Polizei, dein Freund und Helfer« oft nur Legitimationsstrategien, die dazu dienen, staatliches Handeln eher zu rechtfertigen als zu bestimmen (ebenda: 136). Organisationen sind Einrichtungen, in denen, Goffman zufolge, Annahmen über Identitäten geschaffen werden (zitiert nach Girtler 1980: 40). In den Wertesystemen und Organisationen der Gesellschaft bilden sich verschiedene soziale Definitionen der Wirklichkeit heraus, die teilweise in Konflikt zueinander stehen (ebenda: 48). Die im sozialen Kontext der Polizei gebildeten und angeeigneten Wahrnehmungsmuster und Handlungsorientierungen werden in der polizeilichen Alltagspraxis verfestigt und modifiziert. Für die Polizeibeamtinnen bestehen dabei gewisse soziale »Ermessensspielräume«, die in Abhängigkeit der Schicht- und Kulturgesellschaft des polizeilichen Gegenübers die soziale Situation mitbestimmen (ebenda: 89). Die Polizeiforschung spricht diesbezüglich von der »Selektivität polizeilichen Handelns«. Im Rahmen der Ausübung staatlicher Macht sind die von den Polizistinnen vertretenen Wert- und Normvorstellungen für die Typisierung und Kategorisierung sozialer Akteurinnen bestimmend (ebenda: 100). »Offenen Personen« im Sinne Goffmans, also Personen, die aufgrund ihres besonderen sozialen Status keine Möglichkeit haben, Personen eines anderen sozialen Status effizient zu sanktionieren, werden häufiger kriminelle

Rollen zugeschrieben bzw. als »Devianten« etikettiert. In komplexen Gesellschaften existieren verschiedene soziale Gruppen mit divergierenden Werthaltungen und konkurrierenden Normensystemen nebeneinander (ebenda: 99). Es bedarf eines hohen persönlichen Reflexionsniveaus, die eigene vertretene Realität nicht als absolute, sondern als relative zu begreifen (ebenda: 102). Je nach Zugang zu politischen Machtmitteln gelingt es den dominanten sozialen Gruppen, ihr Normensystem als »richtiges« durchzusetzen (ebenda: 99). Die Polizei fungiert als Repräsentantin spezifischer, beispielsweise bürgerlicher Wertvorstellungen und hat bestimmte Formen »abweichenden Verhaltens« zu sanktionieren, die den Interessen der dominierenden Gesellschaftsgruppen widersprechen, z. B. das Verbot der Prostitution in Bezirken, in denen Angehörige politisch relevanter Schichten wohnen (ebenda: 103). Unterschiedliche Definitionen »richtigen Handelns« sind vor dem Hintergrund differenter kultureller Wirklichkeiten für die Interaktion zwischen Angehörigen von Subkulturen und Ausübenden der staatlichen Kontrolle relevant. Die Anwendung des kodifizierten Rechts durch die Polizeibeamtinnen wird so auch von außerrechtlichen und vorbewussten Metaregeln beeinflusst (ebenda: 100). Zur Untersuchung der sozialen Regeln polizeilichen Handelns bzw. der verschiedenen Interpretationen der sozialen Wirklichkeit sind die typischen Motive und Handlungsweisen von Polizeiakteurinnen zu rekonstruieren und analysieren (ebenda: 131).

Bei der Erforschung der Polizeikultur geht es um die alltäglichen Arbeitspraktiken sowie Verstehensformen und Sinnkonstruktionen der Polizeibeamtinnen. Im Zentrum steht der ihr Wahrnehmen, Deuten und Handeln umgebende Sinnhorizont, jener Bedeutungsrahmen, in dem Ereignisse, Dinge, Handlungen, Motive, Institutionen und gesellschaftliche Prozesse verstanden, beschrieben und dargestellt werden (Behr 2003a: 179). Die wissenssoziologisch verstehende Polizeiforschung untersucht, wie die Handlungssubjekte, also die Polizistinnen hineingestellt in historisch und sozial entwickelte Routinen und Deutungen des jeweiligen Handlungsfeldes, diese einerseits vorfinden und sich aneignen, andererseits diese immer wieder neu ausdeuten und damit »eigenwillig« neu erfinden (müssen) (Reicherts 2003: 419f). Sie analysiert die polizeiliche Handlungslogik, die institutionellen Vorgaben und Handlungsroutinen, als auch deren Auswirkungen auf Täterinnen, Opfer, Zeuginnen, Bevölkerung und Gesellschaft (ebenda: 423). Das Ziel besteht in der Rekonstruktion der Verfahren und Typisierungsleistungen, mit denen sich die Polizistinnen die stets neu geschaffene Welt vertraut und verfügbar machen (ebenda: 420). Dabei erschöpft sich die perspektivenneutrale Deskription und Analyse nicht in der Nachzeichnung des subjektiv entworfenen und gemeinten Sinns, sondern zielt auf das Erkennen der intersubjektiven Bedeutungen, die durch eine sprachliche Handlung innerhalb einer bestimmten Interaktionsgemeinschaft erzeugt wird (ebenda: 421). Die Bedeutung der symbolischen Hand-

lung liegt nicht nur im Bewusstsein des Zeichenbenutzers, sondern kann teilweise mit der antizipierbaren Reaktionsbereitschaft und den realisierten Reaktionen gleichgesetzt werden, die das Symbol bei der zu interpretierenden Gruppe auslöst (ebenda). Im Rahmen der qualitativen Polizeiforschung soll eine Sinnfigur, ein hochaggregiertes Konzept, generiert werden, in welche alle untersuchten Elemente integriert werden können (ebenda: 422).

Die Verbindung zwischen Prostitution und Kriminalität ist in der Kriminologie fest etabliert (Jäger 2006: 99). Verbrechen und Prostitution wurden häufig als zwei Formen verwerflichen und von der Norm abweichen- den Lebens betrachtet (ebenda: 377). Aus historischer Perspektive kann die Bekämpfung der Prostitution als Durchsetzung oder Bestätigung bürgerlicher Sexual-, Moral- und Ordnungsvorstellungen aufgefasst werden (ebenda: 101). Seit den 1880er Jahren wurde in den Medien unter dem Begriff »White Slavery« auf den internationalen Handel mit unschuldigen Mädchen oder jungen Frauen zum Zweck der Prostitution verwiesen (ebenda: 96). Nach den öffentlichen Darstellungen, wurden insbesondere Mädchen aus unterbürgerlichen Schichten und vom Land mit Arbeitsangeboten ins Ausland gelockt, wo sie dann in Bordellen landeten. Für die Polizei war es problematisch auf den öffentlichen Druck adäquat zu reagieren und dem konstruierten Delikt »Mädchenhandel«, welches in der Realität nie so vorkam, zu begegnen. Da einerseits strafrechtliche Bestimmungen in Bezug auf Entführung, Nötigung und Vergewaltigung sowie Ein- und Ausreisegesetze bestanden, schien es kaum notwendig, einen neuen gesetzlichen Straftatbestand zu fixieren (ebenda: 97). Andererseits konnte unter dem Deckmantel des Mädchenhandels aber verstärkt gegen die Prostitution und die Prostituierten selbst vorgegangen werden. Oberflächlich war der Kampf gegen den Mädchenhandel, Jäger (ebenda: 99) zufolge, zwar ein Kampf gegen ein Verbrechen, tatsächlich ging es aber mehr um moralische Normen und »Bürgerlichkeit«. Infolge des White-Slavery-Diskurses wurde die Mobilität von Mädchen und jungen Frauen mit besonderer Aufmerksamkeit verfolgt und Prostituierte vermehrt kontrolliert. Unabhängig vom eigentlichen Zweck der Verbrechensbekämpfung, verkörperte der Kampf gegen den Mädchenhandel die Verteidigung eines konservativen Weltbilds (ebenda: 100) und war vor allem auf moralischer Ebene legitimiert.<sup>4</sup> Neben den Initiativen gegen Mädchenhandel berührte auch das Vorgehen gegen »obszöne Publikationen« und Opiumsmissbrauch eher die

---

4 Die gesellschaftlich konstruierten »Moraldelikte« Mädchenhandel, obszöne Publikationen und Opiumsmissbrauch führten zum symbolischen Akt der Unterzeichnung einer staatsrechtlich verbindlichen Regelung, welche die gemeinsame moralische Norm nach innen wie außen manifestierte (Jäger 2006: 101). Das konstruierte strafrechtliche Delikt konnte aber nur bedingt als Modell zur Förderung der (gegenstandsorientierten) internationalen Kooperation der Kriminalpolizei herangezogen werden.

Gebiete der Sitten- und Gesundheitspolizei als die der »allgemeinen« Kriminalität (ebenda: 101).

In der Gegenwart hat sich ein Wandel in der rechtspolitischen Grundeinstellung weg vom »Schutz vor der Prostitution« hin zum »Schutz in der Prostitution« vollzogen (Renzikowski 2007: 38). Für die Strafverfolgung stellt die Kriminalität im Rotlichtmilieu ein hohes Dunkelfeld dar. Die mit Prostitution oder Frauenhandel verbundenen Straftaten gelten bei den polizeilichen Expertinnen als »Kontrolldelikte« bzw. »Holkriminalität«. Da »milieuinterne« Gesetze und Regeln, Paulus (2003: 127) zufolge, Anzeigen von Opfern und Zeuginnen verhindern, muss die Polizei in die Prostitutionsszene eindringen und die zur Einleitung von Ermittlungs- und Strafverfahren relevanten Informationen »holen«. Je häufiger und intensiver die Polizei sogenannte »Milieukontrollen« durchführt, umso häufiger kommt es zur Einleitung von Ermittlungsverfahren und umso höher werden die Fallzahlen, so dass eine Dunkel-Hellfeld-Verschiebung bewirkt wird (ebenda). Dabei ist zu berücksichtigen, dass polizeiliche Maßnahmen in der Prostitutionsszene und Kontrollen hinsichtlich des Tatbestands »Menschenhandel zum Zweck der sexuellen Ausbeutung« durch spezifische Besonderheiten und Erfordernisse gekennzeichnet sind (ebenda: 133). Personen aus der Prostitutionsszene sind spezifischen »Milieugesetzen« verpflichtet und damit Zwängen unterworfen, die sie für die Ermittlungs- und Strafverfolgungsbehörden unzuverlässig machen. Daraus resultiert u. a. die Notwendigkeit einer frühzeitlichen richterlichen Vernehmung jeder aussagebereiten Zeugin, da diese nicht selten sehr schnell zum Widerruf ihrer bei der Polizei gemachten Aussagen genötigt wird. Des Weiteren ist zu beachten, dass Opfer von Menschenhandel häufig kein Vertrauen zur Polizei haben, da sie aus ihrem Heimatland oft nur eine gegen Prostituierte vorgehende und korrupte Polizei kennen und zudem von den Tätern im Zielland massiv vor dem Gang zur Polizei und polizeilichen Maßnahmen gewarnt werden. Das Ziel polizeilichen Handelns muss daher vor allem darin bestehen, das Vertrauen der Opfer zu gewinnen und dann auch zu rechtfertigen. Nur wenn das gelingt, werden (Opfer-)Zeuginnen aussagen und nur dann können Ermittlungs- und Strafverfahren erfolgreich abgeschlossen werden. Prostituierte sind, Paulus (ebenda) zufolge, grundsätzlich in der Opferrolle zu sehen und selbst dann primär als Opfer zu behandeln, wenn sie hinsichtlich ausländerrechtlicher Verstöße oder falschen bzw. gefälschten Personalpapieren etc. auch Täterinnen sind. Sie stellen in Ermittlungs- und Strafverfahren häufig die einzigen und wichtigsten Zeuginnen dar. Die Schwierigkeiten der polizeilichen Milieukontrollen und die als gering zu verzeichnenden Ermittlungserfolge beruhen auf der »Mauer des Schweigens« bei den Opfern, der wenig praktikablen Gesetzgebung in den Tatbeständen der Zuhälterei und des Menschenhandels und den teilweise von Milde gekennzeichneten Gerichtsurteilen, die sich wenig förderlich auf das Engagement und die Motivation der Polizeibeamtinnen

auswirken (ebenda: 127). Die polizeilichen Maßnahmen haben sich stets am schwer nachweisbaren Straftatbestand des Menschenhandels und dessen Merkmalen zu orientieren. Daher scheinen eine taktisch überlegte Vorgehensweise und die genaue Betrachtung des objektiven und subjektiven Tatbefundes erforderlich (ebenda: 133). Beispielsweise sind sexuelle Handlungen bzw. die Ausübung der Prostitution nachzuweisen. Daraus kann sich ergeben, dass bei Betreten eines entsprechenden Etablissements vor allen anderen Maßnahmen das Separee einzusehen ist (für Tathandlungen, Zeuginnen) und zum Nachweis von Abhängigkeitsverhältnissen und der Hilflosigkeit der Opfer zu kontrollieren, wer im Besitz des Passes, des Rückreisetickets und anderer wichtiger Unterlagen ist.

Die Strafverfolgung von Delikten in der Prostitutionsszene stellt an die Polizeibeamtinnen hohe Anforderungen. Ohne politische oder verwaltungsinterne Richtlinien geht die Polizei vor allem nach eigenem Ermessen vor, weshalb nicht in jedem Fall regelmäßige Polizeikontrollen im Rotlichtmilieu durchgeführt werden (Niesner/Anonuovo/Apricio 1997: 215). Die im Rahmen von Razzien ohne Aufenthaltsgenehmigung aufgegriffenen Frauen werden häufig an die Ausländerpolizei verwiesen und abgeschoben. Der Opferschutz und das Erkennen von Menschenhandel stehen nicht immer und nicht unbedingt im Vordergrund des Ermittlungsinteresses (Niesner/Jones-Pauly 2001: 146). Ist die Erfassung illegaler Migrantinnen, »Säuberung der Bordelle« das Ziel, so werden die Frauen allein als ausländerrechtlich Beschuldigte und nicht als Opfer von Menschenhandel wahrgenommen. Illegal Imigrierte bzw. Prostituierte mit ungültigem Aufenthaltsstatus befinden sich nach den gesetzlichen Regelungen in einer Doppelrolle: sie sind »Täterinnen« im ausländerrechtlichen und möglicherweise »Opfer« im strafrechtlichen Sinn (KOK 2002: 32). Für das weitere Schicksal der von Menschenhandel betroffenen Frauen erweisen sich die Razzien und Polizeikontrollen als entscheidender Punkt. Die konkrete Polizeipraxis und die Nutzung der zugunsten potenzieller Opfer bestehenden rechtlichen Handlungs- und Ermessensspielräume wird sowohl von der Erfahrung und Sensibilität der Polizeibeamtinnen als auch der Zielstellung des Polizeieinsatzes bestimmt wird (ebenda: 47). Vielfach kommt es auch trotz Erkennens des Phänomens Menschenhandels nicht zur Anklage oder Verurteilung, sondern zur Einstellung des Verfahrens, zum Freispruch oder zur Verurteilung wegen anderer Delikte wie z. B. Verstoß gegen ausländerrechtliche Regelungen (§ 92a ff AuslG), Förderung der Prostitution (§ 180a StGB), Zuhälterei (§ 181a StGB) (ebenda: 33). Gründe für den begrenzten Erfolg der Strafverfolgung liegen in der Langwierigkeit und Personalintensivität der Ermittlungsverfahren, dem die Aufklärung verkomplizierenden Auslandsbezug sowie einem Mangel an Beweisen und aussagebereiten und -fähigen Zeuginnen (ebenda: 34).

Die empirische Untersuchung der Strafverfolgungspraxis im Bereich Menschenhandel ist Gegenstand der Studie von Herz (2005). Bei den un-

tersuchten Strafverfahren handelt es sich überwiegend um »klassische« Menschenhandelsverfahren im Sinne eines transnational organisierten Handels mit ausländischen Frauen nach Deutschland zu Prostitutionszwecken (Herz 2005: 259). Die Untersuchung bestätigt die bisherigen Einschätzungen der Expertinnen, dass Menschenhandel ein Kontrolldelikt darstellt, bei dem die aktive polizeiliche Informationsgewinnung für die Auslösung von Ermittlungen von besonderer Bedeutung ist (ebenda: 259f). Daher können die statistisch erfassten Fälle weniger als Indikator für die tatsächliche Verbreitung des Deliktes, sondern vielmehr für das Ausmaß der Ermittlungsaktivität der Strafverfolgungsbehörden angesehen werden (ebenda: 260). Präventive Polizeikontrollen in der Prostitutionsszene erfolgen eher sporadisch als regelmäßig (ebenda: 261). Zudem korrespondiert die Studie mit den Darstellungen und Analysen, nach denen der Deliktbereich Menschenhandel besonders schwierig zu ermitteln ist (ebenda: 261). Polizei und Staatsanwaltschaft sind für eine erfolgreiche Strafverfolgung von Menschenhandel auf erhebliche personelle und sachliche Ressourcen angewiesen. Aufgrund der Komplexität sowie Zeit- und Personalintensität der Bearbeitung von Menschenhandelsverfahren sind die Kapazitäten der Ermittlungsbehörden schnell ausgeschöpft und für die Dauer laufender Verfahren gebunden (ebenda: 262). Daher erscheint die Forderung, dass Menschenhandelsverfahren auf polizeilicher und staatsanwaltlicher Ebene durch Fachdezernate bearbeitet werden sollten, plausibel (ebenda: 265). Ansonsten würden die aufwendigen Ermittlungen im Bereich Menschenhandel, nicht zuletzt vor dem Hintergrund der Mehrfachzuständigkeit einzelner Sachbearbeiterinnen, zurückgestellt oder oberflächlich erfolgen, und die notwendige Sensibilisierung der Verwaltungsbeamten sei nicht garantiert (ebenda: 266). Die professionelle Sachbearbeitung von Menschenhandelsverfahren erfordert eine Spezialisierung angesichts der komplexen Rechtsgrundlagen und der häufig gegebenen OK-Relevanz der Tatstrukturen sowie der Notwendigkeit besonderer Kenntnisse des Rotlichtmilieus und im Umgang mit Opferzeuginnen (ebenda).<sup>5</sup> In der Überprü-

5 Diesbezüglich stellt sich die Frage, welches Fachdezernat in der Praxis am ehesten über die erforderlichen Spezialkenntnisse verfügt und die Voraussetzungen für kontinuierliche, qualitativ hochwertige Ermittlungen im Deliktbereich Menschenhandel bietet. Bei Dezernaten für Sexualstrafaten besteht das Problem, dass diese den gesamten Bereich der Straftaten gegen die sexuelle Selbstbestimmung abdecken müssen und größtenteils anzeigengeleitete Verfahren bearbeiten. Vor diesem Hintergrund stände das Kontrolldelikt Menschenhandel nicht im Zentrum der alltäglichen Polizeiarbeit. Dezernate für Organisierte Kriminalität sind im Vergleich mit anderen Fachdezernaten im Hinblick auf die Ressourcen, die Erfahrungen im Umgang mit verdeckten Ermittlungsmethoden und die Möglichkeiten eines selektiven Ermittlungsansatzes privilegiert, ermitteln aber aufgrund ihres deliktübergreifenden, an OK-Kriterien nicht notwendigerweise im Bereich Menschenhandel. Zudem mangelt es den Sachbearbeitern für Organisierte Kriminalität teilweise an Spezialkenntnissen zum Rotlichtmilieu. Daher scheinen am ehesten die Mi-

fung der bestehenden Annahmen, dass für Menschenhandelsverfahren eine hohe Einstellungsquote kennzeichnend sei und dass die Strafverfolgungsbehörden vom Tatvorwurf des Menschenhandel auf andere, leichter zu beweisende Tatvorwürfe ausweichen, hat sich auf Grundlage der Aktenanalyse vor allem die zweite Beobachtung bzw. Vermutung bestätigt (ebenda: 263). Während die Ermittlungen auf polizeilicher und staatsanwaltschaftlicher Ebene anfangs durch eine breite Ermittlungsrichtung gekennzeichnet sind, also sich neben Menschenhandel parallel auch auf weitere milieutypische Straftaten wie Zuhälterei, Verstoß gegen das Ausländergesetz, Ausbeutung der Prostituierten etc. konzentrieren (ebenda: 264), verlagern sie sich im Verlauf des Verfahrens zunehmend auf andere Strafrechtsdelikte, wobei insbesondere Schleusungstatbestände von Bedeutung sind (ebenda: 265). Als ausschlaggebende Faktoren für die Aufhebung des Tatvorwurfs Menschenhandel betonen die Expertinnen die schwierige Beweisführung aufgrund der problematischen Gewinnung von Opferzeuginnen, wohingegen gesetzliche Regelungslücken oder die Komplexität der Menschenhandelstatbestände demgegenüber eine untergeordnete Rolle spielen (ebenda). Die Vertreterinnen der Strafverfolgungsbehörden begründen die Änderung der Verfahrensrichtung nicht zuletzt vor dem Hintergrund verfahrensökonomischer Motive bzw. verfahrensabkürzende Absprachen, auf die in der Aktenanalyse, u. U. aufgrund fehlender Dokumentation, selten konkrete Hinweise zu finden sind (ebenda). Insgesamt betrachtet ist für Menschenhandelsprozesse charakteristisch, dass nie anklagegemäß verurteilt wird, gleichzeitig aber auch keine Freisprüche erfolgen (ebenda).

Zur Bewältigung der komplexen rechtlichen Materie, der schwierigen Beweisführung insbesondere im Hinblick auf die Gewinnung von Opferzeuginnen sowie der Notwendigkeit besonderer Kenntnisse zum Rotlichtmilieu erfordert die Ermittlung und Verfolgung von Straftaten im Bereich Menschenhandel einen hohen Professionalisierungsgrad der Polizei- und Justizbeamten (ebenda: 292). Die bisherigen Forderungen nach internen Richtlinien und Empfehlungen für eine professionelle Sachbearbeitung und eine Sensibilisierung der Sachbearbeiter scheinen vor dem Hintergrund der Untersuchung gerechtfertigt (ebenda: 268). Von besonderer Relevanz ist in der Praxis die konsequente Nutzung der Möglichkeit, (potenziellen) Menschenhandelsopfern eine Frist zur freiwilligen Ausreise einzuräumen (ebenda: 293). Da die Betroffenen erfahrungsgemäß beim

---

lieudezernate die Voraussetzungen für beständige und sorgfältige Ermittlungen zu Menschenhandel zum Zweck der sexuellen Ausbeutung scheinen zu erfüllen. In der Praxis werden Menschenhandelsverfahren auf polizeilicher Ebene nur von einem Fünftel und auf staatsanwaltschaftlicher Ebene nur von einem Zehntel von Milieudezernaten bearbeitet. In Hamburg, das im Bundesländervergleich die höchste Konzentration an Fallzahlen bezüglich Menschenhandel aufweist, ist das Milieudezernat beim Landeskriminalamt fast ausschließlich für die Sachbearbeitung von Menschenhandelsverfahren zuständig (Herz 2005: 267f).

ersten Aufgreifen durch die Polizei nicht bereit sind, (umfassende) Aussagen zu machen, sollte die 4-Wochen-Frist vor allem auch für Fälle, in denen aufgrund von Ermittlungsergebnissen, d. h. unabhängig von den Angaben der Betroffenen ein Verdacht auf Menschenhandel besteht, angewandt werden.<sup>6</sup>

Entsprechende Anhaltspunkte für Menschenhandel können sich insbesondere durch die Wahrnehmungen der Polizeibeamtinnen von den Betroffenen im Rahmen der ersten Kontaktaufnahme (Kontrolle, Razzia) sowie in der Vernehmungssituation (z. B. Hinweise auf Isolation, Einschüchterung, Passabnahme etc.) ergeben (ebenda: 294). Die durch die Aufschiebung der aufenthaltsbeendenden Maßnahmen gewonnene Zeit ist notwendig, um die Ängste der Betroffenen abzubauen, den Kontakt zu Fachberatungsstellen herzustellen, welche die Betroffenen in ihrer schwierigen Situation beraten und begleiten, sowie sie über ihre mögliche Rolle als Zeugin im Strafverfahren aufzuklären. Die Untersuchung der Strafverfolgungspraxis hat gezeigt, dass die Verwaltungsvorschrift (AuslG-VwV) in der Praxis bislang nicht immer konsequent genutzt wurde (ebenda). Da die Förderung der Aussagebereitschaft von Menschenhandelsopfern zeitintensive, vertrauensbildende Maßnahmen erfordert, scheint eine Sensibilisierung der Sachbearbeiter weiterhin dringend notwendig. Vor allem angesichts der Tatsache, dass sich die Betreuung der Opferzeuginnen durch Fachberatungsstellen sowie die Bestellung eines Rechtsbeistandes bzw. einer Nebenklagevertreterin, der Untersuchung zufolge, förderlich auf die Aussagebereitschaft der Opfer ausgewirkt und häufiger zu einer Verurteilung wegen Menschenhandel geführt hat (ebenda). Ungeachtet dessen wurden bzw. werden die Fachberatungsstellen für Opfer von Menschenhandel trotz teilweise offizieller Regelung nicht regelmäßig kontaktiert. Bei der Vernehmung von Opferzeuginnen muss nach Ansicht der Expertinnen verstärkt auf eine detaillierte und tatbestandsorientierte Vernehmung geachtet werden (ebenda: 295). Zudem sind Vorbehalte hinsichtlich der Glaubwürdigkeit von Opferzeuginnen, die sich aus deren »Nähe zum Rotlichtmilieu« ergeben, abzubauen. Zur Erschütterung der Glaubwürdigkeit der Zeuginnen trägt neben dem Aussageverhalten der Betroffenen (Schwankungen, Widersprüche) häufig ein (phasenweise) einverständliches Zusammenwirken zwischen Opfer und Täterinnen bei. Um im Rahmen von Menschenhandelsverfahren nicht nur die Interessen der Strafverfolgung sondern auch die der Opfer zu berücksichtigen, sprechen sich Mitarbeiterinnen von Fachberatungsstellen für die Einführung eines dauerhaf-

6 Die von den Polizisten häufig angeführte »mangelnde Kooperationsbereitschaft« der Opferzeuginnen geht neben den physischen Einwirkungen in erster Linie auf psychische Einflussnahmen der Täterinnen zurück (ebenda: 293f). Darüber hinaus spielen auch die Intention der Betroffenen, die eigene Strafbarkeit wegen Verstoßes gegen ausländerrechtliche Vorschriften zu verbergen, und Schamgefühle bezüglich der Prostitutionstätigkeit eine wichtige Rolle (ebenda: 294).

ten Bleiberechts für Opferzeuginnen aus, wohingegen Vertreterinnen der Polizei und Justiz dieses mehrheitlich ablehnen, da sie von deren Missbrauchgefahr überzeugt sind (ebenda: 295f).

Da Menschenhandel eine Form grenzüberschreitender Kriminalität ist, die die Anwerbung in Rekrutierungsländern, die Schleusung über Transitländer und die Ausbeutung in den Zielländern umfasst (Paulus 2003: 20), erfordert dessen Bekämpfung gemeinsame und aufeinander abgestimmte Strafverfolgungsstrategien internationaler und europäischer Institutionen.<sup>7</sup> Die Untersuchung der Strafverfolgungspraxis im Bereich Menschenhandel hat bestätigt, dass eine funktionierende internationale Zusammenarbeit einen weiteren wichtigen Faktor für eine erfolgreiche Strafverfolgung darstellt (ebenda: 269) und sich förderlich auf die Beweisführung in Menschenhandelsverfahren auswirkt (ebenda: 296). In der Praxis sind die positiven und negativen Erfahrungen der Strafverfolgungsbehörden im Bereich Menschenhandel hinsichtlich der Zusammenarbeit mit ausländischen Rechtspflegeorganen in etwa ausgeglichen (ebenda: 269). Problematisiert werden neben der Dauer von Rechtshilfeuntersuchungen und der mangelnden Kooperationsbereitschaft der ersuchten Länder Unsicherheiten in der Zusammenarbeit aufgrund mangelnden Vertrauens in die Rechtsstaatlichkeit sowie ein Mangel an festen Ansprechpartnerinnen in den Behörden (ebenda: 296). Diese Schwierigkeiten und Hindernisse wurden vorrangig in Bezug auf die Herkunftsländer von Tätern und Opfern, also hauptsächlich mittel- und osteuropäischer Ländern beschrieben (ebenda: 269). Nachteilige Erfahrungen mit der Dauer von Rechtshilfeersuchen und mangelnder Kooperationsbereitschaft zeigten sich aber auch in der Kooperation mit anderen, westeuropäischen Ländern. Ausgehend von der empirischen Untersuchung der Strafverfolgungspraxis im Bereich Menschenhandel besteht bei den Polizei- und Justizbeamten auch im Hinblick auf die grenzüberschreitende Zusammenarbeit ein Umsetzungs- und Professionalisierungsbedarf (ebenda: 296).

Polizeibehörden verfügen lange, nach Jäger (2006: 104) schon vor 1914 über Erfahrungen in der internationalen Kooperation und haben früher oder später die Legalisierung der direkten Kommunikation untereinander erreicht. Die internationale Zusammenarbeit der Polizei ist das Ergebnis einer spezifischen historischen Situation (Jäger 2006: 13). Ohne Zweifel haben gesellschaftliche Veränderungen dem Ruf nach internationaler Polizeikooperation eine besondere Relevanz gegeben (ebenda: 14). Die Entstehung supranationaler und international kooperativer Strukturen auf kriminalpolizeilichem Gebiet zeigt, wie Interessen und Vorstellungen der Kriminalpolizei, Justiz, Kriminologie und Öffentlichkeit(en) in die

---

7 Vor dem Hintergrund europaweit und international unterschiedlicher Gesetzgebungen und Strafverfolgungspraktiken im Bereich Menschenhandel besteht außerdem die Notwendigkeit zur Harmonisierung des Rechts (Paulus 2003: 136).

Praxis transferiert wurden. Hierbei sind, Jäger (ebenda: 13f) zufolge, die Wahrnehmung von Kriminalität in der Gesellschaft, die Haltung gegenüber Ausländern, inner- und zwischenbehördliche Konflikte und Dynamiken sowie die internationalen diskursiven Verknüpfungen von zentraler Bedeutung. Das »internationale Verbrechen« und seine Bekämpfung wurden im letzten Viertel des 19. Jh. zu einem Thema von Fachleuten für Strafverfolgung, Strafrecht und Verbrechensanalyse (ebenda: 10). Der Hintergrund, vor dem sich die differenzierten Verbrecherklassifizierungen mit dem internationalen Verbrecher als »modernster« Kategorie entfalten konnte, war die Durchdringung aller Lebensbereiche durch den Staat (Raphael 2000, zitiert nach Jäger 2006: 10). Die Konzeption der modernen Kategorie des »internationalen Verbrechers« als kaum fassbaren, besonders großen Schaden anrichtenden Typus des Kriminellen erfolgte parallel zum Auf- und Ausbau der Kriminalpolizei. Angesichts der gesellschaftlichen und technischen Veränderungen wurde Mobilität und Kommunikation für immer größere Gruppen immer einfacher und Personen aus behördlicher Sicht immer schwerer kontrollierbar (ebenda: 11). Es trat eine zunehmende Furcht vor marginalisierten Gruppen wie Ein- und Zuwanderern, mobilen Bevölkerungsgruppen und »Kriminellen« auf (ebenda: 14). Die Intensivierung der Technisierung, Urbanisierung, und Globalisierung rief Ängste und Sorgen hervor, die im Typus des »internationalen Verbrecher« personalisiert und rationalisiert wurden (ebenda: 14). Die internationalen sozialen, kulturellen und ökonomischen Verbindungen verknüpften die Staaten so eng miteinander, dass eine einzelstaatliche Lösung vieler gesellschaftlicher Probleme in zahlreichen Fällen nicht mehr sinnvoll schien (ebenda: 12). Jäger (2006: 9) zufolge ist die Geschichte der internationalen Polizeikooperation in der wahrgenommenen Bedrohung der bürgerlichen Ordnung durch die Modernisierung und Mobilisierung des kriminellen Verhaltens begründet. Der Begriff »Verbrecher« umfasst ein weitestes Spektrum und bezieht sich sowohl auf Personen, die Strafgesetze als auch auf Personen, die allgemeingültige Normen übertreten, auch wenn diese vom Gesetzgeber nicht als strafwürdig angesehen werden (ebenda: 27).

In der Debatte um »Organisierte Kriminalität« kann nach Krasmann/Lehne (1997) sowie Jäger (2006: 31) ein funktionaler Nachfolger des Diskurses über »internationales Verbrechen« gesehen werden. Transnationale Kriminalität hat es immer schon gegeben, wird aber seit den 1990er Jahren als rhetorisches Mittel überproportional betont und als globale Bedrohung der nationalen, regionalen und internationalen Sicherheit entworfen (ebenda: 34). Jäger (ebenda: 34ff) vertritt die These, dass die angestrebte internationale Polizeikooperation dazu dient, in einer immer schwieriger zu verstehenden Welt klare, weil einem bekannten Muster folgende Zusammenhänge von Ursache und Wirkung zu identifizieren und bestehende Ordnungen, Wahrnehmungsweisen und Institutionen zu stabilisieren. Er

deutet den Versuch des Aufbaus einer internationalen Gemeinschaft zur Verbrechensbekämpfung als Beitrag, über ein gemeinsames, sich gegenseitig bestätigendes Wertesystem Identität zu schaffen oder die bestehende zu bewahren (ebenda: 35). Die Institution der Kriminalpolizei ist das Ergebnis verschiedener interner und externer Entwicklungen, wie der Zentralisierung polizeilicher Funktionen, der Professionalisierung der Polizeiarbeit und Differenzierung der Aufgaben innerhalb des behördlichen Apparats (ebenda: 104). Die seit ihrer Entstehung anhaltende Tendenz zur Zentralisierung, Standardisierung, Professionalisierung und Verwissenschaftlichung der Kriminalpolizei wurde durch die Annahme der Bedrohung in Form der internationalen Kriminellen bestätigt und verstärkt (ebenda: 389). Die Konstruktion des internationalen Verbrechens bzw. des internationalen Verbrechers wertet die Position und Arbeit der Kriminalpolizei auf, erhöht das berufliche Selbstverständnis sowie die Expertise der Kriminalbeamten und trägt symbolisch zu deren Elitenbildung bei (ebenda: 29f). Nach Webers Bürokratietheorie gehört es zur Eigendynamik der Entwicklung staatlicher Verwaltungseinheiten, Autonomie zu sichern sowie Handlungsoptionen und -freiheit auszubauen, andererseits impliziert aber auch die Logik der effizienten Verbrechensbekämpfung, (rechtliche, geographische etc.) Behinderungen von Ermittlungen durch gegenseitiges Informieren, schnelle Kommunikation sowie Minimierung von Zeitverlusten bei Rechtshilfe- und Verhaftungsersuchen aufzuheben (ebenda: 105f). Daraus vollzog sich in der zweiten Hälfte des 19. Jh. eine informelle Vernetzung der Polizei und des polizeilichen Wissens (ebenda: 50). Der direkte, grenzüberschreitende Austausch zwischen den Polizeibehörden orientierte sich in erster Linie an der Zweckdienlichkeit und beruhte auf dem Prinzip der Gegenseitigkeit (ebenda: 36). Die internationale polizeiliche Kooperation fand also unabhängig von der Existenz legaler oder vertragsstaatlich geregelter Informationsstrukturen statt (ebenda: 67). Die gegenseitige Hilfe wurde von den vorgesetzten Behörden und Regierungen im Allgemeinen geduldet und durch ministerielle Erlasse ex post legalisiert (ebenda). Von entscheidender Bedeutung waren in Grenznähe praktische Erwägungen hinsichtlich gegenseitiger, direkter Information auf dem sogenannten »kleinen Dienstweg« oder Vereinbahrungen über »Nacheile«, d. h. der Erlaubnis zum Übertreten von Staatsgrenzen im Fall einer ununterbrochenen Verfolgung von Straftätern (ebenda: 83).

Die gegenwärtige und zukünftige Kooperation im Polizeibereich wird, Busch (1995) zufolge, vor allem durch die Art und Weise der Informationssammlung, -bewertung und -steuerung definiert, weniger durch die operative Zusammenarbeit lokaler Polizeidienststellen. Nach der Strategie »Policing by Information« wird die Vor-Ort-Arbeit der nationalen und lokalen Polizei mit europäischen und internationalen Informationen und Fahndungsdaten angereichert und ergänzt. Die für die Praxis wichtige Amtshilfe bezieht sich aber nicht nur auf die Informationsübermittlung,

sondern beinhaltet auch die Überwachung, Bestrafung, Vernehmung von Zeuginnen und Verhaftung von Strafverdächtigen (Jäger 2006: 36). Bi- und multilaterale Polizeikooperation ist nur erfolgversprechend, wenn sie als gemeinsames Ziel angestrebt wird (ebenda: 45). Notwendige Voraussetzungen sind ähnliche Probleme und Ziele sowie vergleichbare Vorstellungen und Methoden, die eine direkte Kommunikation als lohnend erscheinen zu lassen (ebenda: 64). Daher kommt es vor allem in den hoch konsensfähigen Bereichen »Terrorismus«, »Organisierte Kriminalität«, »Drogen« und Kapitalverbrechen zu besonders intensiver und erfolgreicher Zusammenarbeit (Behr 2003b: 8).

Nach Busch (1995: 12) begann der Internationalisierungsschub polizeilicher Tätigkeit in den 70er Jahren. Seitdem befindet sich die Polizei in der Geschichte und Entwicklung der internationalen Zusammenarbeit in einer neuen Phase (ebenda: 155). Zeitgleich zu den Entwicklungsprozessen innerhalb der Polizei veränderten sich die Formen und Methoden der europäischen und internationalen Polizeikooperation. Die Veränderungen der nationalen Polizei bestanden in der Zentralisierung ihrer Organisationsstruktur und dem Aufbau von EDV-Systemen.<sup>8</sup> Diese Prozesse der »intelligenten Zentralisierung« bedingten gleichzeitig eine verstärkte internationale Ausrichtung der Polizeien (ebenda: 13, 157-254). Die Europäisierung und Internationalisierung der Polizeikooperation beinhaltet mehr als die verstärkte Zusammenarbeit der nationalen Polizeien auf europäischer bzw. internationaler Ebene, da sich die gestiegene internationale Ausrichtung der polizeilichen Tätigkeit nicht nur auf konvergierende Vorstellungen über den Vollzug ihrer Aufgabe der Gefahrenabwehr bezieht, sondern auch die Organisation und Instrumente der nationalen Polizeien betrifft (ebenda: 157f). Diesbezüglich verweist Busch (ebenda: 158) auf strukturelle Angleichungsprozesse der Polizeien in Westeuropa und Nordamerika, die u. a. durch die zur Verfügung stehenden technischen Möglichkeiten und Methoden der Informationsübermittlung ausgelöst wurden. Der wichtigste Faktor des sich seit den 70er Jahren vollziehenden Bedeutungszuwachses des Bundeskriminalamts (BKA) ergibt sich aus dessen traditioneller Funktion als Nachrichtenzentrale (ebenda: 169). Die Stärke und Stellung der für die internationale Zusammenarbeit zuständigen poli-

8 Die Kriminalpolizeien wurden von den polizeilichen Basiseinheiten abgezogen und ihre unterste Organisationseinheit wurden die Polizeidirektionen (Busch 1995: 165). Die Landeskriminalämter (LKA), die bis dahin weitgehend administrativen Charakter hatten, wurden personell und sachlich verstärkt und wandelten sich zu Ermittlungsapparaten mit eigenem kriminalpolizeilichem Ermittlungspersonal. Sie erhielten Zuweisungs- und Koordinierungsbefugnisse gegenüber untergeordneten Kripo-Stellen. In den LKA konzentrierte sich eine Reihe von besonderen Ermittlungseinheiten (Drogenkriminalität, Staatsschutzdelikte, Waffenhandel und Falschgeld, Organisierte Kriminalität etc.), für die eigene Dezernate gebildet wurden. Mobile Einsatzkommandos (MEK) wurden dort angesiedelt und Aufgaben der Observation und verdeckten Ermittlung übernommen.

zeilichen Organisation innerhalb des nationalen Polizeisystems definiert, Busch (ebenda: 158) zufolge, mit, inwieweit von einer internationalen Ausrichtung der polizeilichen Tätigkeit gesprochen werden kann. Während die Professionalisierung und Umstrukturierung der 70er Jahre die gesamte Polizeiorganisation betraf, liegt der Schwerpunkt der Professionalisierung, der Entwicklung neuer Methoden und der Zuweisung neuer Ressourcen gegenwärtig auf spezialisierten Ermittlungsbereichen und Spezialdienststellen insbesondere für die Bekämpfung der »Organisierten Kriminalität« (ebenda: 171). Die polizeiliche Tätigkeit rückt in die Nähe von geheimdienstlichen Formen und Methoden, die in den 70er Jahren auf die Bekämpfung des Terrorismus und auf die politische Polizei beschränkt waren, derzeit aber auf alle Kriminalitätsbereiche ausgedehnt werden, die als besonders gefährlich gelten (ebenda). Prozesse der Internationalisierung und internationalen Angleichung spielen sich nicht in allen Bereichen der polizeilichen Tätigkeit gleich ab (ebenda: 243). Die ihren innerstaatlichen und lokalen Charakter behaltende Schutzpolizei ist in deutlich geringerem Ausmaß von den internationalen Annäherungstendenzen der Polizei betroffen. Die Prozesse der »intelligenten Zentralisierung« und der zunehmenden internationalen Zusammenarbeit vollziehen sich innerhalb der nationalen Polizeisysteme vorrangig in den »intelligenten Polizeien« (Kriminalpolizei, politische Polizei) (ebenda: 244). Gemeinsam ist den Polizeiinstitutionen auf europäischer Ebene das Bestreben, die primär reaktiven Handlungsformen durch überwiegend »proaktive Handlungsmuster« zu ersetzen (ebenda: 247). Die Polizei soll nicht mehr nur auf einzelne Straftaten oder konkrete Gefahrenlagen zu reagieren, sondern bereits im Vorfeld von Straftaten zu handeln. Sie erhält bzw. stellt sich die Aufgabe, »den« Terrorismus« und »die« organisierte Kriminalität zu bekämpfen. Bisher war die Überwachung des Vor- und Umfelds der Kriminalität weitgehend eine Domäne der politischen Polizeien und fand im Bereich der »gewöhnlichen« Kriminalitätsbereiche nur in begrenztem Maß und nur bei bestimmten Bevölkerungsgruppen Anwendung. Kontinuierlich beobachtet wurden beispielsweise Prostituierte oder Lokale, die als ständige Quelle von Gefahren und Problemen wahrgenommen wurden (ebenda: 248). Die mit der Computerisierung verbundene zentrale Speicherung und Verbreitung des polizeilichen Wissens veränderte die Handlungsformen der Polizei im Alltag und stellt für diese zudem einen Machtgewinn dar (ebenda: 248). Resultierend aus den reaktiven Polizeitätigkeiten beinhaltet das polizeiliche Wissen sowohl »harte Daten« aus Justizakten und anderen offiziellen Schriften, die infolge der Zentralisierung ihren Charakter verändern, als auch »weichen Daten«, d. h. Informationen aus nicht offiziellen, noch nicht bewiesenen Quellen in Form von Gerüchten, Informationen von Tippgebern, aus Telefonüberwachungen und Infiltrationen, die mit subjektiven Bewertungen oder Beigaben einhergehen (ebenda: 249f). Die Weiterentwicklung der polizeilichen Informationssysteme, welche eine sy-

stematische Informationsbeschaffung ermöglichen, geht mit einer auf personen- bzw. gruppenbezogenen statt an Ergebnissen orientierten Ermittlung einer. Der Begriff der »intelligenten Zentralisierung« charakterisiert die gegenwärtigen Veränderungen der Polizeigeschichte und die gestiegene Bedeutung des Faktors Information (ebenda: 252). Mit dem Aufbau von Informationssystemen und Intelligence-Einheiten hat sich die Wahrnehmung der polizeilichen Schwerpunkte verändert (ebenda: 253). Sowohl auf nationaler als auch auf internationaler Ebene stehen Vorfeldermittlungen, die Sammlung von Informationen und der Austausch zwischen den Fachbereichen im Mittelpunkt der polizeilichen Tätigkeit. Aufgrund der relativen Gleichläufigkeit der Reformprozesse der »intelligenten Zentralisierung« in den nationalen Polizeiorganisationen kann trotz bestehender Ungleichzeitigkeiten und Unterschiede von einem internationalen Prozess gesprochen werden (ebenda: 254). Die Anschlussstellen der internationalen Polizeikooperation bilden die Zentralstellen der nationalen Polizeien (z. B. BKA). Eine gemeinsame Bedrohungsanalyse und die Angleichung der polizeilichen Instrumente und Arbeitsweisen bilden die Basis für den dauerhaft funktionierenden internationalen Austausch und die grenzüberschreitende Kooperation der nationalen Polizeien.

Die Rechtshilfegesetze als Norm der zwischenstaatlichen Polizeikooperation orientieren sich, Busch (ebenda: 293) zufolge, nach wie vor am reaktiven Handeln. Der bedeutende Teil des Suchens, Ermittlens Fahndens und Findens wird im internationalen Bereich in den Risikoraum des Undefinierten verwiesen (ebenda). Aber nur ein Teil der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit wird im Rahmen der Rechtshilfe abgewickelt (ebenda: 195). An die Stelle des formellen Ersuchens treten vielfach kurzfristige Absprachen, die auf guten informellen Kontakten zwischen den zuständigen Polizeidienststellen der verschiedenen Länder basieren und auch eine operative Zusammenarbeit im Vorfeld des Verdachtes ermöglichen. Das Schengener Durchführungsabkommen bildet den Anfang einer rechtlichen und instrumentellen Entgrenzung der polizeilichen Zusammenarbeit, auch schon im Vorfeld der Straftaten. (ebenda: 321). Was zuvor praktisch wirksam erfolgte, erhielt nun erstmals eine vertragliche Entsprechung. Aufgabenbestimmungen wie »vorbeugende Bekämpfung von Straftaten« bzw. »Bekämpfung zukünftiger Straftaten«, »Sicherheit der Staates« und »nationale Sicherheit« durchziehen das Vertragswerk wie ein roter Faden. Die internationale Polizeikooperation folgt formell einem zentralistischen Modell, nach dem die Übermittlung über Ersuche zwischen den Zentraldienststellen der Kriminalpolizeien abgewickelt soll (ebenda: 323). Wenn in Eilfällen der unmittelbare Dienstweg mit unteren bzw. lokalen Dienststellen benutzt wird, muss dies den Zentraldienststellen gemeldet werden. Das zentralistische Modell internationaler Polizeikooperation beruht auf der Annahme, dass die Zentraldienststellen über bessere Ressourcen verfügen und im Informationsaustausch mit ausländi-

schen Stellen eine Vorrangstellung haben. Ungeachtet dessen erhalten und übermitteln nachgeordnete Polizeidienststellen in der Praxis Informationen. Formell davon ausgenommen ist der »Kleine Grenzverkehr«, der bereits bilateral in einer Reihe von Verwaltungsabkommen geregelt ist. Die europäische Zusammenarbeit der Polizei soll in Grenznähe durch die Errichtung direkter Kommunikationsverbindungen gestärkt werden (ebenda: 324). Die vertraglichen Bestimmungen haben in erster Linie symbolischen Wert, verleihen den Maßnahmen aber rechtlich Kontinuität und erweitern den Spielraum der Polizeien, den diese durch Absprachen über Verfahren, informellen Kontakte und Vereinbarungen ausbauen können (ebenda: 326). Polizistinnen betonen die Vorteile der »praktischen«, »operativen« Zusammenarbeit und des direkten Informationsaustauschs, der zwar nicht kontrollierbarer, aber schneller, konkreter und erfolgversprechender ist (ebenda: 350). Das Schengener Abkommen sowie die Einführung des neuen Instrumentariums SIS (Schengener Informationssystem), das mit einer Verknüpfung und Verkürzung der Datenwege verbunden ist, haben den rechtlichen Rahmen beim grenzüberschreitenden Informationsaustausch und Handeln der Polizei erweitert (ebenda: 326). Dennoch sind die nationalen Regierungen nur begrenzt willens, formell auf staatliche Souveränität zu verzichten (ebenda: 351). Das Fehlen formeller vertraglicher Regelungen hat die internationale Kooperation der Polizeien in der Praxis nicht wesentlich beeinträchtigt. Das »gemeinsame Selbstverständnis« hat die Zusammenarbeit gestärkt. Die Handlungsspielräume der internationalen Zusammenarbeit bleiben aber auf die Exekutive beschränkt, eine schnelle Einigung auf den Mechanismus der Repression ist auf internationaler Ebene möglich, aber die Nationalität der Rechtskultur (Justiz) bleibt weiterhin bestehen (ebenda: 354).

Nun zu den institutionellen Rahmen, den organisationalen Bedingungen und dem idealtypischen professionellen Handeln im Bereich der Sozialen Arbeit.

## **Soziale Arbeit**

Soziale Arbeit ist ein bedeutsamer Teilbereich der modernen Gesellschaft, der im Kontext des Ausbaus der staatlichen Wohlfahrtspflege seit dem 19. Jh. entstanden ist und sich zum Berufsfeld entwickelt hat. Das Handlungssystem der Sozialen Arbeit ist aus der Organisation und Verberuflichung alltagsweltlicher Hilfeleistungen bzw. der Ausdifferenzierung, Verrechtlichung und Institutionalisierung öffentlicher Hilfesysteme hervorgegangen (Bommes/Scherr 2000: 60). Als »organisierte Hilfe« stellt sie, Bommes/Scherr (2000: 13) zufolge, eine, wenn nicht die Form dar, in der die moderne Gesellschaft darauf reagiert, dass sie in vielfältiger Weise Hilfsbedürftigkeit erzeugt. Während die Soziale Arbeit historisch betrachtet in den Vereinigten Staaten sehr früh eine professionalistische Entwick-

lung genommen hat, war sie in Deutschland bis nach dem Zweiten Weltkrieg durch eine nicht-professionalistische Ideen- und Institutionengeschichte geprägt (Schütze 1992: 132). Die aus dem englischen »Social Work« abgeleitete Terminologie »Soziale Arbeit« dient seit den 90er Jahren als Sammelbezeichnung für die Fachrichtungen Sozialpädagogik und Sozialarbeit, welche sich in Deutschland als zwei getrennte Ausbildungsgänge, Berufszweige und Disziplinen entwickelt haben (Bommes/Scherr 2000: 16). Folgt man dem Konvergenz- oder Subsumptionsansatz der gegenwärtigen professionstheoretischen Fachdiskussion, kann aber auf eine formale und inhaltliche Differenzierung zwischen Sozialarbeit und Sozialpädagogik verzichtet werden. Der Konvergenzansatz berücksichtigt zwar die unterschiedlichen Wurzeln und ursprünglich verschiedenen Arbeitsfelder von Sozialarbeit und Sozialpädagogik, konstatiert aber einen Angleichungsprozess beider Fachbereiche.<sup>9</sup> Sozialhistorisch steht die Sozialarbeit in der Tradition der Armenfürsorge und bildete ihre disziplinäre Eigenständigkeit zunächst als Fürsorgewissenschaft aus (ebenda). Die Fachrichtung Sozialpädagogik dagegen ist im Kontext der Armenerziehung und vor dem disziplinären Hintergrund der Theorie und Praxis der Jugendhilfe entstanden. Sie geht aus den wachsenden staatlichen Bemühungen um eine, die familiale, berufliche und schulische Sozialisation ergänzende Erziehung von Kindern und Jugendlichen hervor, die als gefährdet galten (ebenda). Im Unterschied zum Konvergenzansatz fasst der Subsumptionsansatz Sozialarbeit und Sozialpädagogik bereits als Teil eines bzw. des als Soziale Arbeit bezeichneten, gesellschaftlichen Handlungssystems auf.

Die Entwicklung der Sozialen Arbeit vollzieht sich vor dem Hintergrund allgemeiner gesellschaftlicher Veränderungsprozesse und ist somit auch in den Prozess der fortschreitenden Arbeitsteilung und strukturellen Differenzierung der Gesellschaft einbezogen (Gildemeister 1993: 60). In der modernen Gesellschaft bildet sie ein heterogenes Feld von Arbeitsfeldern und Tätigkeitsbereichen, welches allgemein als Komplex der beruflichen Praxis von Sozialarbeiterinnen und Sozialpädagoginnen charakterisiert werden kann. Die professionellen sozialen Dienste und Hilfen werden, Gildemeister (1993: 58) zufolge, in vielen verschiedenen Formen angeboten und organisiert, wobei der Grad der Institutionalisierung in und zwischen den Arbeitsfeldern sehr stark variiert. Das Handlungsfeld der Sozialen Arbeit ist durch eine unüberschaubare Anzahl von Organisationen gekennzeichnet, die sich hinsichtlich der Vielfalt der Aufgabenstellungen, der rechtlichen Verfassung (staatliche Verwaltung, Verband, Verein, GmbH etc.), der Rekrutierung von finanziellen und Sachleistungen, der

9 Der Differenzansatz hält an den historischen Unterschieden zwischen Sozialarbeit und Sozialpädagogik fest. Er ordnet der Sozialpädagogik die Erziehungs- und Bildungsprozesse zu und versteht Sozialarbeit als Fürsorgetätigkeit im weitesten Sinne. Hierzu: Harmsen (2004), Mühlum (2001).

Höhe des Budgets sowie der Anzahl der hauptamtlich und ehrenamtlich beschäftigten Mitarbeiterinnen unterscheiden (Bommes/Scherr 2000: 149). Das weite Spektrum der Organisationsformen und Verfahrensweisen Sozialer Arbeit reicht von vergleichsweise hochformalisierten kommunalen Behörden über die großen Wohlfahrtsverbände (den »Trägern« Sozialer Arbeit) bis hin zum lockeren Verbund verschiedener »autonomer« Projekte (Gildemeister 1993: 63).<sup>10</sup> Systematisch lassen sich drei Organisationsformen unterscheiden: erstens Soziale Arbeit als Teil der wohlfahrtsstaatlichen Leistungsverwaltung, zweitens Soziale Arbeit in eigenständigen Organisationen und drittens Soziale Arbeit als berufliche Tätigkeit im Rahmen von Organisationen der Wirtschaft, der Gesundheit, des Rechts oder der Erziehung (Bommes/Scherr 2000: 150ff). Sowohl in den behördlichen als auch in den verbandlichen Organisationen Sozialer Arbeit war zunächst eine allgemeine Tendenz zur Formalisierung und Bürokratisierung festzustellen, die sich beispielsweise in den Versuchen zeigte, die gesamte Organisation planvoll auf die Erreichung spezifischer Ziele auszurichten und Verfahrensformen zu entwickeln, die von den in ihr handelnden Personen und Repräsentantinnen unabhängig sind (Gildemeister 1993: 63f). Jedoch sind der Sozialen Arbeit als personenspezifischer Dienst- und Hilfeleistung bei der Formalisierung und Bürokratisierung immanente strukturelle Grenzen gesetzt, die nicht zuletzt auf der Unbestimmtheit der Organisationsziele und den Kontingenzen des Hilfeprozesses beruhen. Die in hohem Maße unbestimmten Aufgaben und Zielstellungen sozialarbeiterischen Handelns kommen, Gildemeister (1993: S.64) zufolge, besonders in den leerformelhaften Formulierungen wie »Hilfe zur Selbsthilfe«, »Fähigkeit zur selbständigen Lebensführung«, »Mündigkeit« etc. zum Ausdruck. Um den spezifischen Bedingungen der Sozialen Arbeit Rechnung zu tragen, haben sich zunehmend Organisationsformen herausgebildet, die durch eine Relativierung der bürokratischen Strukturmerkmale charakterisiert sind und »abweichende Bürokratien« darstellen (ebenda). Infolge der Bemühungen, die Berufspraxis stärker auf die Lebenswirklichkeit der Adressatinnen und Klientinnen abzustimmen, sind in der behördlichen Sozialarbeit ausgelagerte Organisationseinheiten wie Stadtteilzentren, Jugendtreffs und offene Beratungsstellen und in der »freien« oder verbandlichen Sozialarbeit vermehrt Projekte und Vereine entstanden (ebenda. S.64f).

Der Beruf der Sozialen Arbeit zeichnet sich, Heiner (2004: 155ff) zu folge, durch spezifische Merkmale des Auftrags, des Handlungstypus, des Aufgabenfeldes und Tätigkeitsspektrums sowie der Interventionsformen aus. Die Bestimmung der sozialarbeiterischen Praxis liegt in der Vermittlung zwischen Individuum und Gesellschaft, System und Lebenswelt, Kli-

---

10 Grundlage für diese Struktur bildet das auf den »Leitbildern« einer spezifischen Gesellschaftsordnung basierende und in der Sozialgesetzgebung verankerte Subsidiaritätsprinzip, d. h. das Prinzip der Nachrangigkeit öffentlicher Hilfeformen gegenüber freiwilliger Hilfe (Gildemeister 1993: 63).

entel und sozialer Umwelt. Ihre Zielsetzung besteht sowohl in der Förderung der autonomen Lebenspraxis als auch in der Herstellung gesellschaftlicher Normalität. Im beruflichen Alltag sind die Sozialarbeiterinnen und Sozialpädagoginnen permanent mit widersprüchlichen Erwartungen und Interessengegensätzen konfrontiert. Die intermediäre Funktion der Sozialen Arbeit verlangt von den Fachkräften ein Handeln im Spannungsfeld von gesellschaftlichen Anforderungen und individuellen Bedürfnissen bzw. Fähigkeiten sowie die Kompetenz des Austarierens von Selbstbestimmung und Fremdbestimmung, Hilfe und Kontrolle, Disziplinierung und Akzeptanz, Hilfegewährung und Hilfeverweigerung (ebenda: 155). Der Handlungsmodus der Sozialen Arbeit zeichnet sich neben den diversen Vermittlungsaktivitäten durch die Verschränkung von strategischem und verständigungsorientiertem Handeln aus (Hubbertz 2002, zitiert nach Heiner 2004: 156). Während das strategische Handeln der gezielten Durchsetzung der von der Fachkraft als notwendig erachteten Problemlösungen dient, bemüht sich das verständigungsorientierte Handeln um ein Einvernehmen auf der Grundlage empathischen Verstehens. Das professionelle sozialarbeiterische Handeln beruht auf der Kombination und Integration von kontrollierenden und disziplinierenden Interventionen mit entwicklungs- und verantwortungsfördernden Aktivitäten. Die Ausbalancierung zwischen der Personenorientierung und der Zielorientierung bildet die Grundlage der aufgabenorientierten Beziehungsarbeit der Sozialwesenbeschäftigten. Nach Heiner (ebenda: 157) ist das Verhältnis von strategischem und verständnisorientiertem Handeln sowohl in den einzelnen Arbeitsfeldern und zwischen verschiedenen Adressatinnengruppen als auch in den verschiedenen Phasen des Hilfeprozesses unterschiedlich gewichtet. Die Angemessenheit ihrer Relation und Variation stellt einen wesentlichen Teil der Handlungskompetenz professioneller Sozialarbeiterinnen und Sozialpädagoginnen dar. Für das Berufsfeld der Sozialen Arbeit sind ein breites Aufgabenspektrum und die umfassende Zuständigkeit für alle Aspekte der komplexen Problemlagen der Klientel kennzeichnend. Das sozialarbeiterische Handeln orientiert sich an einer trifokalen Aufgabenstellung, die erstens die fallbezogene Unterstützung der Klientel zur Optimierung ihrer Lebensweise, zweitens die fallbezogene Veränderung ihrer Lebensbedingungen und drittens die fallunabhängige und -übergreifende Optimierung der sozialen Infrastruktur (z. B. durch Mitarbeit in fachpolitischen und sozialpolitischen Gremien) umfasst (ebenda). Hinsichtlich der Interventionsformen zeichnet sich die Soziale Arbeit durch einen ganzheitlichen Ansatz bzw. sozialökologisch, lebensweltlich, systemisch oder mehrperspektivisch orientierte Herangehensweisen und Maßnahmen aus (ebenda: 158). Die berufliche Praxis ist inhaltlich durch eine umfassende Problemwahrnehmung und Problembearbeitung und methodisch durch ein breites Repertoire an Interventionsmethoden und Interaktionsformen charakterisiert. Zudem zeichnet sich die Soziale Arbeit durch niedrigschwellige, de-

zentralisierte sowie alltags- und milieunahe Handlungskonzepte und Arbeitsweisen aus. Ihre ganzheitliche Ausrichtung und die sozialökologische Präsenz in der Lebenswelt der Klientel gehört von jeher zu den wesentlichen Grundzügen der Sozialarbeit und unterscheidet sie von anderen Humandienstleistungen und benachbarten Berufen im gleichen Feld (ebenda: 159f). Allerdings ist das Prinzip der »Ganzheitlichkeit«, Heiner (ebenda: 160) zufolge, ein schwer umsetzbares Konzept dar, welches eine begründete Schwerpunktsetzung und ein konsekutives Abarbeiten der Probleme erfordert, zugleich aber auch die Fähigkeit zur »strukturierten Offenheit«, d. h. zur flexiblen Reaktion auf die beobachteten Fall- und Projektentwicklungen. Die Diversität der sozialarbeiterischen Aufgaben und Interventionsformen verlangt von den Fachkräften eine besondere Planungs-, Konzeptions- und Reflexionskompetenz, um die jeweils angemessene Form der Problembearbeitung auszuwählen und umzusetzen (ebenda). Zudem beinhaltet der berufliche Alltag von Sozialarbeiterinnen und Sozialpädagoginnen die Zusammenarbeit mit unterschiedlichen Interaktions- und Kooperationspartnerinnen, die ohne eine umfassende milieu-, schicht- und (berufs-)kulturenübergreifende kommunikative Kompetenz nicht zu bewältigen ist.

Vor dem Hintergrund der Vielfalt und Komplexität der sozialen Problemlagen der Klientel und der damit verbundenen Heterogenität der Zuständigkeits- und Handlungsbereiche von Sozialarbeiterinnen und Sozialpädagoginnen wird der Professionsstatus bzw. die Professionalisierung der Sozialen Arbeit vielfach infragegestellt. Nicht jede berufliche Tätigkeit zählt zu den Professionen, da diese gehobene Berufe mit akademischer Ausbildung, besserer finanzieller Vergütung und größerer Entscheidungsfreiheit in der beruflichen Praxis darstellen (ebenda: 15). Als typische Professionen gelten die Tätigkeiten von Geistlichen, Ärztinnen und Juristinnen, welche in der sozialhistorischen und soziologischen Professionstheorie dadurch charakterisiert werden, dass sie zentralwertbezogene Leistungen für die Gesellschaft erbringen und dabei einer besonderen Handlungslogik folgen, welche sie gegenüber anderen Berufen heraushebt (Dewe/Ferchhoff/Radke 1992: 7f). Die Debatte, in welcher Hinsicht Soziale Arbeit eine Profession sei, ist bis heute unentschieden (Schütze 1992: 132). Zu den grundlegenden Merkmalen und klassischen Kriterien einer Profession gehören nach Heiner (2004: 15f) erstens eine spezielle fachliche Expertise, d. h. die Fähigkeit, bestimmte Aufgaben auf der Grundlage von Spezialwissen und berufsspezifischer Handlungskompetenz zu erledigen, zweitens eine akademische Ausbildung, die zur kritischen Rezeption und eigenständigen Anwendung von wissenschaftlichem Wissen und zur Erarbeitung eigener Erkenntnisse befähigt, drittens eine abgegrenzte Kompetenzdomäne, d. h. ein Tätigkeits- und Aufgabenfeld, für das die Profession alleine zuständig ist und das sie nach ihren fachlichen Standards bearbeitet, viertens die Betreuung mit Aufgaben von grundlegender Bedeutung,

deren Erledigung für die Gesellschaft insgesamt und für die einzelnen Mitglieder von zentraler, teilweise existentieller Bedeutung sind, fünftens eine weitgehende Autonomie der Profession bei der Frage nach der Regelung zentraler Fragen ihrer Entwicklung, meistens über berufsständische Organisationen, sechstens große (im Rahmen der professionellen Standards verbleibende) Entscheidungsspielräume der einzelnen Fachkräfte bei der Ausübung ihres Berufes, also der Unabhängigkeit von fachfremden Weisungen und den professionellen Standards widersprechenden administrativen oder politischen Vorgaben, sowie siebentens die Verpflichtung auf ein bestimmtes kodifiziertes Berufsethos, d. h. auf Prinzipien, die die Ausübung beruflicher Handlungen zum Wohl der Klientel und im Interesse des Gemeinwohls sichern. Der Beruf von Sozialarbeiterinnen und Sozialpädagoginnen wird in der wissenschaftlichen Diskussion zumeist nicht als Profession betrachtet und gilt, da nicht alle der genannten berufsstrukturellen Merkmale auf ihn zutreffen, nur als »halb« professionalisiert bzw. als »Semiprofession« oder auch »unvollendete Profession« (Gildemeister 1993: 68). Die Zuständigkeit für eine Vielzahl von Inklusions- und Exklusionsproblemen ihrer Klientel beispielsweise begründet eine breite und eher diffuse Wissensbasis (Bommes/Scherr 2000: 208). Soziale Arbeit kann sich nicht auf einen völlig eigenständigen, maßgeblich eigenproduzierten und eigenkontrollierten abgegrenzten höhersymbolischen Sinnbezirk zur Selbststeuerung und Reflexion ihrer Berufsarbeit zurückziehen (Schütze 1992: 146). Vor diesem Hintergrund fragt Schütze (1992: 132) nach der Möglichkeit einer nicht-expertokratischen Professionalität. Olk (1986, zitiert nach Heiner 2004: 24) spricht bezüglich der Sozialarbeit von einer »alternativen Professionalität«, deren Kern das besondere Mischnungsverhältnis aus wohlfahrtsstaatlich bedingter, politischer und ökonomischer Abhängigkeit einerseits und der großen tätigkeitsbezogenen Autonomie im Umgang mit der Klientel andererseits bildet. Nach Schütze (1992a: 135) leidet die Debatte über die Professionalität der Sozialen Arbeit an der Unklarheit des zugrundegelegten Begriffs von Profession und Professionalität. Der Entwicklungsstand eines Berufes kann zum einen aus einer berufsstrukturellen Perspektive eingeschätzt werden, die primär den sozialen Status und die Selbstregulierungsfähigkeit des Berufes hinsichtlich Ausbildung, Berufszugang und Berufszuschnitt in den Blick nimmt, und zum anderen aus einer handlungs- und wirkungsorientierten Perspektive befunden werden, welche die Berufsvollzüge daraufhin taxiert, ob die Fachkräfte nach ihren beruflichen Standards und Maximen handeln dürfen und können und bei der Erledigung ihrer Aufgaben die angestrebten Resultate erzielen (Heiner 2004: 16). Unter berufsstrukturellen Beurteilungskriterien ist die Soziale Arbeit allenfalls eine Semiprofession, da ihre Autonomie in vielen Arbeitsfeldern durch Ausführungsvorgaben und -weisungen anderer (Juristinnen, Verwaltungsfachkräfte, Medizinerinnen) eingeschränkt wird und sie angesichts ihrer diffusen Allzuständigkeit über

kein klar abgegrenztes Tätigkeitsfeld und keine abgegrenzte, eigenständige wissenschaftliche Kompetenzdomäne verfügt (ebenda: 19f). Das handlungs- und kompetenztheoretisch ausgerichtete Professionsverständnis konzentriert sich jedoch stärker auf die Analyse von Interaktionsprozessen und die Problemlösungskompetenz der Professionsmitglieder (ebenda: 20). Aus dieser Perspektive sieht Schütze (1984, zitiert nach Heiner 2004: 21) die Soziale Arbeit nicht als einen relativ ohnmächtigen, verwaltungsabhängigen Beruf an, sondern als Profession, welche einen wichtigen gesellschaftlichen Auftrag ausführt und dabei vor Schwierigkeiten und Paradoxien gestellt ist, wie sie für alle Professionen kennzeichnend sind. Der Nachweis der Professionalität bezieht sich in erster Linie auf die Expertise, d. h. auf das für die Bewältigung der beruflichen Aufgaben notwendige spezifische Wissen und Können, sowie das spezifische berufliche Selbstverständnis der Professionsmitglieder, und hängt nicht von dem an der Bezahlung, dem sozialen Ansehen, der unbestrittenen Kompetenzdomäne etc. ermessenen gesellschaftlichen Status des Berufes ab (ebenda: 155). Im Mittelpunkt steht die »Professionalität« als Handlungsmodus und weniger die »Profession« als Berufsstatus.

Aus interaktionistischer Sicht stellt die Profession einen, sowohl von der alltäglichen Laienwelt als auch von anderen Expertinnensinnwelten, relativ abgegrenzten Orientierungs- und Handlungsbereich dar, in dem wissenschaftlich und praktisch ausgebildete Berufsexpertinnen gesellschaftlich lizenzierte Dienstleistungen für ihnen per gesellschaftlichem Mandat anempfohlene Klientinnen vollbringen (Schütze 1992: 135). Dabei ist die Profession auf eine höhersymbolische Sinnwelt ausgerichtet, die sich in den modernen Gesellschaften auf eine spezifische Wissenschaftsdisziplin bezieht. Die Berufsexpertin schließt mit der Klientin einen stets prekären, immer wieder gefährdeten Vertrauenskontrakt, der auf der grundsätzlichen, professionsethisch verankerten Orientierung des beruflichen Handelns am Einzelwohl der Klientin beruht (ebenda: 136). Im Arbeitsverlauf wendet die Berufsexpertin besondere, wissenschaftlich fundierte Analyse- und Handlungsverfahren an, die in die alltägliche Lebenswelt der Klientin eingreifen und teilweise auch unangenehm oder gar schmerhaft sein können. Die professionelle Bearbeitung der spezifischen Fall- und Projektdynamik besteht in der Übertragung der allgemeinen Gesichtspunkte aus der wissenschaftlich fundierten höhersymbolischen Sinnwelt der Profession in die singuläre »existenzweltliche« Lebenssituation der Klientin, welche durch komplexe »Rahmen-Merkmale« gekennzeichnet ist (ebenda). Bei der Anwendung der professionellen Analyse- und Handlungsverfahren auf die konkrete Fallproblematik kommt es immer wieder zu Paradoxien professionellen Handelns, d. h. zu Schwierigkeiten und Dilemmata im Arbeitsablauf, die nicht aufhebbar oder umgehbar sind (ebenda: 137). Die Abarbeitung an den Paradoxien professionellen Handelns geschieht häufig fehlerhaft in dem Sinne, dass die immanenten Anti-

nomien nicht ausgehalten und ausgeblendet oder einseitig aufgelöst werden (ebenda: 138). Unter den Gesichtspunkten der interaktionistischen Professionstheorie gilt die Soziale Arbeit als »bescheidene Profession«, welche noch nicht den Grad an Autonomie erworben hat, der für andere Professionen kennzeichnend ist (ebenda: 147). Sozialarbeiterinnen und Sozialpädagoginnen sind mehr als andere Professionelle den Handlungsrestriktionen der organisatorischen verwaltungsmäßigen, rechtlich-kontrollierenden und ökonomischen Zwänge ausgeliefert, welche ihre professionelle Entwicklung und Autonomie empfindlich behindern (ebenda). Ungeachtet dessen kann Soziale Arbeit aufgrund der empirisch beobachtbaren Phänomene professionellen Handelns sowie der Existenz universaler Schwierigkeiten und Kernprobleme als Profession klassifiziert werden (ebenda: 145), da Paradoxien professionellen Handelns nur in Berufsbereichen auftreten, die tatsächlich an den Werten und Regeln des professionellen Handelns und deren wissenschaftlichen Grundlagen orientiert sind (ebenda: 142), also zur Logik der professionell-orientierten Expertinnen-Berufsarbeit dazugehören (ebenda: 163). Hinsichtlich der Frage nach dem Professionsstatus Sozialer Arbeit sind, Schütze (ebenda: 135) zufolge, nicht nur die berufsethisch-normativen und experten-rationalen Aspekte professioneller Sinnwelten, sondern auch die problematischen Aspekte der professionalistischen Interessenvertretung und des professionellen Handelns zu berücksichtigen. Die professionelle, organisierte Hilfe unterliegt Kodifizierungen und Strukturbedingungen, die bei den Professionellen Konflikte hervorrufen und zu paradoxen Arbeitsaufträgen oder –bedingungen führen (Michel-Schwartz 2002: 34). In der alltäglichen sozialarbeiterischen Praxis sind die Berufsakteurinnen mit »hartnäckigen Dauerproblemen« konfrontiert, die zum Wesen professioneller Arbeit in einer modernen arbeitsteilig organisierten Gesellschaft gehören (Schütze 1992: 147). Die nicht lösaren Paradoxien beruhen auf dem Umstand, dass professionelle Berufsarbeit nicht nach dem Modell kalkulierten zweckrationalen Planens und Implementierens funktioniert, sondern der hermeneutisch-kommunikativen bzw. interpretativ-dokumentarischen Logik folgt (ebenda: 163f). Jede Profession und jede Professionelle steht vor der Aufgabe, fortwährend paradoxe Leistungen zu erbringen (ebenda: 164). Zu den spezifischen Schwierigkeiten des professionellen Handelns von Sozialarbeiterinnen und Sozialpädagoginnen zählen erstens die Spannung zwischen den allgemeinen fachbezogenen Typenkategorien und Prozessabläufen und den konkret situierten, empirisch vorkommenden Fällen (ebenda: 147ff), zweitens das Prognostizieren der Fallentwicklung auf unsicherer empirischer Basis (ebenda: 149f), drittens der Konflikt zwischen abwartender Beobachtung der Falldynamik und sofortiger, eingreifender Intervention (S.150ff), viertens das die Professionellen-Klientinnen-Beziehung sowohl stabilisierende als auch gefährdende Verschweigen des professionellen Mehrwissens (S.152ff), fünftens der Zwiespalt zwischen den

professionellen Ordnungs- und Sicherheitsgesichtspunkten und der Eingrenzung der Entscheidungsfreiheit der Klientin (S.156ff), sechstens der Gegensatz zwischen der professionellen Expertinnenspezialisierung und der biographischen Ganzheitlichkeit der Fallentwicklung (S.159f), sowie siebtens das pädagogische Grunddilemma zwischen Hilfeleistung und der Gefahr der Entwicklung oder Verstärkung der Hilflosigkeit und Unselbstständigkeit der Klientin (S.160ff). Derartige Paradoxien wirken auch in anderen Professionen und bilden dort eine ständige Quelle von Problemen und Fehlertendenzen, sind, Gildemeister (1993: 70) zufolge, aber in der diffusen »Allzuständigkeit« des sozialarbeiterischen Handelns besonders schwer kontrollierbar.

Nach der empirischen Untersuchung von Heiner (2004: 162ff) sind für die Soziale Arbeit sechs berufliche Anforderungskomplexe charakteristisch und im Rahmen des professionellen Handelns von Sozialarbeiterinnen und Sozialpädagoginnen zu bewältigen. Dazu gehört erstens die reflektierte Parteilichkeit und hilfreiche Kontrolle als Vermittlung zwischen Individuum und Gesellschaft. Die Optimierung der Passung zwischen den Klientinnen und ihrer sozialen Umwelt verlangt die Fähigkeit, sich angemessen zwischen den Polen der bloßen Weitergabe gesellschaftlicher Anforderungen einerseits, und der uneingeschränkten Erfüllung individueller Bedürfnisse andererseits sowie zwischen kontrollierender Fremdbestimmung und Unterstützung der Selbstbestimmung zu positionieren (ebenda: 162f). Zum beruflichen Auftrag der Sozialwesen-Professionellen zählt zweitens die Entwicklung realisierbarer und herausfordernder Ziele angesichts ungewisser Erfolgsaussichten in unstrukturierten Tätigkeitsfeldern (ebenda: 163). Die Bewältigung der oftmals diffusen und komplexen Auftragslage und der Ergebnisunsicherheit des eigenen Handelns erfordert ein permanentes Austarieren zwischen Offenheit und Strukturierung, Überforderung und Unterforderung, sowie die Formulierung und Initiierung von Nah- und Fernzielen, Minimal- und Maximalzielen, Wirkungs- und Leistungszielen (ebenda: 163f). Die professionelle Sozialarbeit beinhaltet drittens eine aufgabenorientierte, partizipative Beziehungsgestaltung und begrenzte Hilfe in alltagsnahen Situationen (ebenda: 164). Dies setzt bei den Fachkräften im Umgang mit den Klientinnen ein angemessenes Verhältnis von Nähe und Distanz, Personen- und Zielorientierung sowie Entlastung und Unterstützung einerseits und Forderung und Aktivierung andererseits voraus. Zu den Grundkompetenzen von Sozialarbeiterinnen und Sozialpädagoginnen gehört viertens die multiprofessionelle Kooperation und Vermittlung von Dienstleistungen bei unklarem und/oder umstrittenen beruflichen Profil (ebenda: 165). Hier wird den Sozialwesen-Professionellen die Fähigkeit zur offen, konstruktiven und lösungsorientierten Auseinandersetzung und zur Aushandlung einer arbeitsteiligen Bearbeitung der vielfältigen Probleme der Klientel, gegebenenfalls unter fortdauernder eigener Fallverantwortung, abverlangt. Professionelle Soziale Arbeit gebietet fünf-

tens die Weiterentwicklung der institutionellen und infrastrukturellen Rahmenbedingungen, die eine positive Entwicklung ihrer Klientel behindern (ebenda: 166). Die Fachkräfte müssen daher bereit und fähig sein, mit verschiedenen Institutionen und deren Vertreterinnen (z. B. der Politik, Justiz, Ärzteschaft, Polizei) in einen produktiven Austausch zu treten und zwischen Konsenssuche und Konfrontation Lobbyarbeit für ihre Klientel zu betreiben, ohne die direkte Klientinnenarbeit zu vernachlässigen (ebenda). Der sechste berufliche Anforderungskomplex der Sozialen Arbeit besteht in der Nutzung ganzheitlicher und mehrperspektivischer Deutungsmuster als Fundament entwicklungsoffener Problemlösungsansätze auf empirischer Basis. Dazu gehören ein grundsätzlich offenes, flexibles und aus-handlungsorientiertes Vorgehen, die Entwicklung sehr komplexer Ursachen- und Zielvorstellungen, ganzheitliche, defizit- und ressourcenorientierte Problemanalysen und Interventionsplanungen, sowie eine kontinuierliche prozess- und ergebnisbezogene Reflexion des professionellen Handelns (ebenda: 166f). Neben der rationalen Analyse auf Grundlage wissenschaftlicher Erkenntnisse und der empirisch fundierten Evaluation des eigenen Vorgehens und seiner Konsequenzen trägt auch die erfahrungsbasierte Intuition zur Bewältigung der Komplexität bei (ebenda: 167). Der von den Sozialarbeiterinnen und Sozialpädagoginnen in der beruflichen Ausbildung und Praxis inkorporierte professionelle Habitus, den Heiner (ebenda: 18) als Mischung aus Berufsethos und Berufsroutine beschreibt, soll sowohl die Standeskontrolle durch Berufskollegen als auch die Selbstkontrolle der Professionsmitglieder gewährleisten, und garantieren, dass sich die berufliche Praxis in erster Linie am Wohl der Klientin orientiert.

Das Handlungsfeld der Sozialen Arbeit stellt eine gesellschaftliche Reaktion auf sozialstrukturelle Sachverhalte dar. Die von ihr erbrachten Hilfeleistungen sind weniger als Folge einer immer schon gegebenen ethischen Verpflichtung zur Hilfeleistung zu betrachten, sondern vielmehr als eine soziale Wahrnehmungs- und Handlungsweise, die auf spezifische soziale Problemstellungen Bezug nimmt (Bommes/Scherr 2000: 37). Während ein Problem im alltagsweltlichen Sinn eine Aufgabe oder Herausforderung beschreibt, die einer Lösung bedarf, subsumiert der Begriff des sozialen Problems ein Konglomerat unterschiedlichster Lebenslagen (Michel-Schwartz 2002: 43). Soziale Probleme sind, Gildemeister (1993: 59) zufolge, das Ergebnis gesellschaftlicher Definitions- und Aushandlungsprozesse und basieren auf der Wahrnehmung von Abweichungen von der »Normalität« gesellschaftlicher Lebenspraxis. Für die Definition eines sozialen Problems ist relevant, dass es auf gesellschaftlicher Ebene in quantitativ nennenswertem Ausmaß und über einen längeren Zeitraum hinweg beobachtet wird, ökonomische Auswirkungen hat und definierbar, d. h. plausibilisierbar und identifizierbar ist (Michel-Schwartz 2002: 44). Am gesellschaftlichen Definitionsprozess sozialer Probleme sind verschiedene Akteure mit unterschiedlichen Erwartungen und Zielen beteiligt (Sidler

1989, zitiert nach Michel-Schwartz 2002: 45). »fordernde Definitoren«, d. h. Betroffene oder deren »Anwälte«, die gesellschaftliche Hilfe erwirken wollen; »anbietende Definitoren« bzw. Problem-Expertinnen, z. B. Wissenschaftlerinnen oder große Wohlfahrtsverbände, die hoffen, ihre Problemlösungskompetenz wirkungsvoll einsetzen zu können; »nutznießende oder schmarotzende Definitoren«, die angesichts der Publizität des definierten Problems auf Profit spekulieren; sowie »entscheidende Definitoren« wie die staatliche Legislative und Exekutive, die beabsichtigen, gesellschaftlicher Dysfunktionalität entgegenzuwirken. Das Ziel der Sozialen Arbeit besteht in der Bearbeitung und Prävention sozialer Probleme, sowie der Förderung der gesellschaftlichen Teilhabe ihrer Klientinnen und Adressatinnen. Innerhalb dieses Rahmens verfügt die professionelle Sozialarbeit über eine gesellschaftliche Doppelrolle, da sie einerseits von den Inhalten und Formen der öffentlichen Thematisierung sozialer Probleme, sowie den daraus resultierenden und in den gesetzlichen und rechtlichen Grundlagen festgelegten Programmen und Ressourcen abhängig ist, zugleich aber auch selbst am Thematisierungs- und Problematisierungsprozess teilnimmt (Gildemeister 1993: 62). Die Hilfsbedürftigkeit und Hilfsansprüche der Klientel werden von der Sozialarbeit und ihren Organisationen ebenso festgelegt und (mit-)begründet. Das Handlungssystem der Sozialen Arbeit ist dadurch charakterisiert, dass sie ganz allgemein und zunächst auch in einem ganz unspezifischen Sinn mit der Beobachtung von Hilfsbedürftigkeit und ihrer Bearbeitung durch Hilfe befasst ist (Bommes/Scherr 2000: 59). In dieser spezifischen Perspektive werden Individuen und soziale Gruppen danach unterschieden, ob sie für Hilfe in Frage kommen oder nicht. Michel-Schwartz (2002: 122ff) differenziert vier Handlungsebenen der Fallentwicklung in der professionellen Sozialarbeit: die Informationssammlung, die Problemdefinition, die Intervention und die Evaluation.<sup>11</sup> Die Handlungsebene der Informationssammlung entspricht Michel-Schwartz (ebenda: 123) den als Anamnese bezeichneten Tätigkeiten der Wahrnehmung aller für den Hilfeprozess relevanten Daten. Sie ist das Ergebnis von spezifischen Selektions- und Interpretationsprozessen, beruht somit auf der selektiven Wahrnehmung und dem subjektiven Erleben des Sozialwesen-Professionellen und ist im Hinblick auf das ex- oder implizite Ziel der professionellen Hilfe bereits kanalisiert (ebenda). Bei der Handlungsebene der Problemdefinition geht es, idealisiert betrachtet, nicht um die expertokratische sozialpädagogische bzw. sozialarbeiterische Diagnose, sondern um deren Erarbeitung in einem gemeinsamen Aushandlungsprozess mit den Klientinnen (ebenda: 129). Die Problemdefinition basiert auf einem komplexen, mehrstufigen Verfahren, in

---

11 Zudem ordnet Michel-Schwartz (2002: 163ff) den verschiedenen Handlungsebenen der Fallarbeit implizite und explizite Handlungsprinzipien zu, deren Funktion in der Verhinderung bzw. Minimierung der Risiken im professionellen Handeln Sozialer Arbeit besteht.

dem die Problemaspekte sortiert, gewichtet und gewertet, das oder die relevanten Probleme definiert, in unterschiedliche Problemebenen und einzelne Auftragslagen differenziert, sowie individuelle und institutionelle Kompetenzen und Potentiale der Problembewältigung erfasst werden (ebenda: 129f). Auf der Ebene der sozialarbeiterischen bzw. sozialpädagogischen Intervention versucht der oder die Professionelle gemeinsam mit der Klientin die verschiedenen Ebenen der Fallproblematik zu bearbeiten (ebenda: 143), die dafür herangezogenen Maßnahmen und Handlungsverfahren an den Bedürfnissen und Ressourcen der Klientin auszurichten (ebenda: 146), und dabei das Selbsthilfepotential und das Selbstbestimmungsrecht der Klientin nicht durch Eingriffe in deren Autonomie oder Ausdehnung der Hilfen über das Notwendige hinaus zu vermindern oder zu zerstören. Der Interventionsprozess der Sozialen Arbeit verfolgt nicht das Ziel, die Hilflosigkeit der Klientel zu legitimieren oder zu verstärken, sondern soll Notlagen überbrücken und Probleme bewältigen helfen (ebenda: 150) und über das Errichten von »Schonräumen und Entlastungen«, die Unabhängigkeit der Klientin vom professionellen Hilfeprozess zu erreichen. Die Handlungsebene der Evaluation dient der retrospektiven Bewertung des sozialpädagogischen bzw. sozialarbeiterischen Interventionserfolges und erfolgt durch Formen und Maßnahmen der Selbst- und Fremdevaluation.

Die Soziale Arbeit ist ein gesellschaftlich konstruiertes Ensemble an theorie- und konzeptgeleiteten Instrumenten, welche der »Korrektur« jener Lebenslagen gilt, die als abweichend gelten, als defizitär eingeschätzt oder gar pathologisiert werden (Michel-Schwartz 2002, 74). Die sozialen Konstruktionen des Systems professioneller Hilfe beinhalten Problemdefinitionen und legen legitimierte Eingriffs- und Interventionsmöglichkeiten nahe. Aus sozialpädagogischer Sicht sind Klientinnen Menschen in Notlagen, die betreuende (An-)Leitung benötigen oder einer (Lern-)Hilfe bedürfen (ebenda: 79), und denen der Zugang zu den eigenen oder gesellschaftlichen Ressourcen durch professionelle Hilfe eröffnet werden muss (ebenda: 80). Die alltägliche Arbeitspraxis verlangt von den Sozialarbeiterinnen und Sozialpädagoginnen Entscheidungen, auf welche Problemlagen sie mit welchen Mitteln zu reagieren haben (Kulbach/Wohlfahrt 1994: 16). Der »sozialpädagogische Blick« fängt Anlässe für erforderliche Hilfeleistungen ein und befindet über Art und Ausmaß der notwendigen Interventionsmaßnahmen (Bommes/Scherr 2000: 32). Im Unterschied zur Hilfe im alltagsweltlichen, privaten Raum erfolgt die professionell gewährte Hilfe in programmierte Form, d. h. sie zielt auf »standardisierte Adressatinnen« und dient der Bearbeitung »typischer« Notlagen, und ist weniger auf individuelle Personen und ihre Lebenssituation ausgerichtet (Michel-Schwartz 2002: 26). Vor diesem Hintergrund geht Soziale Arbeit mit einer stereotypen Klassifizierung der als hilfsbedürftig wahrgenommen Personen einer. Klientinnen und Adressatinnen werden kategorisiert und »verwal-

tet«, ihre »Fallförmigkeit« wird definiert und Ansatzpunkte für sozialarbeiterische Maßnahmen und Vorgehensweisen bestimmt (ebenda: 31). Nach Bommes/Scherr (2000: 107) fungiert die Soziale Arbeit als Inklusionsvermittlung, Exklusionsvermeidung oder auch nur Exklusionsverwaltung. Die Zuschreibungen und Deutungen der Sozialarbeiterinnen können Problemfälle und Lebensweisen normalisieren oder pathologisieren und bisweilen zur faktischen Stigmatisierung ihrer Klientel führen. Im Handlungsfeld der Sozialen Arbeit können die Professionellen oftmals weder von klaren Aufgabenstellungen noch von eindeutig definierbaren Problemlagen ausgehen und müssen teilweise unter Bedingungen großer Ungewissheit handeln (Heiner 2004: 25). Die konkrete Fall- und Projektarbeit der Sozialarbeiterinnen und Sozialpädagoginnen beruht auf Deutungs- und Handlungswissen, welches aus Theorien und Erklärungsmustern, stereotypisierten Erfahrungen und Kategorisierungen besteht und als Orientierungsgrundlage für die Arbeit dient (Michel-Schwartz 2002: 11). Typische sozialarbeiterische bzw. sozialpädagogische Deutungsmuster sind z. B. Erklärungen, mit denen soziale Auffälligkeiten als Folge ungünstiger sozialer Herkunft gedeutet werden (ebenda: 12). Das Deutungs- und Handlungswissen der Sozialwesenbeschäftigen besteht sowohl aus fachlichen als auch alltagsweltlichen Wissensbeständen und enthält zahlreiche Deutungsmuster, die aus früheren Erfahrungen und Lernprozessen resultieren und in der beruflichen Alltagspraxis zur Anwendung gelangen (ebenda: 12f). Im Studium der Sozialarbeit und Sozialpädagogik werden soziologische, pädagogische, psychologische etc. Erkenntnisse und Theorien vermittelt, welche die »professionellen« Denkmuster, Handlungsmaximen und Arbeitsprinzipien der Sozialarbeiterinnen und Sozialpädagoginnen strukturieren. Dabei werden die bereits vorhandenen Deutungsmuster vom systematisiert vermittelten bzw. erworbenen fachwissenschaftlichen Deutungswissen formiert und überformt (ebenda: 21). Aufgrund des lebensweltlichen Inhalts der Sozialen Arbeit, der »diffusen Allzuständigkeit« in der Lebenswelt der Klientel und der Transferierbarkeit der beruflichen Inhalte in die eigene private Lebenswelt und vice versa korrespondiert das berufliche Wissen von Sozialarbeiterinnen und Sozialpädagoginnen eng mit ihrem Alltagswissen (ebenda: 18). In der beruflichen Praxis der Sozialwesen-Professionellen sind, Michel-Schwartz (ebenda) zufolge, Deutungsmuster daher von besonderer Relevanz. Die beruflichen Handlungs- und Orientierungsschemata Sozialer Arbeit sind in erheblichem Maße von gesellschaftlichen Normierungen abhängig (Müller 2006: 15). Die im Sozialwesen Beschäftigten entwickeln ihre Problemsichtweise immer im Kontext einer konkreten gesellschaftlichen Situation, so dass der Problemzusammenhang nicht ausschließlich durch das fachliche Berufswissen (vor-)definiert wird (ebenda: 218). Prozesse sozialen Wandels verändern die wahrgenommenen Problemlagen und Aufgabenstellungen der Sozialarbeit

wie auch diese selbst (Gildemeister 1993: 65).<sup>12</sup> Die sozialarbeiterische Praxis unterliegt kollektiven Ausdeutungen und Anschauungen und ist beträchtlich durch gesellschaftliche Wertorientierungen geprägt (Müller 2006: 218). Aufgrund der Wertbezogenheit und Gesellschaftsabhängigkeit der Sozialen Arbeit wirken Deutungsmuster und elementare Schemata dort besonders eminent und wandeln sich angesichts ihrer Persistenz und Konsistenz nur sehr langsam.<sup>13</sup>

Deutungsmuster sind mehr oder weniger zeitstabile, in gewisser Weise stereotype Sichtweisen und Interpretationen von Mitgliedern einer sozialen Gruppe, die diese in und zu ihren alltäglichen Handlungs- und Interaktionsbereichen ausgebildet haben (Michel-Schwartz 2002: 12). Sie enthalten sowohl kognitives als auch emotionales Deutungswissen, welches im Rahmen einer gemeinsamen oder vergleichbaren (beruflichen) Lerngeschichte angelegt ist und in die individuellen Dispositionen der sozialen Akteurinnen »eingebaut« wird.<sup>14</sup> Auf diese Weise werden sie zur persönlichen Selbstverständlichkeit und zum Bestandteil der Identität und verfestigen sich innerhalb der sozialen Gruppe zu intersubjektiv geteilten und einander wechselseitig bestätigenden Gewissheiten. Deutungsmuster stellen feste Überzeugungen dar, mit denen Phänomene wahrgenommen und erklärt werden (ebenda). Sie sind nicht identisch mit Einstellungen und deshalb auch nicht direkt abfragbar, sondern bilden vielmehr darunterliegende Sinnstrukturen oder Grundmuster des Bewusstseins dar (ebenda: 17). Professionelles Alltagshandeln ist durchsetzt von Wahrnehmungsschemata und Handlungsroutinen, die auf kollektiven Deutungsmustern beruhen, und unter deren kaum bewussten Einsatz Probleme und Problemträgerinnen identifiziert, diagnostiziert und »behandelt« werden (ebenda: 19). Sie kommen auch und gerade dort zur Anwendung, wo auf Basis von

12 Sozialarbeit und Sozialpädagogik sind im Laufe historischer Entwicklungen und damit einhergehender gesellschaftlicher Veränderungen zu den heute vorfindbaren Formen gewachsen (Michel-Schwartz 2002: 37). In Ostdeutschland sind gegenwärtig noch Normorientierungen und Deutungsmuster zu finden, die durch die 40jährige Geschichte der DDR geprägt wurden. Der »eigensinnige« Charakter ostdeutscher Sozialarbeit kommt beispielweise in einem paternalistischen bzw. maternalistischen Hilfegestus, sowie der Annahme von der Ordnung und Verwaltbarkeit des Sozialen als auch der Planbarkeit sozialer Prozesse zum Ausdruck (Müller 2006: 200). In der westdeutschen Konzeption stellt Soziale Arbeit eine personennahe soziale Dienstleistung dar, deren berufliche Handlungsabläufe wenig standardisiert und auch nur bedingt standardisierbar sind (Müller 2006: 15).

13 Dies zeigt die Fallstudie zum Berufswandel des Sozialwesens im Transformationsprozess in Ostdeutschland von Müller (2006) in besonders eindrücklicher und profunder Weise.

14 Deutungsmuster zeichnen sich durch die Bedeutungselemente Perspektivität, Plausibilität, Latenz und Reduktion von Komplexität sowie Kontinuität, Persistenz, Konsistenz, gesellschaftliche Vermitteltheit, relative Flexibilität und systematisch hierarchische Ordnung aus (Arnold 1991, zitiert nach Michel-Schwartz 2002: 12ff).

Annahmen und Hypothesen gehandelt wird. (ebenda: 19). Den Sozialarbeiterinnen und Sozialpädagoginnen dienen die gesellschaftlich konstruierten Deutungsmuster in der beruflichen Praxis als relevante Orientierungshilfe und liefern zugleich die Begründungen für das eingreifende Handeln des organisierten Hilfesystems (ebenda: 19f). Deutungsmuster erfüllen fünf Funktionen, die auch für die Situation der Sozialwesenbeschäftigen zutreffend sind: Sie dienen der Komplexitätsreduktion, der Erhöhung der Reaktionsgeschwindigkeit, der Verdeckung von Widersprüchen sowie der Erleichterung der Verständigung und Erlangung von Selbstbestätigung (ebenda: 20). Deutungsmuster tragen zur Überschaubarkeit des sozialarbeiterischen Berufsalltags und zur Vereinfachung von Entscheidungen und Beurteilungen bei. Sie gehen zum einen mit einem appellartigen Charakter zur Handlungsanleitung und zum anderen mit Effekten emotionaler Absicherung einher. Die Reduzierung komplexer Zusammenhänge auf routinisierte Grundmuster stellt eine »systematische Abkürzungsstrategie der Problemverarbeitung« dar und beschleunigt das Reagieren der Berufsakteurinnen. Deutungsmuster erleichtern die Orientierung in der Chaotik der wahrgenommenen Realität, erschweren allerdings auch differenziertere Überlegungen und Werturteile und verdecken die Widersprüchlichkeiten der existenten Situationen und Problematiken. Sie vereinfachen die Verständigung unter den Professionellen, ermöglichen gemeinsam erarbeitete Fallinterpretationen und Interventionspläne, und verhindern, dass die Zusammenarbeits- und Kooperationsprozesse konfliktreich und orientierungslos verlaufen. Die kollektive Erarbeitung und Abstimmung der Interpretationen verleiht Selbstbestätigung und vermittelt den Sozialarbeiterinnen und Sozialpädagoginnen das positive Gefühl, eine Situation oder Klientinnenproblematik »richtig« aufgeschlüsselt zu haben. Auf diese Weise werden die Berufsakteurinnen in ihrer Fachkompetenz bestärkt und erleben Gefühle des Verstandenerwerbs und der Zugehörigkeit.

Die als professionelle Hilfstätigkeit definierte Sozialen Arbeit ist ein ambivalenter Prozess, der auf der einen Seite eine gewährende, professionell hilfemächtige und auf der anderen Seite eine empfangende und hilfebedürftige Partei impliziert. Die von den Sozialarbeiterinnen ausgeübte »Dienst-Leistung« beinhaltet sowohl Hilfe, Unterstützung und Motivierung als auch Kontrolle, Eingrenzung und Disziplinierung (ebenda: 23). Mitunter können die helfend-unterstützenden und repressiv-kontrollierenden Maßnahmen in der Sozialarbeit bis zur Austauschbarkeit verwischen (Gildemeister 1993: 61). Hilfe steht in der Sozialen Arbeit aber nicht einfach im Widerspruch zu Kontrolle, sondern schließt diese ein (Bommes/Scherr 2000: 45).<sup>15</sup> In der Charakterisierung der Sozialwesen-Professio-

---

15 Die Infragestellung des tradierten Selbstverständnisses von Sozialen Arbeit als Hilfe, welches die kontrollierende Seite des organisierten Helfens ausklammert, bzw. die Wahrnehmung der Verstrickung in den Widerspruch von

nellen als »sanfte Kontrolleure« kommt deren ambivalente Auftragssituation, als Kontroll- und Herrschaftsinstrument des Staates bzw. der Gesellschaft einerseits, und als personenbezogene Hilfeleistung und Parteilichkeit für die Klientel andererseits, zum Ausdruck. Sozialarbeit ist grundlegend mit »Normalisierungsarbeit« bzw. der Herstellung gesellschaftlicher »Normalzustände« verbunden (Gildemeister 1993: 61f). In Arbeitsfeldern, in denen die Sozialarbeiterinnen und Sozialpädagoginnen mit tatsächlich oder potenziell »Devianten« befasst sind, sind sie explizit oder implizit beauftragt, zu rechts- und sozialkonformem Verhalten zu motivieren und »Hilfe« zur Anpassung an gesellschaftliche Regeln und Normen zu leisten (Bommes/Scherr 2000: 45). Dabei bezieht sich der Versuch der Normalisierung der Lebenslagen ihrer Adressatinnen auf Vorstellungen und Ansichten, die das Ergebnis gesellschaftlicher Definitionsprozesse und sozialarbeiterischer Normalitäts- und Akzeptanzkonzepte sind (Michel-Schwartz 2002: 32). Sozialarbeit und Sozialpädagogik sind personenbezogene Hilfeformen, die auf »individualisierend ansetzenden Maßnahmen« beruhen (Gildemeister 1993: 59). Sie sind durch die Erwartung und den Selbstanspruch gekennzeichnet, Hilfeleistungen für Individuen und soziale Gruppen zu erbringen, die in vielfältigen Formen an den sozialen Erwartungen scheitern und an den gesellschaftlich auferlegten Bedingungen leiden (Bommes/Scherr 2000: 32). Gildemeister (1992: 216) zufolge ist »die Solidarität mit den Leidenden, Ausgestoßenen, Problembeladenen« ein konstitutives Element des Tätigkeitsfeldes von Sozialarbeiterinnen und Sozialpädagoginnen. In ihrem Selbstverständnis zielt Soziale Arbeit darauf ab, Individuen zu einer eigenständigen, von zukünftigen Hilfeleistungen möglichst unabhängigen Lebensführung zu befähigen bzw. ihnen problematische Situationen erträglicher zu machen (Bommes/Scherr, 2000: 13). Die Chancen des Hilfeprozesses liegen in der Bereitschaft der Professionellen, vorübergehend die Verantwortung für die Lebenssituation ihrer Klientel zu übernehmen und damit Entlastungen zu schaffen, die zur Problemlösung notwendig sein könnten (Michel-Schwartz 2002: 79). Die Risiken bestehen in der Entmündigung und Entlassung aus der Verantwortung für die Situation und die Planung und Gestaltung des Hilfeprozesses, sowie der daraus resultierenden Gefahr des Erlernens von Hilflosigkeit und der Ausdehnung der Hilfeleistung über den notwendigen Umfang und Zeitrahmen hinaus (ebenda: 80).

Die in Form von Deutungsmustern und Wahrnehmungsschemata existierenden Klientelkonzepte bilden die Grundlage für die Entwicklung von Arbeitsroutinen und Handlungsmaximen der sozialarbeiterischen Praxis (ebenda: 88). Klientinnen können von den Akteurinnen Sozialer Arbeit als defizitäre, unmündige oder imperfekte Personen wahrgenommen werden, denen sozialpädagogische bzw. sozialarbeiterische Hilfe zuteil werden

---

Hilfe und Kontrolle gehören zum Standardrepertoire ihrer Reflexionstheorien (Bommes/Scherr 2002: 45).

muss, da sie ihre Angelegenheiten nicht aus eigener Kraft bewältigen können, oder aber als autonome Subjekte, die grundsätzlich über Fähigkeiten und Mittel zur Problemlösung selbst verfügen, deren Zugang zu den eigenen oder öffentlichen Ressourcen gegenwärtig blockiert ist, so dass Hilfe zur Selbsthilfe durch Beratung angezeigt ist (ebenda: 89). Die defizit- bzw. ressourcenorientierten Deutungsmuster der Berufsakteurinnen bestimmen sowohl den Umgang mit der Klientel als auch die sozialarbeiterischen Arbeitsformen und -prinzipien. Sie prägen die facettenreichen Formen der Sozialen Arbeit bis in die einzelnen Settings der helfenden Beziehung hinein. Bei der Defizitorientierung nehmen die Klientinnen einen inferioren Status ein, während den Sozialwesen-Professionellen die Expertinnenposition zukommt (ebenda: 89). In der ressourcenorientierten Arbeitsweise dagegen werden die Klientinnen als Expertinnen ihres eigenen Lebens betrachtet, denen die Sozialarbeiterinnen und Sozialpädagoginnen aus einer akzeptierenden Haltung heraus Hilfestellungen geben. Die Problemdefinition wird im Verständigungs- und Entwicklungsprozess der Professionellen-Klientel-Beziehung gemeinsam ausgehandelt, so dass die Definitionsmacht nicht, wie bei der defizitorientierten Sozialarbeitspraxis, beim Hilfesystem liegt, sondern von der Klientin mitbestimmt wird. (ebenda: 89f). Damit wirkt die Ressourcenorientierung auch einer Pathologisierung, Stigmatisierung und Klientifizierung der hilfeempfangenden Adressatinnen entgegen (ebenda S.90). Das für eine Einrichtung oder ein soziales Angebot »gültige« Bild der Klientel ist explizit in den Konzeptionen und Ver einbarungen von Trägern und implizit in den Perspektiven und Strategien der jeweiligen Organisationen und den dort beschäftigten Fachkräften zu finden (ebenda: 88).

Die in der empirischen Untersuchung von Heiner (2004) beobachteten unterschiedlichen sozialarbeiterischen Rollen- und Interventionskonzepte unterscheiden sich hinsichtlich der Stellung zur Klientel (Ressourcen-/Defizitorientierung, Nähe/Distanz), zum eigenen Angebot (Qualität und Wirksamkeit) und zur Bedeutung der Motivierungsarbeit. In der alltäglichen Sozialen Arbeit werden die Klientinnen von den Sozialarbeiterinnen und Sozialpädagoginnen unter ressourcen- oder defizitorientierten Gesichtspunkten betrachtet und das eigene Hilfsangebot als qualitativ und wirksam bzw. als fachlich adäquat, aber ineffektiv beurteilt. In Abhängigkeit von der Wahrnehmung der Klientel und der Einschätzung der geleisteten Sozialarbeit wird die Praxis der Sozialwesenbeschäftigen von Heiner (ebenda: 91) als Dominanz-, Aufopferungs-, Service- oder Passungsmodell klassifiziert und typisiert. Für den Typus des »Dominanzmodells« beruflichen Handelns ist kennzeichnend, dass die Fachkräfte ihr Angebot zwar als qualifiziert ansehen, zugleich aber auch als wirkungslos beurteilen (ebenda: 92). Die Klientel wird nicht für entwicklungsfähig und veränderungsbereit gehalten und für die Wirkungslosigkeit des organisierten Angebots verantwortlich gemacht. Entsprechend dem defizitorientierten

Klientelbild attribuieren die Sozialwesenbeschäftigen dieses Typus die Ursachen auf die Persönlichkeitsstruktur der Adressatinnen und schreiben den Klientinnen Eigenschaften wie Perspektivlosigkeit, Willenlosigkeit, Aggressivität oder Destruktivität zu (ebenda: 93). Die Interventionsvorstellungen der Fachkräfte sind durch eine Befürwortung der Dominanz charakterisiert, wobei diese weder als temporär, also als Übergangsstadium zu aushandlungsorientierteren Interaktionsformen angesehen wird, noch mit irgendwelchen positiven Zielsetzungen verknüpft ist (ebenda). Im Dominanzmodell sozialarbeiterischer Praxis werden Widerstände überwunden, Kontrolle ausgeübt, Regelverletzungen sanktioniert, Grenzen gesetzt und verteidigt, ohne dass die Machtdemonstrationen gegenüber den Adressatinnen mit irgendwelchen Entwicklungszielen verbunden sind (ebenda). Vor dem Hintergrund des wenig partizipativen Handlungskonzeptes gelingt es den Fachkräften nicht, gemeinsam mit den Klientinnen eine Zukunftsperspektive zu entwickeln, so dass sich das sozialarbeiterische Handeln als Durchgriff zum Schutz des sozialen Umfeldes und/oder im Interesse der Klientel selbst gestaltet. Der Typus des »Aufopferungsmodells« Sozialer Arbeit dagegen beruht auf einem ressourcenorientierten Klientelbild, bei dem die Motivation nicht als Bringschuld der Klientel, sondern als Aufgabe der Sozialarbeiterinnen und Sozialpädagoginnen begriffen wird. Trotz beobachteter Wirkungslosigkeit schätzen die Fachkräfte die Qualität des professionellen Hilfsangebots positiv ein. Die Beurteilung der Ineffektivität der Hilfeleistung beruht dabei auf undifferenzierten Zielvorstellungen, die weder zeitlich nach Nah- und Fernzielen, noch anforderungsbezogen nach Minimal- und Maximalzielen gestaffelt sind und eine entsprechende Variation der Interventionsplanung erlauben würden (ebenda: 92). Sich aufopfernde Sozialwesenbeschäftigte gehen von zu hohen Erwartungen sowie unrealistischen und überfordernden Zielvorgaben aus, und sind der Überzeugung, dass das Hilfesystem und/oder das politische System versagt. Um diese Lücke zu schließen, engagieren sie sich ihrer Selbstdarstellung nach beruflich so stark, dass sie an die Grenzen ihrer Belastbarkeit stoßen und nicht danach fragen, wie lange sie diese Selbstausbeutung betreiben können (S.101). Dagegen bezieht sich der Typus des »Servicemodells« auf Sozialarbeiterinnen und Sozialpädagoginnen, die sich eher als distanzierte Dienstleisterinnen darstellen, welche ihrer Klientel den Zugang zu bestimmten Angeboten vermitteln oder in deren Interesse anwaltschaftlich gegenüber anderen Institutionen tätig werden (ebenda: 151).<sup>16</sup> Sie betrachten ihre Arbeit als eine Art Serviceleistung, die der »Kunde« nutzen kann oder nicht, und arbeiten eher für als mit ihrer Klientel (ebenda). Die serviceorientierten Sozialwesenbeschäftigen verfügen zwar über ein ressourcenorientiertes Klientelbild, bewerten aber den Er-

16 Heiner (2004: 101) zufolge entspricht der in ihrer Untersuchung als »Serviceorientierung« gekennzeichnete Typ in vielen Punkten dem Typus der »Krisenmanagerin« in der Studie von Nagel (1997).

folg und die Qualität ihrer Intervention hinsichtlich der kompetenten Auswahl und Vermittlung sozialer Dienstleistungen und nicht anhand der Befähigung der Klientel zur produktiven Nutzung dieser Angebote auf Grundlage einer empathischen, unterstützenden Arbeitsbeziehung (ebenda: 102). Die Motivierung der Klientinnen gehört für sie nicht zum professionellen Aufgabenverständnis. So sind sie auch wenn die Klientinnen die angebotenen Leistungen nicht (ausreichend) nutzen, davon überzeugt, gute Arbeit getan zu haben. Die serviceorientierten Sozialarbeiterinnen und Sozialpädagoginnen sind im Gegensatz zu den dominanten nicht frustriert, enttäuscht oder äußern sich wütend oder enttäuscht über ihre Klientel (ebenda: 152). Die Serviceorientierung geht neben dem distanzierten Verhältnis zur Klientel auch mit einer mangelnden Reflexion der eigenen Machtposition und der damit verbundenen Kontrollaufgaben, sowie einer fehlenden Überprüfung der eigenen Wirksamkeit einher. Der Typus des »Passungsmodells« sozialarbeiterischer Praxis verbindet ein ressourcenorientiertes Klientinnensbild mit einem entwicklungsorientierten Kontrollkonzept (ebenda). Im Rahmen eines stark aushandlungsorientierten Interventionskonzeptes setzen die diesem Modell zuzuordnenden Sozialarbeiterinnen und Sozialpädagoginnen ihre Kontrollformen variabel dosiert und als Mittel zielgerichteter Entwicklungsförderung einzelfallbezogen und situativ ein. Sie verfügen über ein klares Bewusstsein ihrer beruflichen Rolle und Verantwortung und tendieren dabei weder zur ungefilterten Weitergabe der gesellschaftlichen Anforderungen und Normalitätskonzepte an die Klientel, noch zur unreflektierten Parteilichkeit für die Klientinnen gegen alle gesellschaftlichen und sozialen Erwartungen (ebenda: 152f). Die Motivationsförderung und Beziehungsgestaltung zu ihren Klientinnen ist für das berufliche Aufgabenverständnis dieser Sozialwesen-Professionellen von zentraler Bedeutung. Sie nehmen die Klientel ressourcenorientiert wahr und bemühen sich Stärken zu entdecken, Fähigkeiten zu aktivieren und jene Interessen der Klientinnen aufzugreifen, die Ansatzpunkte für eine Kooperation bieten könnten (ebenda, S103). Die Fachkräfte sind nicht nur von der Qualität, sondern auch von der Wirksamkeit ihres Angebotes, d. h. ihrer Institution und ihrer eigenen Arbeit überzeugt, ohne jedoch Schwierigkeiten, Unsicherheiten und Niederlagen zu leugnen (ebenda). Sie bemühen sich, um eine individuumsspezifische Intervention und überprüfen die Qualität ihrer Dienstleistung immer wieder auf der Grundlage kontinuierlicher Erkundungen des Möglichen und einer interventionsbezogenen Evaluation ihrer eigenen Arbeit (ebenda). Heiner (2004) verortet die Berufspraxis von Sozialarbeiterinnen und Sozialpädagoginnen auf einem Kontinuum zwischen professionell, semiprofessionell und unprofessionell. Während das Dominanz- und Aufopferungsmodell Sozialer Arbeit als unprofessionell zu beurteilen ist (ebenda: 150), wird die Serviceorientierung als semiprofessionell (ebenda: 151) und das Passungsmodell als professionell klassifiziert (ebenda: 152). Insgesamt betrachtet kann die Mehr-

heit der in die Untersuchung einbezogenen Sozialwesenbeschäftigten unter Zugrundelegung der entworfenen Typologie als professionell eingestuft werden (ebenda: 154). Die spezifische Expertise Sozialer Arbeit drückt sich aber weniger in dem von der Professionstheorie stark fokussierten abgrenzbaren, eigenständigen, wissenschaftlich fundierten Wissensbereich als vielmehr in der spezifischen Perspektive aus, aus der die Wissensbestände anderer Disziplinen (wie Soziologie, Politologie, Pädagogik und Psychologie) zusammengestellt, interpretiert und genutzt werden (ebenda). Dies erfordert von den Sozialarbeiterinnen und Sozialpädagoginnen ein eigenständiges Aufgaben- und Rollenverständnis und ein basales Interventionsmodell, welches den fachlichen Standards einer ganzheitlichen, alltagsnahen, partizipativen, ressourcenorientierten und reflektierten Herangehensweise entspricht (ebenda). Interessanterweise kommt Heiner (2004) in ihrer Studie zu dem Ergebnis, dass die größten Kompetenzlücken der Sozialwesenbeschäftigten nicht im Bereich der Sachkompetenz bestehen, sondern in der Sozial- und Rollenkompetenz zu finden sind (ebenda). Die Fähigkeit zur aufgabenbezogenen Beziehungsgestaltung und dabei insbesondere die Kompetenz auf Grundlage eines ressourcenorientierten Klientinnenbildes Hilfe und Kontrolle durch eine entwicklungsorientierte und motivationsfördernde Handlungsperspektive verständnisvoll und zielführend zu verknüpfen, ist bei den Sozialarbeiterinnen und Sozialpädagoginnen gering ausgeprägt (ebenda).

Nach der Darstellung der institutionellen Rahmen, organisationalen Bedingungen und idealtypischen Praxisweisen von Polizistinnen und Sozialwesenprofessionellen geht es nun um die konkreten Veränderungs- und Entwicklungstendenzen, die im Verwaltungsfeld Prostitution und Menschenhandel zum Zweck der sexuellen Ausbeutung zu beobachten sind.

## 4.2 Wandlungsprozesse

Das Verwaltungsfeld Prostitution und Menschenhandel zum Zweck der sexuellen Ausbeutung ist sowohl auf inhaltlich-programmatischer als auch auf strukturell-prozessualer Ebene durch Wandlungen gekennzeichnet.

In der deutschen Prostitutionspolitik haben sich die Gesetzesgrundlagen zur staatlichen Reglementierung der Prostitution in der jüngsten Vergangenheit geändert. Die Einführung des »Gesetzes zur Regelung der Rechtsverhältnisse der Prostituierten« (ProstG) 2002 und des »Infektionsschutzgesetzes« (IfSG) 2001 kann zumindest auf rechtlicher Ebene als Paradigmenwechsel verstanden werden. Von Galen (2004: 1) zufolge markiert das Prostitutionsgesetz das »Ende einer Epoche«, die 1927 mit dem »Gesetz zur Bekämpfung der Geschlechtskrankheiten« begonnen hat. Das Prostitutionsgesetz beinhaltet die zivilrechtliche Abschaffung der Sittenwidrigkeit und legalisiert die sozialversicherungspflichtige Beschäftigung

von Prostituierten. Zuvor war Prostitution zwar nicht verboten, galt aber als sitten- und sozialwidrige Tätigkeit und jedes Management, das über die reine Zimmervermietung hinausging, wurde als »Förderung der Prostitution« angesehen und war strafbar (ebenda: 2). Das Prostitutionsgesetz stellt, von Galen (ebenda: 6) zufolge, den vorläufigen Endpunkt einer gesellschafts- und rechtspolitischen Entwicklung dar, die Ende der 70er Jahre begonnen und sich seit Anfang der 80er Jahre als »Hurenbewegung« bezeichnet hat. Prostituierte fingen an, öffentlich auf ihre rechtliche und soziale Diskriminierung aufmerksam zu machen und die Anerkennung der Prostitution als Beruf zu fordern. Unter dem Slogan »Frauen schaffen an, das Patriarchat kassiert ab« kritisierten sie den von Doppelmoral geprägten gesellschaftlichen Umgang mit der Prostitution. Diverse Hurenorganisationen gründeten sich und boten – mit Unterstützung staatlicher Fördermittel – sowohl Beratung zum Ausstieg als auch zum Einstieg und zur Arbeit in der Prostitution an. Die erste bundesdeutsche Selbsthilfegruppe und Interessenvertretung von Prostituierten ist der Berliner Verein »Hydra«, der 1985 den ersten Hurenkongress organisierte und bis heute öffentlich die Interessen der Prostituierten vertritt. 1996 ging die Hurenbewegung mit einem eigenen »Gesetzesentwurf zur rechtlichen und sozialen Gleichstellung von Prostituierten mit anderen Erwerbstägigen« an die Öffentlichkeit. Dieser forderte die Einordnung der Prostitution als Beruf, die Streichung des Werbeverbots, der Ermächtigungsgrundlage für den Erlass von Sperrgebietsverordnungen, sowie der strafrechtlichen Vorschriften, die der Verbesserung der Arbeitsbedingungen von Prostituierten entgegenstehen (ebenda: 7). Die Fraktion Bündnis 90/Die Grünen nahm den Entwurf der Hurenbewegung auf und brachte ihn mit geringfügigen Änderungen als »Entwurf eines Gesetzes zur Beseitigung der rechtlichen Diskriminierung von Prostituierten« in den Bundestag ein (ebenda: 9). Zur gleichen Zeit legte auch die Fraktion der SPD einen Gesetzesentwurf »zur Beseitigung der Benachteiligung der Prostituierten vor«, welcher sich allerdings auf die Abschaffung der Sittenwidrigkeit beschränkte. Beide wurden 1998 im Bundestag von der Mehrheit der Koalition aus CDU/CSU und FDP abgelehnt. In der folgenden Legislaturperiode begannen Bündnis 90/Die Grünen und die SPD trotz inhaltlicher Differenzen einen gemeinsamen Gesetzesentwurf zu erarbeiten. Ein zusätzliches Signal zur Reformierung der staatlichen Prostitutionspolitik setzte eine Entscheidung des Berliner Verwaltungsgerichts am 1.12.2000. In der Urteilsbegründung des prominenten Falls »Café Psst!« wird konstatiert, dass »Prostitution, die von Erwachsenen freiwillig und ohne kriminelle Begleiterscheinungen ausgeübt wird, nach den heute anerkannten sozialethischen Wertvorstellungen in unserer Gesellschaft im Sinne des Ordnungsrechts nicht (mehr) als sittenwidrig« angesehen werden kann (VG Berlin, NJW 2001: 983ff). Das 2001 in den Bundestag eingebrachte und gegen die Stimmen der CDU/CSU, sowie zwei Enthaltungen bei der PDS verabschiedete »Gesetz zur Verbesserung

der rechtlichen und sozialen Situation der Prostituierten« (ProstG) stellt einen politischen Kompromiss dar und beruht auf einem minimalen gesellschaftlichen Konsens.

Mit der Reformierung der Prostitutionspolitik gerät die Frage nach deren administrativer Umsetzung in den Blick. Vor dem Hintergrund des neuen Infektionsschutzgesetzes wandelt sich die programmatiche Arbeit der Gesundheitsämter von der »fürsorglichen« Kontrolle der Prostituierten zur aufklärenden Prävention. Die im Prostitutionsgesetz enthaltene Abschaffung des Strafrechtsparagraphen der »Förderung der Prostitution« impliziert für die Polizeiarbeit eine Verlagerung vom Schutz vor zum Schutz in der Prostitution. Und in der Sozialen Arbeit scheint die Vertretung eines grundsätzlich »akzeptierenden Arbeitsansatzes« angebracht. Inwieweit sich der veränderte Gesetzesrahmen auf die Verwaltungsebene auswirkt bzw. in die Praxis der Verwaltungsakteurinnen hineinwirkt, wird anhand der Rekonstruktion der beruflichen Habitusformationen im dritten Teil der Arbeit zeigen.

Vom inhaltlich veränderten Standpunkt der professionellen Sozialarbeit zur Prostitution einmal abgesehen, betont Staub-Bernasconi (1995) angesichts der langsamen Entstehung einer Weltgesellschaft und der damit einhergehenden Globalität der Probleme die Bedeutung der Sozialen Arbeit als »Menschenrechtsprofession«. Sowohl in der Gegenwart als auch in der Zukunft besteht der fachliche Auftrag der wert- und bedürfnisorientierten Disziplin und Profession darin, die Verletzung von Menschenrechten lokal, national und global zu erkennen und zu benennen. Mit Bezug auf die Beschlüsse der International Federation of Social Workers (IFSW) und der International Association of Schools of Social Work (IASSW) verweist Staub-Bernasconi (ebenda: 6ff) auf die Notwendigkeit eines weltweiten Bewusstseinsbildungsprozess über soziale Probleme, in dem die Soziale Arbeit als »Human Rights Profession« einen eigenbestimmten, selbstdefinierten Auftrag übernehmen und sich gemeinsam mit anderen Gruppierungen und Bewegungen, Regierungs- und Nichtregierungsorganisationen an der Minimierung von Menschenrechtsverletzungen beteiligen soll. So können die Akteurinnen professioneller Sozialarbeit ebenso wie die zivilgesellschaftlichen Organisationen einen »Resonanzboden« für gesellschaftliche Probleme bilden, wenn sie diese nicht nur wahrnehmen und identifizieren, sondern im Idealfall auch so überzeugend und einflussreich thematisieren, dass sie vom politisch-administrativen System aufgenommen und bearbeitet werden (Habermas 1993: 435).

Neben den Veränderungen auf der Policy-Ebene haben sich auch die Strukturen (Polity) und Prozesse (Politics) im Verwaltungsfeld Prostitution und Menschenhandel zu verändern begonnen. Mit den im Zuge des Globalisierungsprozesses entstandenen transnationalen Migrationsbewegungen und grenzüberschreitenden Prostitutionszonen bildete sich auch zivilgesellschaftliche Organisationen heraus, die sich im internationalen, nationa-

len und lokalen Bereich den Themen Prostitution, Migration und Menschenhandel zum Zweck der sexuellen Ausbeutung widmen. Die politische Ausdifferenzierung der institutionellen Bearbeitung von Prostitution und Menschenhandel hat die Formen der öffentlichen Verwaltung verändert und den Handlungsdruck der staatlichen Organisationen verstärkt. Es sind Diskursarenen und Verhandlungsrunden entstanden, an denen sowohl staatliche Institutionen als auch zivilgesellschaftliche Akteure beteiligt sind und jeweils versuchen, auf die zukünftige Politikgestaltung und Verwaltungspraxis Einfluss zu nehmen. Die nationalen, internationalen und transnationalen zivilgesellschaftlichen Organisationen vertreten die Interessen von Migrantinnen, Prostituierten und Opfer von Menschenhandel und erhöhen deren Wahrnehmungs- und Durchsetzungschancen. Die thematisierten Probleme werden in organisationalen Strukturen bearbeitet, die sowohl durch Aspekte staatlicher Hegemonie als auch Momente demokratischer Verhandlungssysteme gekennzeichnet sind. Hinsichtlich der Bekämpfung des Menschenhandels zum Zweck der sexuellen Ausbeutung beispielsweise werden die Zusammenarbeit und der Austausch zwischen den staatlichen und nichtstaatlichen Akteuren z. T. durch gemeinsam erarbeitete Kooperationsverträge, z. T. aber auch durch von oben angeordnete Verwaltungserlasse geregelt.

Aber nicht nur die Zusammenarbeit und Konfliktregelung zwischen den staatlichen und zivilgesellschaftlichen Organisationen werden in neuen Interaktionsformen verhandelt. Auch für die divergierenden Ziele und Rationalitäten der funktional differenzierten staatlichen Verwaltungsinstitutionen werden angesichts der realen Problemverflechtung Wege der Überwindung und Vereinbarung gesucht. Mancherorts tauschen die beteiligten Akteurinnen ihre unterschiedlichen Perspektiven und Problemsichten in für die exekutive Verwaltungsebene neuen, heterarchischen, transdisziplinären Aushandlungsarenen aus und erarbeiten innovative Konzepte und lokale Verwaltungsmodelle zum institutionellen Umgang mit Prostitution und/oder Menschenhandel zum Zweck der sexuellen Ausbeutung.

Die Auseinandersetzungen und Verhandlungen zwischen den Verwaltungsbereichen sowie den staatlichen und nichtstaatlichen Organisationen bleiben nicht auf die nationale Ebene beschränkt. Wechselseitige Einflussnahme und Zusammenarbeit vollzieht sich auch zwischen den Akteuren unterschiedlicher nationaler Kontexte. Grenzüberschreitende Polizeikooperation beispielsweise bildet die Grundlage für die Bekämpfung der Organisierten Kriminalität und die Strafverfolgung im Bereich Menschenhandel zum Zweck der sexuellen Ausbeutung. Diesen Notwendigkeiten wird nicht nur durch die formellen Strukturen des Informationsaustauschs und der Rechtshilfe, sondern auch über informelle oder halbinformelle Kommunikationsstrukturen und -beziehungen Rechnung getragen. Neben der alltäglichen Kooperationspraxis auf dem sogenannten »kleinen Dienstweg« institutionalisieren sich in Grenzgebieten auch gemeinsame Grenz-

kontrollen und Polizeistreifen, sowie sich bi- oder trinationalen Polizeidienststellen annähernde Formen des uneingeschränkten Informationsflusses und der operativen Zusammenarbeit.

Die Herausbildung europäischer Regierungs- und Verwaltungsstrukturen stellt einen zusätzlichen Bedingungsrahmen für die transnationale Verflechtung der Verwaltungsinstitutionen, wie auch die politische Ausdifferenzierung des Verwaltungsfeldes dar. So stellt die Europäische Union Ressourcen für zivilgesellschaftliche Organisationen bereit, die im Vergleich zu den staatlichen Institutionen schneller und flexibler auf (neue) Problemlagen reagieren (können). Aufgrund ihres advokatorischen Anliegens haben zivilgesellschaftliche Akteure einen unmittelbareren Zugang zu den Zielgruppen und verfügen oft über ein konkreteres Situations- und Problemwissen als die Mitarbeiterinnen der staatlicher Institutionen. Die Initiierung und Realisierung vieler sozialer Projekte im Bereich Prostitution und Menschenhandel wäre ohne die Förderung über europäische Programme und Fonds nicht möglich. Dazu gehören die Unterstützung nicht-staatlicher Aktivitäten und Organisationen, die in Regionen mit gering ausgeprägter Infrastruktur Hilfen für von Exklusion betroffene soziale Gruppen anbieten, und beispielsweise versuchen, eine minimale gesundheitliche Versorgung und Beratung der im deutsch-polnischen oder deutsch-tschechischen Grenzgebiet arbeitenden Prostituierten zu gewährleisten. Um den Europäisierungsprozess voranzutreiben, fördert die Europäische Union verstärkt grenzüberschreitende Initiativen und Projekte, an denen supranationale, nationale, regionale und kommunale Akteure beteiligt sind und interorganisationale Netzwerke knüpfen. Infolgedessen bildet sich eine Vielfalt an Akteurskonstellationen und organisationalen Beziehungsgeflechten heraus, die die europäischen Gestaltungs- und Entscheidungsprozesse mitprägen.

