

## Soziale Arbeit an der Grenze: Nationalstaatliche Verfasstheit Sozialer Arbeit am Beispiel exterritorialer Flüchtlingslager

Reincke, Katja

Veröffentlichungsversion / Published Version

Zeitschriftenartikel / journal article

### Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:

Reincke, K. (2017). Soziale Arbeit an der Grenze: Nationalstaatliche Verfasstheit Sozialer Arbeit am Beispiel exterritorialer Flüchtlingslager. *Widersprüche : Zeitschrift für sozialistische Politik im Bildungs-, Gesundheits- und Sozialbereich*, 37(144), 85-97. <https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssoar-69260-5>

### Nutzungsbedingungen:

Dieser Text wird unter einer Deposit-Lizenz (Keine Weiterverbreitung - keine Bearbeitung) zur Verfügung gestellt. Gewährt wird ein nicht exklusives, nicht übertragbares, persönliches und beschränktes Recht auf Nutzung dieses Dokuments. Dieses Dokument ist ausschließlich für den persönlichen, nicht-kommerziellen Gebrauch bestimmt. Auf sämtlichen Kopien dieses Dokuments müssen alle Urheberrechtshinweise und sonstigen Hinweise auf gesetzlichen Schutz beibehalten werden. Sie dürfen dieses Dokument nicht in irgendeiner Weise abändern, noch dürfen Sie dieses Dokument für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, aufführen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Mit der Verwendung dieses Dokuments erkennen Sie die Nutzungsbedingungen an.

### Terms of use:

This document is made available under Deposit Licence (No Redistribution - no modifications). We grant a non-exclusive, non-transferable, individual and limited right to using this document. This document is solely intended for your personal, non-commercial use. All of the copies of this documents must retain all copyright information and other information regarding legal protection. You are not allowed to alter this document in any way, to copy it for public or commercial purposes, to exhibit the document in public, to perform, distribute or otherwise use the document in public.

By using this particular document, you accept the above-stated conditions of use.



Katja Reincke

## Soziale Arbeit an der Grenze – Nationalstaatliche Verfasstheit Sozialer Arbeit am Beispiel exterritorialer Flüchtlingslager

Seit der „Krise der europäischen Migrationspolitik“ (Bareis und Wagner, 2016: 30) 2015 reden deutsche und europäische Politiker\_innen wieder über die Nutzung exterritorialer Flüchtlingslager in Libyen, Marokko, Ägypten, Tunesien und anderen Ländern rund um die EU. Beinahe wöchentlich gibt es Artikel, in denen Politiker\_innen den Ausbau der Zusammenarbeit mit den Transit- und Herkunftsländern und die (Wieder-)Einführung geschlossener Auffanglager fordern (vgl. z.B. Kirchner, 2017). Jüngst wurden diese Überlegungen beim EU-Sondergipfel auf Malta noch einmal bekräftigt (vgl. Riegert 2017).

Kurz nach dem Ende des „arabischen Frühlings“ und einer angeblich wieder eingetretenen Stabilität wird erneut laut über die Einbindung weiterhin teilweise diktatorisch geführter, teilweise in bürgerkriegsähnlichen Zuständen befindlicher Staaten in die europäische Migrationskontrolle nachgedacht. Und das, obwohl alle wissen, dass die Rechte und das Leben der Geflüchteten in den Lagern bedroht sind.

Geradezu zynisch erscheint auch der jüngste Vorschlag des Innenministeriums: die Errichtung von Jugendheimen für elternlose Jugendliche in Marokko (vgl. Bundesministerium des Inneren 2017). Auf diese Weise soll die schwierige Lebenssituation der marokkanischen Straßenkinder verbessert werden. Geplant sind an die Heime angegliederte Schul- und Ausbildungsangebote sowie medizinisch-pädagogische Betreuung. Konzeptionell soll diese Aufgabe für drei Jahre durch eine Nichtregierungsorganisation übernommen werden. Nach Ablauf der drei Jahre soll das Projekt an die marokkanische Regierung übergeben werden (vgl. Zeit Online 2017). Auf den ersten Blick könnte man also meinen, es handle sich um Entwicklungshilfe. Dass der Vorschlag aus dem Innenministerium kommt, verweist jedoch auf einen dahinterliegenden anderen Zweck. Es geht hier, ebenso wie bei den Internierungslagern, vor allem darum zu verhindern, dass sich junge Marokkaner\_innen auf den Weg nach Europa machen. Zudem wären solche Hei-

me, wie das Bundesinnenministerium erklärt, auch eine Möglichkeit, elternlose marokkanische Kinder und Jugendliche aus Deutschland abschieben zu können, was insbesondere für junge Straftäter\_innen gelte (vgl. Bundesministerium des Inneren 2017). Mit anderen Worten: es geht auch hier wieder um das „Loswerden“ der „falschen“ und „kriminellen“ Flüchtlinge und um die Exterritorialisierung „des Problems“. Nach dem Motto „aus den Augen, aus dem Sinn“, insbesondere der Wähler\_innen, wird mit dieser Strategie versucht, die Kontrolle der europäischen Grenzen zu festigen und so die Krise der europäischen Migrationspolitik zu beenden.

Als Sozialarbeiterin stellt sich mir die Frage, ob es jetzt also sozusagen „Lager light“ für Kinder und Jugendliche geben wird. Werden bald möglicherweise sogar deutsche Sozialarbeiter\_innen in marokkanischen Kinder- und Jugendheimen die Exterritorialisierungsstrategie der europäischen Flüchtlingspolitik unterstützen?

Bereits 2012 beschäftigte ich mich mit der Sozialen Arbeit im Zusammenhang mit exterritorialen Flüchtlingslagern der EU (vgl. Reincke 2012). Dabei stellte ich fest, dass die auftretenden „sozialen Probleme“ in den Lagern der Geflüchteten durchaus ein Arbeitsfeld Sozialer Arbeit sein könnten. Sowohl hinsichtlich ihrer Gegenstandsbestimmung als auch hinsichtlich ihrer Methoden wäre die Soziale Arbeit geeignet, die schwierige Situation Geflüchteter in den Lagern zu bearbeiten. Gleichzeitig ist die Soziale Arbeit in diesem Arbeitsfeld bisher nicht tätig.

In diesem Artikel möchte ich darstellen, inwiefern neben den Geflüchteten auch die Soziale Arbeit aufgrund ihrer nationalstaatlichen Verfasstheit von Exterritorialisierungsstrategien der EU betroffen ist. Am Beispiel der EU-Lager wird besonders deutlich, wie das politische, nationale Herrschaftsregime über Zuständigkeit und Nicht-Zuständigkeit Sozialer Arbeit in einigen Arbeitsfeldern bestimmt.

Im ersten Abschnitt werde ich die Entwicklung der europäischen Asylpolitik von einer nationalen Angelegenheit bis hin zu einer europäischen Exterritorialisierungsstrategie nachzeichnen. Im zweiten Teil beschreibe ich die Zusammenhänge zwischen Nationalstaat, Bürgerschaft und Sozialer Arbeit, welche für die nationalstaatliche Verfasstheit Sozialer Arbeit bedeutsam sind. Anschließend werde ich einige theoretische Versuche der Sozialen Arbeit, ihre nationalstaatliche Verfasstheit zu überwinden, darstellen und kritisieren.

### Europäische Asylpolitik: Vergemeinschaftung, Abschottung, Exterritorialisierung

Die jüngsten Diskussionen und De Maizières Vorstoß zur Bearbeitung der Krise der Flüchtlingspolitik knüpfen an die Logik der bisherigen europäischen

Flüchtlingspolitik vor der Krise an. War Flüchtlings- und Migrationspolitik nach Unterzeichnung der Genfer Flüchtlingskonvention 1951 noch eine nationale Angelegenheit, entwickelte sich mit der zunehmenden „Entgrenzung“ innerhalb Europas und dem damit verbundenen Wegfall von Kontrollmöglichkeiten der politische Wille, eine gemeinsame Grenz- und damit auch Asylpolitik zu betreiben (vgl. Haase und Jugl 2007: 1). Zusätzlich verstärkt wurde dieses Bestreben durch einen raschen Anstieg der Asylanträge in der EU seit Ende der 80er Jahre. In der Folge wurden 1990 im sogenannten Schengener Durchführungsabkommen erste gemeinsame Regelungen bezüglich der Visa- und Asylpolitik vereinbart. Für viele markiert dieses Abkommen den Beginn der häufig von Kritikern als „Festung Europa“ bezeichneten europäischen Asylpolitik (vgl. Oitner 2011: 21). Weitere Schritte wurden im Dubliner Übereinkommen von 1990 unternommen. Das darin enthaltene one-state-only-Prinzip klärt bis heute die Zuständigkeit bei einem Asylverfahren. Zuständig ist demnach jenes Mitgliedsland, in welches der Antragsteller zuerst einreist (vgl. Haase und Jugl 2007: 1). Da alle Mitgliedsländer verpflichtet sind, jeden Flüchtling zu erfassen, bedeutet diese Regelung eine erhebliche Mehrbelastung für die EU-Außenstaaten. Diese ungleiche Verteilung innerhalb der EU ist in den vergangenen Jahren mehrfach Ziel von Kritik geworden.

Um der starken Belastung der EU-Außenstaaten und den steigenden Asylantragszahlen zu begegnen, legten die europäischen Staats- und Regierungschefs 1999 in einem Sondertreffen in Tampere drei Ziele bezüglich der Asyl- und Flüchtlingspolitik fest: ein gemeinsames Asylsystem innerhalb der EU, Partnerschaften mit Herkunftsländern zur Bekämpfung der Fluchtursachen und eine bessere Steuerung der Migrations- und Fluchtbewegungen. Ziel war es also, die Flüchtlingspolitik der EU nach innen zu harmonisieren. Gleichzeitig erfolgte eine zunehmende Abschottung nach außen. Die Steuerung bzw. Eindämmung der Migrations- und Fluchtbewegungen sollte vor allem über die Zusammenarbeit mit Drittländern erfolgen. Neben Programmen zur Bekämpfung von Fluchtursachen wurden mit Herkunfts- und Transitländern Rückführungsprogramme erarbeitet. Zur Bekämpfung der irregulären Einwanderung wurde zudem eine enge Zusammenarbeit bei der Grenzkontrolle zwischen EU-Staaten und Grenzländern forciert, etwa mit den nordafrikanischen Staaten (vgl. Haase und Jugl 2007: 2). Die enge Zusammenarbeit sah neben der finanziellen und technischen Unterstützung der Maghreb-Staaten bei der Grenzkontrolle vor allem die Einführung exterritorialer Auffanglager für Geflüchtete vor.

Diese Idee taucht seit Jahren immer wieder in der politischen Diskussion auf (vgl. Nsoh 2005: 138-146). Oft wurde dies als „Kampf gegen Schlepper“ bezeichnet und unter dem Deckmantel angeblicher „Mitmenschlichkeit“ diskutiert –

schließlich könnten diese Lager den Tod vieler Flüchtlinge verhindern, die sonst den gefährlichen Weg über das Mittelmeer nehmen würden (vgl. Gunßer 2005: 128; Riegert 2017). Dennoch scheiterte zumindest die offizielle Einführung der Lager – mal aufgrund von Uneinigkeiten innerhalb der EU-Kommission, mal wegen der Ablehnung durch das EU-Parlament und mal an der geringen Bereitschaft der Maghreb-Staaten, diese Aufgabe für die EU ohne eine ausreichende Gegenleistung zu übernehmen (vgl. Gunßer 2005: 127-134). Trotz öffentlicher kontroverser Diskussionen wurde die Strategie der Exterritorialisierung der Flüchtlingslager faktisch schon verfolgt. So wurden den nordafrikanischen Ländern in quid-pro-quo-Vereinbarungen finanzielle, wirtschaftliche und soziale Anreize als Gegenleistung für die Bekämpfung irregulärer Migration angeboten. Darüber hinaus flossen Gelder der EU oder einzelner Mitgliedsstaaten auch direkt in den Bau oder Unterhalt von exterritorialen Flüchtlingslagern. Auf diese Weise wurden die nordafrikanischen Staaten zunehmend in die Migrationskontrolle eingebunden und übernahmen die Rolle des Torwächters der EU (vgl. Flynn und Cannon 2010: 4-7; Gunßer 2005: 135).

In der Folge der Auswirkungen des „arabischen Frühlings“ brach die Kooperation mit den nordafrikanischen Staaten zusammen. Die zeitweise Abwendung von der bisherigen Politik der Exterritorialisierung und Abschottung im „kurzen Sommer der Migration“ scheint allerdings wieder beendet zu sein – mit fatalen Folgen für Geflüchtete. Denn was häufig unter dem Deckmantel der „Menschlichkeit“ diskutiert wird, bedeutete bisher für die betroffenen Menschen eine Inhaftierung in geschlossenen Lagern auf unbestimmte Zeit, ohne irgendeine Form von Rechtsschutz und unter unmenschlichen Bedingungen. Unbehandelte Krankheiten, unzureichende Ernährung, psychische und physische Gewalt bis hin zu ihrer Ermordung, skizzieren die Zustände in diesen Lagern.

Die Ausweitung der Migrationskontrolle vor die eigentlichen Grenzen Europas führt zu einer physisch-sozialen Ausschließung der Menschen und damit zur „Nicht-Zuständigkeit“ Europas. Letztendlich wird auf diese Weise auch die Wahrnehmung ihres menschenrechtlich und im Falle Deutschlands auch grundgesetzlich verankerten Anspruchs auf Stellung eines Asylantrags verhindert. Doch wieso möchte die EU eigentlich verhindern, dass Geflüchtete nach Europa kommen?

### Nationalstaat, Staatsbürgerschaft und Soziale Arbeit

Das politische Interesse der EU ergibt sich zum einen aus der nationalstaatlichen Orientierung der machtvollen Interessenvertreter\_innen. Sie berufen sich dabei gerne auf die Wähler\_innen, die Geflüchtete aus verschiedenen Gründen ab-

lehnen. Dass die EU die Verantwortung nicht übernehmen will, resultiert zum anderen aus den daraus entstehenden Pflichten des Staates bzw. den rechtlich legitimen Ansprüchen der Geflüchteten. Diese Ansprüche bestehen vor allem hinsichtlich bestimmter Leistungen des jeweiligen Wohlfahrtsstaates.

Leistungen des Wohlfahrtsstaates zu nutzen ist ein Anspruch, der sich aus der Zugehörigkeit zu einem Gemeinwesen ergibt. Eng verknüpft ist der Zugang zu sozialstaatlichen Ressourcen deshalb mit dem Begriff der Bürgerschaft. Wer als zugehörig und damit als Bürger\_in eines Gemeinwesens gilt, bestimmt sich aus politischen Aushandlungsprozessen d.h. es wird also sowohl „von oben“ als auch „von unten“ ständig neu definiert. Ihre jeweilige Ausgestaltung ist insofern Ausdruck aktueller Macht- und Herrschaftsverhältnisse aber auch sozialer Kämpfe (vgl. Wagner, [im Druck]). Diese Grundsätze gelten auch für alle anderen sozialen, politischen und bürgerlichen Rechte, bis hin zu den Menschenrechten. Auch die Inanspruchnahme von Sozialer Arbeit ist an soziale Rechte und damit an Bürgerschaft gekoppelt.

„Von oben“ wird Bürgerschaft als etwas konzipiert, das mit dem legalen Bürgerstatus, der Staatsbürgerschaft, zusammenhängt. Man ist entweder per Geburt Staatsbürger oder bekommt diese Rechte in speziellen Einzelfällen aufgrund von Heirat etc. anerkannt. Sie bestimmt also, wer als Mitglied einer Nation gilt und wer nicht. Natürlich gibt es auch „Nicht-Bürger\_innen“, die einen (eingeschränkten) Zugang zu sozialstaatlichen Ressourcen erhalten. Im nationalstaatlichen Territorium lebende Geflüchtete z.B. erhalten je nach ihrem Asylstatus in Abstufungen zeitweisen Zugang zu gewissen gesellschaftlichen Ressourcen. Volle Bürgerrechte erhalten sie jedoch nicht (vgl. Kronauer 2008: 186f.).

Eine solche Perspektive „von oben“ erscheint hier, angesichts der sozialen Kämpfe, die von Migrant\_innen in und außerhalb Europas geführt werden, jedoch als unzureichend. Bürgerschaft ist wie bereits ausgeführt, eben kein fest fixierter Status, sondern wird im Wesentlichen durch die Praxis der (Nicht-)Bürgerinnen mitbestimmt (vgl. Wagner, [im Druck]). Das tausendfache Überwinden der europäischen Grenzen durch Flüchtlinge ist hierfür ein Beispiel. Durch die Überwindung nationalstaatlicher Grenzen schaffen Flüchtlinge Fakten: Sie konstruieren sich selbst als berechtigt, zugehörig und machen den jeweiligen Nationalstaat auf diese Weise zuständig. Dieses „zuständig machen“ kann dabei als ein „Act of Citizenship“ (vgl. Isin und Nielsen 2008) verstanden werden, bei dem Bürgerschaft „von unten“ aktiv hergestellt wird. Allerdings sind die Machtmittel sehr ungleich verteilt. Die Geflüchteten besitzen im Prinzip nur ihren Körper, ihren Erfindungsreichtum und die „Unterstützung“ von Schleppern, um lebensgefährliche Wege über die immer undurchlässiger werdenden Grenzen Europas zu finden.

Die Abschottungs- und Exterritorialisierungspolitik der EU arbeitet genau gegen diese Praxis des „Zuständig-Machens“ und gegen die De-facto-Bürgerschaft der Geflüchteten, was zeigt, wie wirkungsvoll Praktiken „von unten“ sein können.

Unabhängig von der Perspektive haben die dargestellten Zusammenhänge zwischen Rechten, Bürgerschaft und Nationalstaat zur Folge, dass auf diese Weise jeder Nationalstaat alleine für die Belange ausschließlich seiner (de jure und de facto) Bürger\_innen zuständig ist. Kann oder will ein Staat diese Aufgabe nicht erfüllen, hat das weitreichende Folgen für die Bevölkerung. Sie ist weitgehend schutzlos gegenüber dem eigenen Staat, allgemeinen Lebensrisiken und teilweise auch gegenüber Handlungen fremder Staaten. Solidarität oder Hilfen durch andere Nationalstaaten für einzelne Personen sind dabei sehr begrenzt. Zum einen können Staaten nicht einfach die Souveränität fremder Staaten ignorieren und gegen deren Willen eingreifen. Vor allem aber fühlen sich andere Staaten nur im Ausnahmefall für fremde Staatsbürger\_innen zuständig. Entsprechend ist (Staats-) Bürgerschaft „weltweit ein wirkungsvolles Instrument sozialer Schließung, welche wohlhabende Staaten vor den wandernden Armen schützt“ (Brubaker zit. nach Mackert 2006: 81).

Geflüchtete, die sich nicht innerhalb eines Nationalstaates der EU befinden, sind in dieser Perspektive keine Bürger\_innen. Sie sind keine europäischen bzw. deutschen Bürger\_innen. Sie sind auch, zumindest faktisch und vorläufig, keine Bürger\_innen ihres Herkunftslandes mehr, weil sie es nicht mehr sein wollen und von dort geflohen sind. Sie sind vielmehr, um es mit Agambens Worten auszudrücken, „de-facto-Staatenlose“ (vgl. Agamben 2006: 28). Insbesondere die Flüchtlinge, die in den Lagern inhaftiert werden, sind damit zu keinem Gemeinwesen mehr zugehörig. Die Auswirkungen der Verflechtung von Rechten, Bürgerrechten und Nationalstaat zeigen sich in ihrem Fall besonders deutlich.

Durch die Politik der Abschottung und der Exterritorialisierung wird versucht, die Zuständigkeit Europas bzw. Deutschlands zu verhindern. Es wird versucht, die Geflüchteten nicht zu einer (zeitweisen und partiellen) Bürgerschaft kommen zu lassen, was europäische Staaten dazu zwingen würde, ihnen zumindest für eine gewisse Zeit gewisse Rechte zuzugestehen. Angesichts der vielen Menschen, denen es trotz dieser Widerstände gelingt, Europas Grenzen zu überwinden, scheint dies eine nur mäßig funktionierende Strategie zu sein. Die Exterritorialisierung der Verantwortung für Flüchtlinge hat jedoch zur Folge, dass die nationalstaatlich verfasste Soziale Arbeit als lokal angesiedeltes, „ausführendes Organ“ von staatlicher Sozialpolitik, zunächst nicht zuständig ist für Menschen, die sich außerhalb der Grenzen der EU befinden. Dies würde sich ändern, wenn der Vorschlag zu den Heimern für marokkanische Jugendliche in die Realität umgesetzt werden

würde. In diesem Fall würde die Soziale Arbeit allerdings weiterhin durch den Nationalstaat beauftragt und als zuständig erklärt werden.<sup>1</sup> Es stellt sich also die Frage, ob Soziale Arbeit überhaupt jenseits nationalstaatlicher Verfasstheit denkbar ist.

## Inter- und transnationale Konzepte Sozialer Arbeit

Es existieren verschiedene theoretische Ansätze, in welchen versucht wird, Soziale Arbeit auch außerhalb des einzelnen Nationalstaates zu denken und somit Soziale Arbeit inter- und transnational zu konzipieren. Um Soziale Arbeit aus ihrer Abhängigkeit vom Sozialstaat zu befreien, ist nach Kniffki vor allem die Frage der Beauftragung ein entscheidender Punkt (vgl. ebd. 2010: 109). Er unterscheidet zwei Ansätze, mit denen Soziale Arbeit inter- bzw. transnational begründet wird. Der erste und geläufige Ansatz ist der, bei dem der Nationalstaat oder ein anderes Raumkonzept weiterhin den Referenzrahmen Sozialer Arbeit bildet (vgl. ebd. 2010: 106ff.). Der zweite und noch unausgearbeitete Ansatz versucht, diesen an Raumkonzeptionen orientierten Referenzrahmen zu ersetzen. Eine transnationale Soziale Arbeit müsste nach diesem Ansatz dazu fähig sein, „unabhängig von kulturellen, politischen und wirtschaftlichen Gegebenheiten [zu] agieren und gleichzeitig Aspekte des Sozialen, der Kultur, der politischen Strukturen und der wirtschaftlichen Gegebenheiten [zu] berücksichtigen“ (ebd. 2010: 108). Möglich wird eine solche hybride Soziale Arbeit durch eine legitimierte Selbstbeauftragung Sozialer Arbeit (vgl. ebd. 2010: 108ff.).

Nach Kniffki ist also die Unabhängigkeit von Sozialer Arbeit essentiell für eine transnationale Soziale Arbeit. Theoretische Konzeptionen Sozialer Arbeit, welche das Raumkonzept lediglich erweitern, laufen hinsichtlich dieses Ziels ins Leere. Die Erweiterung des Bezugsrahmens auf supranationale Organisationen (z.B. die EU oder die UN) bedeutet nämlich keineswegs das Verschwinden der Nationalstaaten, die zu diesen Verbänden gehören. Auch bei supranationalen Or-

1 Außerdem wird an diesem Beispiel auch deutlich, dass das nationalstaatliche Kontrollinteresse ein wichtiger Bestandteil des Arbeitsauftrages wäre. Die Verbindung von Hilfe und Kontrolle ist ein konstitutiver Widerspruch Sozialer Arbeit, der auch in anderen Arbeitsfeldern eine große Rolle spielt. Sozialarbeiter\_innen können sich dem Kontrollanspruch nur in geringem Maße widersetzen – falls sie das überhaupt anstreben. Parteinahme für die „Unterdrückten“ ist nämlich nicht „naturgesetzmäßiger“ Teil der Sozialen Arbeit, sondern eine individuelle Entscheidung, die höchstens durch berufsethische Codizes nahegelegt wird und Mut und Engagement von einzelnen Sozialarbeiter\_innen erfordert.

ganisationen handelt es sich um „Staatsysteme“, in denen einzelne Staaten zwar miteinander kooperieren, ihren Souveränitätsanspruch jedoch nicht komplett aufgeben oder verlieren (vgl. Hirsch 2005: 65). Dies wird auch daran ersichtlich, dass in Zeiten der Krise (gerade gut beobachtbar an der EU) EU-weite Regelungen nicht mehr gelten und sich Nationalstaaten teilweise im Alleingang daraus lösen.

Doch selbst wenn Regeln supranationaler Organisationen einheitlich für einen bestimmten Raum gelten, führen theoretische Ansätze, welche an Raumkonzeptionen festhalten, zu Abhängigkeit und Fremdbestimmtheit Sozialer Arbeit. Diese These lässt sich im Hinblick auf supranationale Organisationen verdeutlichen. Die Ressourcenverteilung in Organisationen wie der EU oder der UN wird durch (mehr oder weniger) demokratische Entscheidungsprozesse festgelegt. In beiden Organisationen sind die jeweiligen Mitgliedsstaaten bzw. ihre Vertreter die entsprechenden Entscheidungsträger\_innen. Sie bestimmen damit über die Ausführung und finanzielle Ausstattung von Programmen oder Projekten. Folglich müssen sie das Interesse der Mehrheit der Entscheidungsträger\_innen bedienen, sonst haben sie kaum Chancen auf Verwirklichung. Das politische Interesse der Entscheidungsträger\_innen betrifft aber häufig gerade nicht den Minderheitenschutz. Minderheiten selbst sind in supranationalen politischen Organisationen meistens nicht an Entscheidungsprozessen beteiligt oder haben kaum Chancen, sich durchzusetzen. Sie sind auf dieser Ebene machtlos und aus diesem Grund für Entscheidungsträger\_innen uninteressant oder sogar störend. Ganz besonders gilt das für Geflüchtete in Nordafrika im Zusammenhang mit der EU. Sie sind keine EU-Bürger\_innen, denen sich die europäischen Politiker\_innen verpflichtet fühlen müssten. Sie werden auch nicht als eine potenzielle Ressource gesehen, sondern als potenzielle oder tatsächliche finanzielle Belastung der EU und der europäischen Gesellschaft wahrgenommen.

Würde sich eine internationale Soziale Arbeit also in Abhängigkeit zu supranationalen Organisationen begeben, wäre sie alles andere als politisch, kulturell und wirtschaftlich frei, wie Kniffki es fordert. Sie könnte möglicherweise viele aus ihrer Sicht notwendige Aufgaben nicht wahrnehmen und wäre in ihrer Tätigkeit fremdbestimmt. Dieser erste Ansatz, der die „Verankerung“ Sozialer Arbeit in einem bestimmten Raum beibehält, scheint also für eine Konzeption Sozialer Arbeit als internationale Akteurin nicht geeignet zu sein – zumindest nicht im Zusammenhang mit den hier dargestellten potenziellen Arbeitsfeldern.

Nach Kniffki stellt die Möglichkeit zur Selbstbeauftragung Sozialer Arbeit die einzige zielführende Lösung der Abhängigkeitsprobleme dar. Verfechter\_innen dieses zweiten Ansatzes sehen die Legitimation und Möglichkeit der Selbstbeauftragung durch ein Selbstverständnis Sozialer Arbeit als Menschenrechtsprofession

und die Proklamation des „dritten Mandates“ Sozialer Arbeit gegeben. Aus Sicht einer Sozialen Arbeit, die sich als Menschenrechtsprofession versteht, wäre es nicht nur möglich, in den exterritorialen Lagern zu agieren. Vielmehr besteht ein Handlungsimpetus angesichts der systematischen Menschenrechtsverletzungen und der allgemeinen Entrechtung der Geflüchteten an den Grenzen der EU und durch die EU. Ziel Sozialer Arbeit ist es nach Staub-Bernasconi nämlich, „sich lokal, national wie international für individuelles Wohlbefinden, soziale Gerechtigkeit als Weiterentwicklung von Menschen- und Sozialrechten [einzusetzen] und auf diese Weise zum gesellschaftlichen Wandel [beizutragen]“ (ebd. 1995: 417).

Die Perspektive der Menschenrechtsprofession bietet sich im Zusammenhang mit den Geflüchteten an den europäischen Grenzen auch an, weil der Anspruch auf Asyl letztendlich nicht primär auf sozialen Rechten dank „Bürgerschaft“, sondern eigentlich (theoretisch) auf der Zuerkennung von „Menschenrechten“ aufgrund des „Mensch-Seins“ basiert.

Menschenrechte sind – zumindest theoretisch – ein globales und universelles Konzept. Theoretische Ansätze, die Soziale Arbeit als Menschenrechtsprofession konzipieren, nutzen genau diesen Gedanken, um Soziale Arbeit aus ihrer nationalstaatlichen Begrenztheit zu befreien. Sie versuchen, Staatsbürgerschaft und daraus resultierende Rechte durch eine menschenrechtlich begründete Weltbürgerschaft zu ersetzen.

In ihren theoretischen Ausführungen bleiben sowohl Kniffki als auch Staub-Bernasconi hinsichtlich der Fragen, wer in diesem Fall „die Soziale Arbeit“ verkörpert und wie sie organisiert sein könnte, unkonkret. Für eine internationale Soziale Arbeit, die mehr als bloße Öffentlichkeitsarbeit ist, scheint eine Form von Organisationsbildung unumgänglich zu sein. In einer sozialarbeiterischen Organisation könnten dann tatsächlich Aufgaben, die sich aus sozialarbeiterischen Überlegungen ergeben, selbst definiert werden. Für deren Umsetzung wird eine solche Organisation Ressourcen benötigen. Schließlich wird sie kaum fähig sein, finanzielle Mittel im notwendigen Umfang selbst zu „erwirtschaften“. Vermutlich wird sie sich letztendlich genauso wie andere NGOs (und freie Träger) finanzieren müssen: aus Mitgliedsbeiträgen, Spenden und zu einem nicht unerheblichen Teil aus staatlichen Zuwendungen (vgl. Groterath 2011: 138f.). Die staatlichen Zuwendungen sind wiederum nicht frei von staatlichen Interessen.

Eine Organisation der Sozialen Arbeit wird zudem, egal in welchem Land sie tätig ist, darauf angewiesen sein, dass ihre Arbeit von den dortigen Machthabern geduldet wird. Es sind jedoch nicht nur die Machthaber, die ihr Tun akzeptieren müssen, sondern auch die lokale Bevölkerung. So müssen moralische Normen und Werte einer „unabhängigen“ Sozialen Arbeit nicht unbedingt in jeder Gesellschaft

geteilt werden. Folglich könnten auch manche selbstdefinierten Aufträge der Sozialen Arbeit auf wenig Zustimmung bei der Bevölkerung stoßen.

Diese Überlegungen zeigen, dass eine Soziale Arbeit niemals komplett unabhängig von politischen, finanziellen und kulturellen Gegebenheiten agieren kann. Die Forderung Kniffkis nach vollständiger Unabhängigkeit ist aus diesem Grund unrealistisch. Sie kann höchstens teilweise erfüllt werden, und auch dann wäre das nicht unproblematisch. Es besteht nämlich ein Spannungsverhältnis zwischen dem Grad der Unabhängigkeit in ihrer Selbstbeauftragung und ihrer demokratischen Legitimation. So wäre eine vollkommen unabhängige Soziale Arbeit zumindest nach außen hin auch vollkommen undemokratisch.

Es gibt noch ein zweites Problem, welches in der Legitimation der Selbstbeauftragung über die Menschenrechte begründet ist und deren Durchsetzung betrifft. So ist die Existenz eines Spannungsverhältnisses zwischen dem Anspruch und der Verwirklichung der Menschenrechte angesichts der vielen weltweiten Menschenrechtsverletzungen kaum zu leugnen (vgl. Mackert 2006: 103). Die Um- und Durchsetzung von Menschenrechten ist nämlich in Abhängigkeit von Nationalstaaten geregelt. Auch das Menschenrecht auf Asyl sieht vor, dass zwar jeder Anspruch darauf hat, einen Asylantrag zu stellen, die Anerkennung und Umsetzung der daraus folgenden Rechte bleibt aber, aufgrund mangelnder globaler Instrumente und Durchsetzungskraft, im Wesentlichen vom jeweiligen Nationalstaat abhängig und wird vor allem im territorialen Rahmen des Nationalstaates umgesetzt – oder eben auch nicht. Entgegen ihrer theoretischen Konzeption kann man feststellen, dass Menschen, denen der Status der Bürgerschaft fehlt, auch in der Inanspruchnahme ihrer Menschenrechte stark eingeschränkt sind. Oder wie Agamben es ausdrückt: „(...) dass im System des Nationalstaats die so genannten heiligen und unveräußerlichen Menschenrechte in eben dem Moment jeden Schutzes beraubt sind, in dem sie sich nicht mehr als Rechte der Bürger eines Staates vorstellen lassen“ (ebd. 2006: 25). Menschenrechte, so kann man zusammenfassen, sind hinsichtlich ihrer Um- und Durchsetzung mit Bürgerschaft verknüpft und somit ebenfalls vom jeweiligen Nationalstaat abhängig. Aus diesem Grund bedeutet auch eine Konzeption Sozialer Arbeit als Menschenrechtsprofession keine nationalstaatliche Entgrenzung.

### Plädoyer für eine kritische Thematisierung der Exterritorialisierungsstrategie

Globalisierung und die (angeblich) sinkende Bedeutung des Nationalstaats erstrecken sich nicht auf das „Soziale“ und die Soziale Arbeit. Grenzen sind nur

für Geld, Waren, Kommunikation und für „reiche“ Menschen, insbesondere aus westlichen Ländern, durchlässiger geworden. Die Bedeutung und Einflussmöglichkeiten des Nationalstaates haben nur in dieser Hinsicht und nicht so stark wie häufig proklamiert abgenommen. Soziale Arbeit, wie Sozialpolitik insgesamt, ist, abgesehen von einem stärkeren internationalen Austausch, Forschung und zunehmender Thematisierung von transnationalen Perspektiven, nicht internationaler, transnationaler oder gar globaler geworden.

Selbstbeauftragungsdiskussionen und Menschenrechtsansätze, die versuchen, Soziale Arbeit aus der nationalstaatlichen Verfasstheit zu befreien, verschleiern letztendlich die aktuell vorhandenen realen Möglichkeiten und Grenzen Sozialer Arbeit und ihre konstitutiven Verbindungen zum Nationalstaat. Grenzen – sowohl die europäischen physischen als auch die konzeptionellen Grenzen Sozialer Arbeit – sind zwar nicht für immer festgeschrieben, sondern vielmehr Folge von Aushandlungsprozessen. Gerade in der Sozialen Arbeit bilden sich die hegemonialen Herrschaftsverhältnisse ab. Perspektiven, welche die Abhängigkeit von finanziellen Ressourcen, die (notwendige) Kooperation Sozialer Arbeit mit dem Nationalstaat (entweder als Auftraggeber oder zumindest als territorialer Rahmen, in welchem Soziale Arbeit stattfindet) einfach ignorieren und so tun, als könne Soziale Arbeit sich selbst beauftragen, blenden jedoch aus, dass Soziale Arbeit immer zwischen staatlichen Ansprüchen und denen ihrer Adressat\_innen steht, wobei auch hier die Machtmittel prinzipiell ungleich und oft zugunsten des Nationalstaates verteilt sind.

Dementsprechend ist die Soziale Arbeit in ihren Handlungsoptionen in Hinsicht auf die schwierige Situation der Geflüchteten an Europas Grenzen aufgrund ihrer nationalstaatlichen Verfasstheit stark eingeschränkt. Dass die Lager (noch) kein praktisches Arbeitsfeld Sozialer Arbeit sind, bedeutet jedoch nicht, dass eine kritische Soziale Arbeit gar nichts bezüglich der Exterritorialisierungspraxis der EU tun kann oder sollte. Mir erscheint es notwendig, die Strategie der Exterritorialisierung von europäischer Verantwortung zu beobachten, zu analysieren und im öffentlichen wie auch sozialwissenschaftlichen Diskurs kritisch zu thematisieren. Die Versuche der EU, unter dem Deckmantel der „Menschlichkeit“ die Zugänge zum Asyl zu erschweren oder gar komplett zu verhindern, indem an die EU angrenzende Staaten als Torwächter der EU installiert werden, müssen, auch und gerade von Sozialer Arbeit, klar benannt werden.

Schließen möchte ich mit einem Zitat aus den „Flüchtlingsgesprächen“ von Bertolt Brecht. Auf der Flucht vor der Nazi-Herrschaft treffen sich ein Physiker und ein Metallarbeiter in einem Restaurant in Helsinki. Zu Beginn ihrer Gespräche reden sie über Pässe:

„Das Bier ist kein Bier, was dadurch ausgeglichen wird, daß die Zigarren keine Zigarren sind, aber der Paß muß ein Paß sein, damit sie einen in das Land hineinlassen.“ [...] „Aber die Pässe gibts hauptsächlich wegen der Ordnung. Sie ist in solchen Zeiten absolut notwendig. Nehmen wir an, Sie und ich liefen herum ohne Bescheinigung, wer wir sind, so daß man uns nicht finden kann, wenn wir abgeschoben werden sollen, das wär keine Ordnung“ (Brecht 1998: 7ff.).

### Literatur

- Agamben, G. 2006: Mittel ohne Zweck. Noten zur Politik. 2. Aufl. Zürich, Berlin
- Bareis, E.; Wagner, T. 2016: Flucht als soziale Praxis – Situationen der Flucht und Soziale Arbeit. In: Widersprüche 36 (141): 29-46
- Brecht, Bertolt 1998: Flüchtlingsgespräche. Frankfurt am Main
- Bundesministerium des Inneren 2017: Antwort der Bundesinnenministeriums auf eine Anfrage der Abgeordneten Luise Amtsberg. Online verfügbar unter [luise-amtsberg.de/wp-content/uploads/2017/03/SF266.pdf](http://luise-amtsberg.de/wp-content/uploads/2017/03/SF266.pdf), zuletzt geprüft am 26.03.2017
- Flynn, M.; Cannon, C. 2010: Detention at the Borders of Europe: Report on the Joint Global Detention Project. Global Detention Project. Online verfügbar unter <https://www.globaldetentionproject.org/detention-at-the-borders-of-europe-report-on-the-joint-global-detention-project-international-detention-coalition-workshop-in-geneva-switzerland-2%E2%80%93october-2010>, zuletzt geprüft am 27.03.2017
- Groterath, A. 2011: Soziale Arbeit in Internationalen Organisationen. Ein Handbuch zu Karrierewegen in den Vereinten Nationen und NGOs. Opladen
- Gunßer, C. 2005: Chronologie der EU Lagerpläne. In: Flüchtlingsrat. Zeitschrift für Flüchtlingspolitik in Niedersachsen (110): 127-137
- Haase, M.; Jugl, J. C. 2007: Asyl- und Flüchtlingspolitik der EU. Online verfügbar unter <http://www.bpb.de/gesellschaft/migration/dossier-migration/56551/asyl-fluechtlingspolitik>, zuletzt geprüft am 27.03.2017
- Hirsch, J. 2005: Materialistische Staatstheorie. Transformationsprozesse des kapitalistischen Staatensystems. Hamburg
- Inin, E. F.; Nielsen, G. M. (Hg.) 2008: Acts of citizenship. London, New York
- Kirchner, T. 2017: „Sichere Orte“ außerhalb Europas. Online verfügbar unter <http://www.sueddeutsche.de/politik/eu-sichere-orte-ausserhalb-europas-1.3354851>, zuletzt geprüft am 31.03.2017
- Kniffki, J. 2010: Referenzrahmen transnationaler Sozialer Arbeit in Studium und Praxis. In: B. Geißler-Piltz (Hg.): Soziale Arbeit grenzenlos. Festschrift für Christine Labonté-Roset. Unter Mitarbeit von Christine Labonté-Roset. Opladen: Budrich UniPress: 107-116
- Kronauer, Martin 2008: Ausgrenzung und physisch-sozialer Raum. In: R. Anhorn, F. Bettinger und J. Stehr (Hg.): Sozialer Ausschluss und soziale Arbeit. Positionsbestimmungen einer kritischen Theorie und Praxis sozialer Arbeit. 2., überarb. und erw. Aufl. Wiesbaden: 181-198

- Mackert, Jürgen 2006: Staatsbürgerschaft. Eine Einführung. 1. Aufl. Wiesbaden. Online verfügbar unter <http://dx.doi.org/10.1007/978-3-531-90275-3>
- Nsoh, C. 2005: Konzepte der EU-Lagermodelle. In: Flüchtlingsrat. Zeitschrift für Flüchtlingspolitik in Niedersachsen (110): S. 138-146
- Oitner: 2011: Das Recht auf Rechte!? Analysen zur Flüchtlingspolitik – die Rolle von NGOs und der Beitrag Sozialer Arbeit. Saarbrücken
- Reincke, K. 2012: Soziale Arbeit an der Grenze. Unveröffentlichte Bachelor-Thesis, vorgelegt am 19.06.2012 an der Hochschule Ludwigshafen am Rhein, Fachbereich Sozial- und Gesundheitswesen
- Riegert, B. 2017: EU-Innenminister: Noch keine Lösung im Streit um Verteilung der Migranten. Hg. v. Deutsche Welle. Online verfügbar unter <http://dw.com/p/2WRWD>, zuletzt geprüft am 04.04.2017
- Staub-Bernasconi, Silvia 1995: Systemtheorie, soziale Probleme und soziale Arbeit: lokal, national, international oder: vom Ende der Bescheidenheit. Bern
- Wagner, T. (im Druck): Praxen von Bürgerschaft und Soziale Ausschließung. In: R. Anhorn, F. Bettinger und J. Stehr (Hg.): Handbuch Soziale Ausschließung und Soziale Arbeit. Wiesbaden
- Zeit Online 2017: Minderjährige Flüchtlinge: Bundesregierung erwägt Bau von Jugendheimen in Marokko. Online verfügbar unter <http://www.zeit.de/politik/deutschland/2017-03/minderjaehrige-fluechtlinge-bundesregierung-marokko-jugendheim-eueckfuhrung>, zuletzt aktualisiert am 12.03.2017, zuletzt geprüft am 31.03.2017.

*Katja Reincke, Hochschule Ludwigshafen am Rhein,  
Fachbereich Sozial- und Gesundheitswesen, Maxstraße 29, 67059 Ludwigshafen  
E-Mail: [katja.reincke@hs-lu.de](mailto:katja.reincke@hs-lu.de)*