

Aus:

CLAUDIA VORHEYER

**Prostitution und Menschenhandel
als Verwaltungsproblem**

Eine qualitative Untersuchung
über den beruflichen Habitus

Juni 2010, 436 Seiten, kart., 32,80 €, ISBN 978-3-8376-1412-1

Prostitution und Menschenhandel sind Gegenstand vielfältiger staatlicher und zivilgesellschaftlicher Aktivitäten. Die individuellen Wahrnehmungs- und Handlungsmuster der Polizisten, Sozialarbeiter, Gesundheits- und Ordnungsbeamten sind dabei von entscheidender Bedeutung. In einer bisher einzigartigen Perspektivenverschränkung zeigt Claudia Vorheyer die Dynamik der Verwaltungsarbeit auf und fragt, wie die beteiligten Akteure ihre Handlungsspielräume für unterschiedliche Prostitutionspolitiken nutzen: Wie deuten sie das Problem? Welche Aufgaben und Strategien leiten sie daraus ab? Und wie gestalten sie die Zusammenarbeit mit Dritten?

Claudia Vorheyer (Dr. phil.) ist Oberassistentin am Soziologischen Institut der Universität Zürich.

Weitere Informationen und Bestellung unter:
www.transcript-verlag.de/ts1412/ts1412.php

Inhalt

Vorwort	7
Einleitung	9
DIE VERWALTUNG IM BEREICH PROSTITUTION UND MENSCHENHANDEL	
1. Theoretische Perspektiven: Die Verwaltung als soziale Praxis	21
2. Die Modernisierung der modernen Verwaltung	41
3. Prostitution und Menschenhandel als Wissensgegenstand	57
4. Das Verwaltungsfeld Prostitution und Menschenhandel im Wandel	95
4.1 Institutionelle Rahmen, organisationale Bedingungen und berufliches Handeln	97
Polizei	97
Soziale Arbeit	118
4.2 Wandlungsprozesse	137
DIE UNTERSUCHUNG DER »LEBENDEN« VERWALTUNG	
5. Expertenwissen und Experteninterviews	147
5.1 Expertenwissen im Kontext postmoderner Veränderungsprozesse	160
6. Hintergrund und Vorgehensweise	165

DER BERUFLICHE HABITUS DER VERWALTUNGSAKTEURE

7. Prostitutionspolitik in Deutschland, Polen und der Tschechischen Republik als Handlungsrahmen	173
8. Wahrnehmungs- und Handlungsmuster des Verwaltungspersonals	195
8.1 Theoretisches Modell:	
Gegenstandsdefinition, Selbstdefinition, Umweltdefinition	197
8.2 Fallportraits und kontrastive Vergleiche	200
Zivilgesellschaftliche Aktivitäten in grenzüberschreitenden Prostitutionsszenen	200
Praxis der Polizei	239
Praxis des Ordnungsamts	267
Praxis des Gesundheitsamts	301
Praxis der Sozialen Arbeit	332
8.3 Berufliche Habitusformationen im Verwaltungsfeld	363
9. Erklärungsmodell: Individualisierte Verwaltungspraxis im Modus der Verwaltungsstrukturierung	367

VERWALTUNG UND SOZIALER WANDEL

10. Reformierung, transdisziplinäre und transnationale Verwaltungspraxis	397
---	-----

Schlussbetrachtung	411
---------------------------	-----

Literatur	419
------------------	-----

Vorwort

Forschungsarbeiten sind eingebettet in institutionelle Strukturen sowie soziale Kommunikations- und Interaktionsbeziehungen.

Daher möchte ich vor allem *Ulrike Nagel* für die Betreuung, Unterstützung und das Vertrauen in meine Arbeit danken,

Monika Wohlrab-Sahr, die das Forschungsprojektes »Die Verwaltung der Prostitution: Sachsen-Polen-Tschechische Republik« durch Ihr persönliches Engagement bereichert hat,

Bärbel Heide Uhl, meiner ehemaligen Kollegin und wirklichen Expertin für Menschenhandel und Prostitution, für die gemeinsame Arbeit und die vielen anregenden Gespräche

und nicht zuletzt *Ralph August*, der mit mir die Höhen und Tiefen des Arbeitsprozesses teilte.

Einleitung

Die vorliegende Arbeit untersucht das Verwaltungsfeld Prostitution und Menschenhandel zum Zweck der sexuellen Ausbeutung.¹ Im Zentrum des Interesses stehen die staatlichen Institutionen und zivilgesellschaftlichen Organisationen, die für diesen Bereich zuständig sind bzw. in ihm »öffentliche«, d. h. gesellschaftlich relevante Aufgaben übernehmen. Die verwaltungssoziologische Studie beruht auf einer akteurszentrierten Perspektive und fokussiert die konkrete Verwaltungspraxis des exekutiven Verwaltungspersonals. Analysiert werden die beruflichen Habitusformationen der sozialen Akteurinnen, die in den verschiedenen Verwaltungsbereichen im Rahmen ihrer alltäglichen Berufsarbeit mit dem Thema Prostitution und/oder Menschenhandel zum Zweck der sexuellen Ausbeutung beschäftigt sind.² Dazu gehören die Ordnungs- und Gesundheitsämter, die Polizeibehörden, sowie die staatlichen und nichtstaatlichen, sozialen Beratungsstellen und Streetwork-Projekte. Es geht nicht um die spezifischen Gesetze und Verordnungen, die dem Verwaltungshandeln zugrunde liegen, sondern darum, wie diese in den Behörden und Ämtern angewandt und interpretiert werden.

Unter Zugrundelegung des Habitus-Begriffs als theoretisch sensibilisierendes Konzept werden die Wahrnehmungs-, Denk- und Handlungsmuster sowie das Innovationspotential der Verwaltungsbeschäftigten rekon-

1 In diesem Buch werden sowohl die Begriffe »Prostitution« und »Prostituierte« als auch die Bezeichnungen »Sexarbeit« und »Sexarbeiterinnen« verwendet. Die Wortwahl ist wertneutral zu verstehen und soll keinen bestimmten Standpunkt zur Prostitution zum Ausdruck bringen. Prostitution ist ein in der Alltagswelt häufig negativ konnotierter Begriff, der nicht selten abwertend in Bezug auf die sich prostituierenden Personen gebraucht wird. Eine solche Diskriminierung der in der Prostitution tätigen Akteurinnen liegt der Autorin völlig fern.

2 Mit Nennung der weiblichen Funktionsform ist in diesem Buch, sofern nicht anders gekennzeichnet, immer auch die männliche Form mitgemeint.

struiert. Das von Bourdieu (1987, 1993) als »strukturierte und strukturierende Struktur« konzipierte Habitus-Modell erklärt über den theoretischen Zusammenhang von Wahrnehmung, Handlung und Struktur, wie die sozialen Praktiken generiert und die sozialen Strukturen reproduziert oder auch modifiziert werden. Sein soziologischer Ansatz zur Sozialstrukturanalyse ist durch einen hohen wissenssoziologischen Anteil gekennzeichnet (Meuser 1999). Die symbolischen Ressourcen, geistig-kulturellen Objektivationen und der soziale bzw. praktische Sinn der sozialen Handlungen sind bei Bourdieu von zentraler Bedeutung. In einer interaktionistisch erweiterten bzw. reformulierten Form wird das Habitus-Konzept für die sinnrekonstruierende Methodologie fruchtbar gemacht und verliert seinen deterministischen Akzent (ebenda). Vor diesem theoretischen Hintergrund werden in der vorliegenden Untersuchung die Deutungs- und Interpretationsmuster, Sinnrekonstruktionen und Wissensformationen der Verwaltungsakteurinnen eingefangen und analysiert. Das reformulierte Habitus-Modell ermöglicht sowohl die Berücksichtigung der historisch-gesellschaftlichen und sozial-biographischen Zusammenhänge des beruflichen und administrativen Handelns als auch die Integration verschiedener Aspekte, die für die Verwaltungspraxis im Bereich Prostitution und Menschenhandel relevant sein könnten, wie z. B. soziokulturelle Normen und Werte, geschlechtsspezifische Ordnungsmuster oder die sozialen Orientierungen und Motivationen des Verwaltungspersonals.

Die interpretative, verwaltungssoziologische Studie untersucht die berufliche und organisationale Praxis der Verwaltungsmitarbeiterinnen, ihre aufgabenbezogenen Problemsichten und Orientierungen, sozialen Kategorisierungen und normativ akzentuierten Basispositionen sowie ihre Regulierungsansätze und Problemlösungsstrategien. Die im Vergleich zu den Verwaltungsakteurinnen handlungsentlastete Auseinandersetzung mit den Themen Prostitution und Menschenhandel zum Zweck der sexuellen Ausbeutung führt die Vielschichtigkeit und Komplexität der Problematik sowie die Schwierigkeit einer Betrachtung und Positionierung vor Augen, die weder die sich prostituierenden Frauen und Männer zu armen Opfern stilisiert und ihnen jegliche Entscheidungs- und Handlungsfähigkeit abspricht noch die Prostitution auf eine freiwillige und selbstbestimmte Dienstleistungstätigkeit reduziert, die mit einem emanzipatorischem Entfaltungspotential verbunden ist. Davon ausgehend, dass in komplexen, problemorientierten Aufgabengebieten und Verwaltungsbereichen für die sozialen Akteurinnen sowohl die Möglichkeit als auch die Notwendigkeit besteht, ihre beruflichen bzw. organisationalen Rollen individuell auszugestalten – diese weder völlige Handlungsfreiheit garantieren noch durch normative Vorgaben gänzlich determiniert sind – stehen die Ausformung und Ausschöpfung der Wahrnehmungs- und Handlungsspielräume im speziellen Fokus der Untersuchung (Mayntz 1985, 1995). Im Verwaltungsfeld Prostitution und Menschenhandel zum Zweck der sexuellen Ausbeutung

sind die individuellen und institutionellen Wahrnehmungs- und Handlungsoptionen angesichts der gegenwärtig unsicheren und widersprüchlichen Rechtssituation, den nichtvorhandenen administrativen Durchführungsbestimmungen und Konkretisierungen sowie der unterschiedlichen Anwendung und Auslegung der Gesetze von besonderem Interesse (Mitrovic 2004).

Das Augenmerk auf das Innovationspotential zielt auf die Fähigkeit der Verwaltungsbeschäftigten ab, in und durch ihr berufliches Handeln inhaltlich, prozessual und strukturell neue Verwaltungsformen und -strukturen hervorzubringen. Am Beispiel des Verwaltungsfeldes Prostitution und Menschenhandel wird untersucht, inwieweit bzw. angesichts welcher Bedingungen und Kontexte die sozialen Akteurinnen innovative Problemlösungen und Strategien entwickeln und neuartige Handlungsansätze und Reglementierungsmaßnahmen realisieren, z. B. transdisziplinäre Aushandlungs- und Kooperationsbeziehungen initiieren und institutionalisieren. Die kreativen, gestalterischen Aktivitäten sind sowohl hinsichtlich der mit der Einführung des Prostitutionsgesetzes (ProstG 2002) und Infektionsschutzgesetzes (IfSG 2001) verbundenen rechtlichen Veränderungen in diesem Verwaltungsbereich als auch angesichts der grundsätzlichen Frage nach dem sozialen Wandel des Politik- und Verwaltungssystems von Government zu Governance relevant.³ Das theoretische und praktische Erkenntnisinteresse an den beruflichen Habitusformationen der Verwaltungsakteurinnen beschränkt sich nicht nur auf deren disziplinäre Praktiken, sondern bezieht auch die gemeinsame Problembearbeitung unterschiedlicher Verwaltungsbereiche sowie nationaler und internationaler, staatlicher und zivilgesellschaftlicher Organisationen mit ein. Relevant sind die wechselseitigen Bedingungen und Prozesse des Handelns sowie die aus der Auseinandersetzung zwischen staatlichen, nichtstaatlichen und »zwischenstaatlichen« Akteuren resultierende Entwicklung neuer Handlungsmuster und Formen der Verwaltungspraxis. Vor dem Hintergrund habitualisierten Handelns eröffnet sich, Berger/Luckmann (2004) zufolge, ein Vordergrund für Einfall und Innovation. Hierbei stellt sich die Frage, inwieweit die Modernisierungs- und Innovationsprozesse im Verwaltungsfeld Prostitution und Menschenhandel von den sozialen Akteurinnen angestoßen und gesteuert werden und der soziale Wandel in der Verwaltung bzw. durch die Verwaltungsbeschäftigten prozessiert oder blockiert wird.

Dem Forschungsinteresse an den individuellen und institutionellen, beruflichen und verwaltungskulturellen Wahrnehmungs- und Handlungsmustern des Verwaltungspersonals und der dieser Untersuchung zugrundeliegenden wissenssoziologischen, sozialkonstruktivistisch-interaktionistischen Perspektive, entspricht die von Meuser/Nagel (1991, 1994) metho-

3 Über die rein theoretische politikwissenschaftliche und soziologische Abhandlung hinausgehende, empirische Studien nehmen erst in den letzten Jahren zu und akteurszentrierte Untersuchungen liegen kaum vor.

disch-methodologisch entwickelte Form des theoriegenerierenden Experteninterviews. Das Experteninterview ermöglicht Einblicke in Strukturzusammenhänge und Wandlungsprozesse von Handlungssystemen, etwa in Entscheidungsstrukturen und Problemlösungen von Institutionen und Organisationen (Liebold/Trinczek 2002). Es informiert über die InsiderErfahrungen spezifischer Status- und Interessengruppen und eröffnet den Zugriff auf implizite Regeln, die an der Schnittstelle zwischen makro- und mikrosoziologischer Analyse zu verorten sind (ebenda). Zur Erfassung der konkreten Verwaltungspraxis, d. h. der Wissens- und Handlungsstrukturen des Verwaltungspersonals im Bereich Prostitution und Menschenhandel zum Zweck der sexuellen Ausbeutung kommen als Datenerhebungsmethode offene, leitfadenorientierte Experteninterviews zur Anwendung. Die in den staatlichen Institutionen und zivilgesellschaftlichen Organisationen beschäftigten Akteurinnen werden als Expertinnen verstanden, da sie über ein Praxis- und Erfahrungswissen verfügen, das sich auf das untersuchte Verwaltungsfeld bezieht, und ihre Orientierungen und Relevanzen dieses sinnvoll und handlungsleitend (mit-)strukturieren. Die Auswertung des vollständig transkribierten Datenmaterials erfolgt unter Fokussierung wissenssoziologischer und handlungstheoretischer Aspekte. Da die individuellen und funktionspezifischen Wahrnehmungs-, Denk- und Handlungsmuster implizit, d. h. den sozialen Akteurinnen nicht unmittelbar zugänglich sind, werden sie aus den Darstellungen der befragten Verwaltungsbeamtinnen analytisch-interpretativ rekonstruiert. Das Experteninterview bietet angesichts seines spezifischen Charakters der »strukturierten Offenheit« einerseits Erkenntnischancen qualitativen Zuschnitts, erlaubt andererseits aber auch thematische Schwerpunktsetzungen und gegenstandsbezogene Hypothesen, ohne – wie in standardisierten Untersuchungen – vorab konzeptualisiertes Wissen zu überprüfen (ebenda). In Anbetracht dieser Möglichkeiten zielt die vorliegende Verwaltungsstudie auf die Ausdifferenzierung des beruflichen Habitus-Begriffs bzw. die Generierung empirischer und theoretischer Kategorien des Verwaltungshandelns.

Grundlage der empirischen Untersuchung der Verwaltungspraxis im Bereich Prostitution und Menschenhandel zum Zweck der sexuellen Ausbeutung bilden 45 Experteninterviews, die mit den Mitarbeiterinnen öffentlicher Institutionen und Organisationen in Deutschland (25), Polen (10) und der Tschechischen Republik (10), mit besonderem Fokus auf die deutsch-polnischen bzw. deutsch-tschechischen Grenzgebiete, durchgeführt wurden.⁴ Die Vergleichbarkeit der Interviews ist methodisch mit der Anwendung von Leitfäden und empirisch durch die gemeinsame organisatorisch-institutionelle Anbindung der Akteurinnen im Verwaltungsfeld

4 Ein Großteil der Experteninterviews resultiert aus meiner Mitarbeit im Forschungsprojekt »Die Verwaltung der Prostitution: Sachsen-Polen-Tschechische Republik« (2004-2005), weitere wurden im Rahmen der Graduiertenförderung des Landes Sachsen-Anhalt (2005-2008) erhoben.

Prostitution und Menschenhandel gesichert. Den gesellschaftlichen Hintergrund der Arbeit bilden erstens die grenzüberschreitenden Prostitutionszenen und Kriminalitätsstrukturen (z. B. Menschenschmuggel, Menschenhandel), die infolge globaler Migrationsprozesse sowie lokalem Sex-tourismus entstanden sind und für die Verwaltung eine besondere Herausforderung darstellen; zweitens die unterschiedlichen Prostitutionspolitiken bzw. gesetzlichen Grundlagen zur staatlichen Reglementierung der Prostitution; und drittens die veränderten Formen politisch-administrativen Handelns, die durch die zunehmende Bedeutung der zivilgesellschaftlichen Akteure, eine erhöhte Relevanz der transnationalen Zusammenarbeit sowie die Bearbeitung gesellschaftlicher Aufgaben in lokalen, auch grenzüberschreitenden organisationalen Netzwerken gekennzeichnet sind.

Die Arbeit gliedert sich in vier Teile. Der erste Teil »Die Verwaltung im Bereich Prostitution und Menschenhandel« bildet den Wissensrahmen und Theoriehintergrund der Untersuchung und baut deren spezifische Perspektive unter Zugrundelegung und Darstellung des aktuellen Forschungsstands auf. In den einzelnen Kapiteln des Theorieteils geht es zunächst um die Entwicklung einer, der Fragestellung entsprechenden soziologischen Betrachtungsweise der Verwaltung (Kapitel 1) und folgend um die Auswirkungen und Anzeichen gesamtgesellschaftlicher Veränderungsprozesse auf das bzw. im Verwaltungssystem, die Modernisierung der modernen Verwaltung von Government zu Governance (Kapitel 2). Das anschließende dritte Kapitel »Prostitution und Menschenhandel als Wissensgegenstand« erarbeitet die diskursiven Wissensbestände, die den Verwaltungsakteurinnen als Gesellschaftsmitgliedern und Berufsexpertinnen in Form von kondensierten und systematisierten Erfahrungen, (fach-)wissenschaftlichen und alltagsweltlichen Erkenntnissen potenziell zur Verfügung stehen. Das vierte Kapitel nimmt dann das Verwaltungsfeld Prostitution und Menschenhandel in den Blick. Es nähert sich zum einen den funktionalen Rahmen, organisationalen Bedingungen und dem idealtypischen Berufshandeln der Verwaltungsakteurinnen des Feldes am Beispiel der Polizei und der Sozialen Arbeit (Kapitel 4.1), und nimmt zum anderen Bezug auf die inhaltlichen und strukturellen Wandlungsprozesse, wie die gesetzliche Reformierung der staatlichen Reglementierung der Prostitution in Deutschland, den Bedeutungsgewinn der zivilgesellschaftlichen Organisationen und die ansatzweise zu beobachtenden Europäisierungsdynamiken (Kapitel 4.2).

Im zweiten, methodisch-methodologischen Teil »Die Untersuchung der ›lebenden‹ Verwaltung« werden die Fragestellung und die Methode dargestellt sowie die Vorgehensweise der Arbeit transparent gemacht. Dazu sind zum einen der Zusammenhang zwischen dem Erkenntnisinteresse am beruflichen Habitus der Verwaltungsakteurinnen und der Methode des theoriegenerierenden Experteninterviews (Kapitel 5) sowie die Bedeutung des Expertinnenwissens im Kontext postmoderner Veränderungsprozesse

(Kapitel 5.1) herauszustellen, und zum anderen der Ursprung des Projektes sowie die vorgenommenen Erhebungs- und Auswertungsschritte aufzuzeigen (Kapitel 6).

Der dritte, empirisch-theoretische Teil »Der berufliche Habitus der Verwaltungsakteurinnen« dient der Darstellung der Untersuchungsergebnisse. Darin wird die Herausbildung der Verwaltungsstrukturen im Bereich Prostitution und Menschenhandel analysiert und sowohl deren Stabilität als auch deren Wandlungstendenzen erklärend auf den beruflichen Habitus der Verwaltungsakteurinnen zurückgeführt. Hierfür werden zunächst die Gesetzeslage bzw. die Prostitutionspolitik der in die Studie einbezogenen Länder (Deutschland, Polen und die Tschechische Republik) als Handlungsrahmen der Verwaltungsarbeit umrissen (Kapitel 7). Anschließend werden die den beruflichen Habitus kennzeichnenden Wahrnehmungs- und Handlungsmuster der Verwaltungsbeschäftigten im Bereich der zivilgesellschaftlichen Aktivitäten, der Polizeiarbeit, der Gesundheitsamt- und Ordnungsamtpraxis sowie der Sozialen Arbeit beschreibend und analytisch rekonstruiert (Kapitel 8). Auf der Grundlage charakteristischer Fallportraits und kontrastierender Fallvergleiche werden die zentralen Dimensionen und Kategorien des Verwaltungshandelns im Bereich Prostitution und Menschenhandel zum Zweck der sexuellen Ausbeutung aufgezeigt und in Zusammenhang mit dem daraus generierten theoretischen Modell vorgestellt. Im Anschluss an die Analyse der beruflichen Habitusformationen wird ein Erklärungsmodell zur individualisierten Verwaltungspraxis entworfen, in welchem der Bedeutungsrückgang der administrativen Strukturen bzw. die Bedeutungszunahme der individuell vermittelten Verwaltungsstrukturierung unter Bezugnahme auf die spezifischen Schwierigkeiten des Verwaltungsgegenstandes, der unterschiedlichen Berufs- und Tätigkeitsbereiche sowie des allgemeinen Verwaltungssystems veranschaulicht und begründet wird (Kapitel 9).

Im vierten Teil »Verwaltung und sozialer Wandel« wird eine Verbindung zwischen den im Verwaltungsfeld Prostitution und Menschenhandel zum Zweck der sexuellen Ausbeutung vorgefundenen Veränderungstendenzen einerseits, und dem Wandel des politisch-administrativen Systems sowie der Gesamtgesellschaft andererseits hergestellt (Kapitel 10). Die Umsetzung und Generierung neuer Verwaltungsformen und -strukturen vollzieht sich vor allem in und durch interorganisationale Verständigungs-, Aushandlungs- und Kooperationsprozesse und hängt maßgeblich vom beruflichen Habitus der Verwaltungsakteurinnen ab. Denn diese erfordern vom Verwaltungspersonal ein erhebliches Maß an Offenheit, Perspektivenvielfalt und Ambiguitätstoleranz und stellen in den lokalen Verwaltungspraktiken, empirisch betrachtet, keine Selbstverständlichkeit dar. Inhaltliche und strukturelle Neugestaltungen und Innovationen bedürfen in der postmodernen Moderne mehr denn je der Zusammenarbeit in heterogenen, transdisziplinären, und transnationalen Netzwerken, so dass die Ver-

arbeitung und Vereinbarung pluraler, konkurrierender, teilweise sogar konfligierender Sichtweisen und Wissensbestände zur zentralen kognitiven und sozialen Aufgabe bzw. Kompetenzanforderung des neuen Governancemodells avanciert.