



**Ungleicher Zugang.  
Kategorisierungspraktiken in  
deutschen humanitären  
Aufnahmeprogrammen für syrische  
Geflüchtete**

Natalie Welfens, Centre for Fundamental Rights

This is an author's original manuscript, pre-peer-review version of an article published in Z'Flucht. Zeitschrift für Flucht- und Flüchtlingsforschung.

The final authenticated version is available online at: <https://doi.org/10.5771/2509-9485-2022-2-249>

# **Ungleicher Zugang. Kategorisierungspraktiken in deutschen humanitären Aufnahmeprogrammen für syrische Geflüchtete**

Natalie Welfens, Centre for Fundamental Rights, Hertie School

## **Zusammenfassung**

Dieser Beitrag beleuchtet die Frage, wie politische und soziale Kategorisierungen den Zugang zu Aufnahmeprogrammen regulieren und wie entstehende Ungleichheiten gerechtfertigt werden. Über humanitäre Aufnahmeprogramme nehmen europäische und andere sichere Länder eine begrenzte Zahl Schutzsuchender aus Erstzufluchtsländern auf. Auf Basis von Herkunft, Geschlecht, Alter und anderen Kategorien wird entschieden, wer ‚am schutzbedürftigsten‘ ist und entsprechend umgesiedelt werden soll. Anhand der deutschen humanitären Aufnahmeprogramme für syrische Geflüchtete untersucht der Beitrag Kategorisierungspraktiken aus praxistheoretischer und intersektionaler Perspektive entlang des gesamten Aufnahmeprozesses. Dadurch wird einerseits die Verwobenheit verschiedener Kategorisierungspraktiken unterschiedlicher Akteur:innen und andererseits die Hierarchisierung von Schutzbedarf deutlich.

**Schlagworte:** Kategorisierungen, Resettlement, humanitäre Aufnahme, sichere Zugangswege, Intersektionalität

## **Unequal Access. Categorisation Practices in Germany’s Humanitarian Admission Programmes for Syrian Refugees**

### **Abstract**

This article asks: how do political and social categorisations govern access to admission programmes and how do resulting inequalities get justified? European and other safe countries admit a limited number of refugees from first countries of refuge via humanitarian admission programmes. On the basis of nationality, gender, age and other categories, states and other actors decide who is ‘most deserving of protection’ and who shall be admitted. Taking the example of Germany’s humanitarian admissions for Syrian refugees, this article examines categorisation practices through a practice-theory and intersectional lens along the complete admission process. In doing so, it highlights the interlinking of different actors’ categorisation

practices and the hierarchies of deservingness they produce between and within refugee populations.

**Keywords:** categorisations, resettlement, humanitarian admissions, safe pathways, intersectionality

## 1. Einleitung

Jahr um Jahr sterben Menschen bei dem Versuch, in andere Länder zu fliehen. Angesichts restriktiver Migrations- und Visapolitik können Geflüchtete meist nur auf irregulären und gefährlichen Routen in die Europäische Union (EU) gelangen, denn legale und sichere Wege gibt es für Schutzsuchende kaum. Die Ausnahme sind Resettlement und humanitäre Aufnahmeprogramme, über die EU-Mitgliedsstaaten, wie z.B. Deutschland, auf freiwilliger Basis eine begrenzte Anzahl Geflüchteter aus Erstzufluchtsländern aufnehmen und ihnen somit eine legale Einreise sowie temporären oder dauerhaften Schutz gewähren.<sup>1</sup> Da Aufnahmeprogramme jedoch auf freiwilligen Zusagen der Staaten basieren, ist die Anzahl verfügbarer Plätze gering. Trotz der steigenden Zahl an Aufnahmestaaten – insbesondere in der EU – können bestehende Kontingente nur einen Teil des globalen Resettlementbedarfs decken. Insgesamt wird aktuell weniger als ein Prozent aller vertriebenen Personen umgesiedelt (UNHCR DACH 2022).<sup>2</sup>

Um unter den vielen Schutzbedürftigen zu priorisieren und über Aufnahme oder auch Ausschluss zu entscheiden, können Staaten eigene Kriterien zur Auswahl der Personen festlegen (de Boer/Zieck 2020). Offizielle Aufnahmeanordnungen definieren anhand sozialer Kategorien wie Herkunft, Geschlecht, Alter oder Bildungsgrad die Zielgruppen von Aufnahmeprogrammen, wie z.B. ‚schutzbedürftige Frauen syrischer Herkunft‘. Auch in der Aufnahmepraxis werden Geflüchtete anhand sozialer Marker wie Geschlecht, Alter, ökonomischer Situation oder sexueller Orientierung kategorisiert, insbesondere um ihren Resettlementbedarf zu erfassen oder ihre spezifischen Bedürfnisse im Zuge der Aufnahme und Integration zu ermitteln. Durch das Zusammenwirken politischer und sozialer Kategorisierungsprozesse entstehen Ungleichheiten (Fassin 2012): anhand von

---

<sup>1</sup> Nicht nur EU-Mitgliedsstaaten nehmen Geflüchtete über Resettlement und ähnliche Aufnahmeprogramme auf. Meine Forschung konzentriert sich jedoch auf Aufnahmen in die EU und nach Deutschland.

<sup>2</sup> In der Regel müssen Personen im Erstzufluchtsland als Flüchtlinge anerkannt sein, um für Resettlement in Betracht zu kommen. Bei humanitären und anderen Aufnahmeprogrammen ist die Flüchtlingseigenschaft jedoch nicht zwingend notwendig.

Kategorisierungen entscheiden Staaten und andere am Prozess Beteiligte, wer Zugang zu Flüchtlingsaufnahmeprogrammen und somit einen sicheren und legalen Zugang zu Schutz erhält und wer zurückbleibt, wer als ‚vulnerabel genug‘ oder als ‚zu gefährlich‘ gilt, um aufgenommen zu werden.

In diesem Beitrag frage ich deshalb, wie politische und soziale Kategorisierungsprozesse den Zugang zu Flüchtlingsaufnahmeprogrammen regulieren und wie Aufnahmepolitiken und entstehende Ungleichheiten gerechtfertigt werden. Der Beitrag fasst einige zentrale Ergebnisse meiner politikwissenschaftlichen Promotion zusammen, die sich aus praxistheoretischer und intersektionaler Perspektive mit Kategorisierungspraktiken in Deutschlands humanitären Aufnahmeprogrammen für syrische Geflüchtete aus dem Libanon (2013-15) und aus der Türkei (seit 2017) auseinandersetzt. Die praxistheoretische Perspektive versteht Kategorisierungen als dynamischen Prozess, bei dem verschiedene Akteur:innen offizielle Policykategorien in die Praxis und von einem institutionellen Kontext in den anderen übersetzen. Um dies zu erfassen, untersucht meine Arbeit die gesamte „Aufnahmekette“ (Welfens 2021a): von der Formulierung offizieller Auswahlkriterien, über den komplexen Auswahlprozess in Erstzufluchtsländern bis hin zur Ausreise und Aufnahme in deutschen Bundesländern und Kommunen. Angelehnt an Arbeiten Schwarzer Feministinnen (Crenshaw 1991; Hancock 2007) analysiere ich Kategorisierungen im Aufnahmeprozess außerdem aus intersektionaler Perspektive, d.h. mit Fokus darauf, wie verschiedene soziale Marker wie Geschlecht, Herkunft oder Alter in Kategorisierungspraktiken miteinander verwoben werden und dadurch kontextspezifische Privilegien bzw. Marginalisierungen entstehen.

Die Analyse beruht auf einem Mehrmethodenansatz mit 80 semi-strukturierten Interviews mit diversen Resettlementakteur:innen (u.a. NGOs, staatliche Vertreter:innen, Mitarbeitende von UNHCR und IOM), Dokumentenanalyse sowie teilnehmenden Beobachtungen von Teilen des Auswahlprozesses und Veranstaltungen für Praktiker:innen aus dem deutschen Resettlementkontext. Der Fokus auf Deutschlands Programmen leistet einen Beitrag zur aktuellen wissenschaftlichen Debatte, die zunehmend andere Kontexte als nur klassische Resettlementländer wie die USA, Kanada und Australien in den Blick nimmt (Garnier et al. 2017; Garnier/Hashimoto 2022). Deutschland hat im Rahmen europäischer Resettlementbestrebungen eine besonders zentrale Rolle eingenommen: 2013 war es das erste EU-Land, das ein humanitäres Aufnahmeprogramm für syrische Geflüchtete und damit auch europäische Kooperation im Bereich Resettlement initiierte (Engler 2015). Des Weiteren liegt der Fokus der meisten Forschungsarbeiten auf einzelnen Resettlementakteur:innen – meist

Aufnahmestaaten und UNHCR – und isolierten Teilen des Aufnahmeprozesses wie der Auswahl (z.B. Thomson 2012) oder der Aufnahme von Geflüchteten (z.B. Arnold et al 2019). Darüber gehe ich in meiner Arbeit hinaus und zeige Verwebungen verschiedener Prozessschritte sowie die Übersetzung von Kategorisierungen entlang der transnationalen Aufnahmekette.

Ich argumentiere in diesem Beitrag, dass die Betrachtung des *gesamten* transnationalen Prozesses gewinnbringend ist, um die komplexen Ein- und Ausschlussmechanismen und Begründungslinien in Flüchtlingsaufnahmeprogrammen zu erfassen. Dazu beleuchte ich im Folgenden zunächst die offiziellen Aufnahmepolitiken und -kriterien. Anschließend gehe ich auf Kategorisierungsprozesse in der Auswahl, Einreise und Aufnahme ein. Schließlich diskutiere ich drei offizielle Rechtfertigungsstrategien, mit denen Resettlementakteur:innen Verfahrensschritte, Kategorisierungen und daraus resultierende Ungleichheiten begründen.

## **2. Offizielle Auswahlkriterien im Wandel**

In offiziellen Politiken begründen Aufnahmestaaten die Notwendigkeit der Programme und legen die Region aus der Aufnahmen stattfinden sollen sowie die Zielgruppen fest. Damit definieren offizielle Aufnahmekriterien, welche Gruppen besonders schutzbedürftig und der Aufnahme ›würdig‹ sind. Denn, wie es Didier Fassin (2007, 500) ausdrückt, “the saving of individuals, [...] presupposes not only risking others but also making a selection of which existences it is possible or legitimate to save”. Eben diesen Prozess betrachte ich anhand Deutschlands humanitärer Aufnahmeprogramme aus dem Libanon (2013-15) und der Türkei (seit 2017). Doch wie genau wird die Schaffung von Aufnahmeprogrammen gerechtfertigt und wie haben sich offizielle Begründungen und Auswahlkriterien im Zuge der letzten Jahre gewandelt?

Nach Ausbruch des syrischen Bürgerkriegs war Deutschland 2013 der erste EU-Mitgliedsstaat der ein Aufnahmekontingent für syrische Geflüchtete ankündigte und somit Programme in anderen EU-Ländern sowie eine Koordination auf EU-Ebene anregte (Engler 2015). Politisch Verantwortliche begründeten das Programm seinerzeit als humanitäre Pflicht der Bundesrepublik und Zeichen der Solidarität mit Syriens Anrainerstaaten (Welfens 2021b). Damit einhergehend rechtfertigte die offizielle Aufnahmeanordnung die Programme als „eine [...] Hilfsmaßnahme zur Bekämpfung der Flüchtlingskrise in Syrien und seinen Anrainerstaaten [im Vorgriff auf eine gesamteuropäische Aufnahme]“ (Bundesministerium des

Innern 2013). In drei aufeinanderfolgenden Bundesaufnahmeprogrammen von 2013-2015 wurden insgesamt 20.000 Geflüchtete aus Syrien aufgenommen – vorwiegend aus dem Libanon und auf Basis humanitärer Kriterien. Offizielle Zielgruppen waren Syrer:innen in Anrainerstaaten, mit (1) humanitären Bedarfen (Frauen, Kinder, Personen mit medizinischem Bedarf und Menschen, mit religionspezifischer Verfolg); (2) familiären oder anderen Bezügen zu Deutschland; oder (3) Fähigkeiten zum Wiederaufbau nach Ende des Konflikts (Bundesministerium des Innern 2013). Wenngleich auch damals zivilgesellschaftliche Akteur:innen Kritik übten, beispielsweise im Hinblick auf Religion und Fähigkeiten zum Wiederaufbau als Aufnahmekriterium (Welfens 2021b), galten die Programme insgesamt als ein beispielhafter humanitärer Beitrag zur Bewältigung der syrischen Flüchtlingssituation (UNHCR 2015).

Seit 2015 und der damit einhergehenden Krisenrhetorik haben sich jedoch Zielsetzung und Auswahlkriterien von Aufnahmeprogrammen gewandelt. Entgegen der Idee, dass Aufnahmekontingente nebst territorialem Asyl als zusätzliche Säule des Flüchtlingsschutzes fungieren sollten, mehren sich die Stimmen in der EU, die Resettlement als Alternative zu Asyl sehen oder Aufnahmen von der Zahl irregulärer Ankünfte und Rückführungen abhängig machen wollen (Hashimoto 2017).

Die Aufnahmen der EU-Mitgliedstaaten wie Deutschland zur Umsetzung der EU-Türkei Erklärung vom März 2016 sind Ausdruck dieses Wandels. In der Erklärung hatte sich die Türkei bereiterklärt, die Land- und Seegrenze zu Griechenland besser zu kontrollieren und irregulär eingereiste Personen zurückzunehmen. Im Gegenzug verpflichtete sich die EU, die Türkei finanziell zu unterstützen und Geflüchtete über humanitäre Aufnahmeprogramme aus der Türkei aufzunehmen (Europäischer Rat 2016). Neben dem hohen Resettlementbedarf in der Türkei waren also auch die migrationspolitischen Interessen der EU und ihrer Mitgliedsstaaten für die Auswahl der Aufnahmeländer maßgeblich. Ähnlich sahen die Vorschläge zu einer gemeinsamen EU-Resettlementverordnung vor, vor allem aus Staaten aufzunehmen, die bei der Migrationskontrolle mitwirken, indem sie irreguläre Migration nach Europa verhindern oder sich zur Rücknahme abgelehnter Schutzsuchender verpflichten (Europäische Kommission 2016).

Der Fokus auf migrationspolitische Eigeninteressen wird auch in Deutschlands Aufnahmen aus der Türkei sichtbar. Anders als beim Programm aus dem Libanon begründet Deutschland die Aufnahmen aus der Türkei nun als Mittel gegen irreguläre Migration und Schleuser und als legale Alternative für Schutzsuchende (Bundesministerium des Innern 2017). Die Begründung

lässt außer Betracht, dass sich Aufnahmeprogramme eigentlich an Personen richten, für die Resettlement die einzige Aussicht auf Schutz bietet und die meist die Strapazen einer selbstorganisierten Weitermigration nicht auf sich nehmen können. Ebenso klammert man die Begründung aus, dass Mobilität erst durch die restriktive Grenz- und Visapolitik der EU irregulär und somit kostspielig und gefährlich wird.

Auch in den Auswahlkriterien werden migrationspolitische Interessen stärker betont. Nicht nur humanitäre Bedarfe, sondern auch „integrationsförderliche Bindungen“ und die „Integrationsfähigkeit“ der Geflüchteten sollen bei der Auswahl aus der Türkei berücksichtigt werden (Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat 2017, 2018). Der offiziellen Aufnahmeanordnung zu Folge sollen der Berufs- und Bildungsgrad, geringes Alter und bis vor kurzem auch Religion als Indikatoren für „Integrationsfähigkeit“ herangezogen werden. Die Überschneidung verschiedener sozialer Differenzkategorien – z.B. Nationalität, Alter und Bildungsgrad – ist somit nicht mehr primär für die Bestimmung des Schutzbedarfs relevant, sondern wird zum Proxy für die vermeintliche kulturelle Anpassungsfähigkeit. Insgesamt wird deutlich, dass sowohl offizielle Zielsetzung und Begründungen der Aufnahmeprogramme als auch die Beschreibung der Zielgruppen einen stärkeren Fokus auf staatliche Eigeninteressen legen, was sich auch in der Auswahlpraxis widerspiegelt.

### **3. Auswahlpraxis im Spannungsfeld zwischen humanitären Prinzipien und staatlichen Interessen**

Durch die Verknüpfung von humanitären Prinzipien und migrationspolitischen Eigeninteressen der Aufnahmestaaten ergibt sich in der Implementierung ein Spannungsfeld mit praktischen Herausforderungen. Für die Auswahl von Geflüchteten in Erstzufluchtsländern ist Deutschland auf die Zusammenarbeit mit UNHCR, NGOs und Behörden des Erstaufnahmelandes angewiesen, die auf Basis ihrer jeweiligen Kriterien und Mandate handeln. UNHCR, NGOs und auch die türkische Migrationsbehörde<sup>3</sup> identifizieren zunächst Personen mit ‚Resettlementbedarf‘ und leiten diese an die Resettlementabteilung des UNHCRs weiter. Dafür kategorisieren sie Geflüchtete anhand sozialer Marker wie Nationalität, Geschlecht, Familienstand, Alter, sexueller Orientierung oder Einkommensverhältnissen, um unter den vielen schutzbedürftigen Personen zu priorisieren. UNHCR prüft anhand seiner eigenen

---

<sup>3</sup> Die Beteiligung der türkischen Migrationsbehörden im Auswahlprozess ist eine Besonderheit der Aufnahmeprogramme aus der Türkei.

Kriterien den Resettlementbedarf der Personen und leitet eine Auswahl an Fällen an die Migrationsbehörden der Aufnahmestaaten weiter. Die finale Entscheidung über Aufnahme oder Ausschluss obliegt dann den Aufnahmestaaten. Im Falle der deutschen Aufnahmen aus der Türkei erfolgt sie auf Basis eines persönlichen Interviews mit Mitarbeitenden des Bundesamts für Migration und Flüchtlinge (BAMF) und einer Überprüfung durch die deutschen Sicherheitsbehörden.

In diesem komplexen Auswahlprozess prallen humanitäre Prinzipien und Interessen der Aufnahmestaaten aufeinander. Seinem Mandat nach ist UNHCR den Interessen der Geflüchteten und einer Priorisierung nach humanitären Kriterien verpflichtet. Laut des UNHCRs Resettlement Handbuchs (2011) sollen folgende Gruppen für die Auswahl besonders berücksichtigt werden: Personen mit besonderem rechtlichen oder physischen Schutzbedarf und medizinischen Bedarf, Überlebende von Folter oder Gewalt, gefährdete Frauen, Kinder und Jugendliche oder Personen, die keine andere Schutzmöglichkeit oder Möglichkeit zur Familienzusammenführung haben. Auch in den Resettlementkategorien sowie der Auswahlpraxis des UNHCR wird deutlich, wie anhand sich überschneidender sozialer Marker manche Gruppen als per se vulnerabel herausgehoben werden, wie zum Beispiel weibliche, minderjährige Geflüchtete (Welfens/Bekyol 2021).

In seiner Vorauswahl muss UNHCR jedoch auch bereits die Kriterien der Aufnahmeländer berücksichtigen, die mit Blick auf besonders vulnerable Geflüchtete zur Herausforderung werden können. Ein Beispiel sind die im deutschen Aufnahmeprogramm aus der Türkei besonders strikten Dokumentenanforderungen, die staatliche Vertreter:innen mit sicherheitspolitischen Argumenten rechtfertigen. Jede Person über 15 Jahre muss ein syrisches Ausweisdokument vorweisen können, um für das deutsche Aufnahmeprogramm in Betracht gezogen zu werden. Das Fehlen eines syrischen Passes eines Familienmitglieds verhindert dabei die Berücksichtigung des Dossiers der gesamten Familie für das deutsche Aufnahmeprogramm. Sicherheitspolitische Kriterien trumpfen also im Zweifelsfalle eine vulnerabilitätsbasierte Priorisierung.

Wenngleich theoretisch die Möglichkeit besteht, Ausweisdokumente beim syrischen Konsulat in Istanbul zu beschaffen, ist dies in der Praxis oft nicht möglich. Gerade besonders schutzbedürftige Geflüchtete, denen politische Verfolgung droht, und/oder die finanziell, psychisch oder physisch besonders beeinträchtigt sind, können die erforderlichen Dokumente oft nicht beschaffen. Das Zusammenwirken sozialer Kategorien und die daraus resultierenden



kontextspezifischen Marginalisierungen bzw. Vulnerabilitäten beeinflussen somit entscheidend, wer die politischen Aufnahmekriterien erfüllen kann und wer nicht.

Auch Begrenzungen für die Aufnahme medizinischer Schwerstfälle oder mitaufzunehmender Familienmitglieder erschweren die Vorauswahl des UNHCR. Obwohl UNHCR auf Basis eigener Kriterien diese Fälle bevorzugen würde, bleibt den Mitarbeitenden aufgrund der Entscheidungsmacht der Aufnahmestaaten meist keine andere Wahl, als die deutlich engeren staatlichen Auswahlkriterien zu antizipieren und in der eigenen Auswahl zu berücksichtigen (Welfens/Bonjour 2021). Für die Aufnahmeprogramme aus der Türkei führt dies – insbesondere die Dokumentenanforderungen und die Beschränkung medizinischer Schwerstfälle – zu der paradoxen Situation, dass UNHCR dem BAMF in der Vergangenheit meist nicht genügend Dossiers vorschlagen konnte, um das Kontingent von „bis zu 500 Personen pro Monat“ auszuschöpfen (Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat 2017, 2018).

Trotz aller Bemühungen des UNHCRs, die nationalen Kriterien in seiner Vorauswahl zu berücksichtigen, nehmen Staaten meist nicht alle vom UNHCR vorgeschlagenen Fälle schlussendlich auf. In ihren Interviews mit Geflüchteten wenden Aufnahmestaaten eigene Auswahlkriterien an und überprüfen neben der Vulnerabilität auch die „Integrationsfähigkeit“ und Sicherheitsprofile der vorausgewählten Personen, wenn es ihre Aufnahmepolitik vorsieht (Brekke et al. 2021). Im Falle der deutschen Aufnahmeprogramme aus der Türkei sind mit „Integrationsfähigkeit“ laut Aufnahmeanordnung unter anderem Familienbindungen und deutsche Sprachkenntnisse, aber auch Bildungs- und Berufserfahrungen gemeint (Bundesministerium des Innern 2017, 2018), was dem Fokus auf besonders Schutzbedürftige zuwiderläuft. Mitarbeitende des BAMFs berichten außerdem, dass das Kriterium der „Integrationsfähigkeit“ auch durch Fragen zu Geschlechtergerechtigkeit, zur Teilnahme der Kinder am gemischten Sport- und Schwimmunterricht oder zur Einstellung gegenüber gleichgeschlechtlichen Paaren getestet wird (Welfens/Bonjour 2021). Auch hier zeigt sich, wie die politische Kategorie „Integrationsfähigkeit“ anhand sich überschneidender Differenzkategorien in die Praxis umgesetzt wird und Wir/Sie-Unterscheidungen verstärkt: Deutschland wird als liberales, aufgeklärtes Aufnahmeland mit einer vermeintlich archaischen, illiberalen Kultur der Geflüchteten kontrastiert.

Der Auswahl durch das BAMF folgt seit 2018 eine persönliche Sicherheitsbefragung durch die deutschen Sicherheitsbehörden, über deren Inhalt nur wenig bekannt ist. Generell gilt für die staatliche Aufnahmepraxis Deutschlands und staatlicher Behörden anderer Aufnahmestaaten,

dass Details und die Gewichtung verschiedener Kriterien undurchsichtig bleiben. Da Aufnahmeprogramme anders als Asyl nicht im internationalen Recht verankert sind und gänzlich im Ermessen der Staaten liegen, müssen diese die Details ihrer Auswahlpraxis weder Geflüchteten noch anderen Akteur:innen gegenüber transparent machen (siehe auch Ozkul 2021; Menetrier 2021). Damit ist ein für die Entscheidung über Einschluss oder Ausschluss zentraler Schritt im Prozess politisch und rechtlich kaum überprüfbar.

Insgesamt müssen Geflüchtete durch die Kombination aus Vulnerabilitäts-, Integrations- und Sicherheitskriterien unterschiedlichen und teilweise konträren Anforderungsprofilen gerecht werden, die sich unter dem Begriff des „promising victimhoods“ (Chauvin/Garcés-Mascareñas 2017) zusammenfassen lassen. Zum Zeitpunkt der Auswahl im Erstaufnahmeland müssen sie vor allem für UNHCR als besonders vulnerabel gelten und einen gewissen ›Opferstatus‹ erfüllen. Gleichzeitig müssen sie insbesondere gegenüber den Aufnahmeländern zeigen, dass sie kein Sicherheitsrisiko darstellen und ihre Vulnerabilität in der Zukunft gewissermaßen überwinden können, ‚integrationsfähig‘ und ‚-willig‘ sind.

Diese zentralen Aufnahmekriterien werden anhand sich überschneidender sozialer Kategorien beurteilt. Dadurch werden manche Gruppen anderen gegenüber klar bevorzugt und Ungleichheiten geschaffen. So gelten zum Beispiel geflüchtete Frauen in den Augen aller an der Auswahl beteiligten Akteur:innen als eindeutig vulnerabel und vergleichsweise ›ungefährlich‹ aus Sicht der Aufnahmestaaten. Ebenso gelten Kinder als eindeutig schutzbedürftige und gleichzeitig besonders vielversprechende Gruppe im Hinblick auf ihre ökonomische und kulturelle Integration. Geflüchtete Männer hingegen gelten nur in Ausnahmefällen als vulnerabel und somit selten als prioritär für Resettlement; die Ausnahmen bilden LGBTI\*-Personen, sowie ggf. Opfer von Folter und Männer mit medizinischem Bedarf (Sözer 2019; Turner 2019). Hinzu kommt, dass sich sicherheitspolitische Bedenken der Aufnahmestaaten vornehmlich auf (muslimische) Männer – insbesondere junge, alleinstehende – fokussieren (Welfens/Bonjour 2021).

Doch auch praktische Zwänge beeinflussen, wer bevorzugt wird. So ist die Beschränkung der Aufnahme medizinischer Schwerstfälle oder von Geflüchteten mit Behinderungen nicht einfach nur Ausdruck staatlichen Interesses an der Aufnahme gut (in den Arbeitsmarkt) integrierbarer Menschen. Vielmehr spielen dabei auch Beschränkungen in den deutschen Aufnahmekommunen eine Rolle – von der Schwierigkeit, Zugang zu adäquater medizinischer Versorgung sicherzustellen bis hin zur Suche nach barrierefreien Wohnungen in umkämpften Wohnungsmärkten deutscher Großstädte.

#### **4. Vom privilegierten Zugang zur Aufnahme mit Hindernissen**

Der Aufnahmeprozess endet nicht mit der offiziellen Entscheidung über Aufnahme oder Ausschluss. Bis zur Ankunft in der Zielkommune und dem Erhalt eines gültigen Aufenthaltstitels bedarf es vieler weiterer Schritte und Kategorisierungsprozesse, die einerseits „Resettlementflüchtlinge“ Gruppe essentialisieren und andererseits innerhalb dieser Gruppe differenzieren.

Bereits im Erstzufluchtsland werden die ausgewählten Personen in dreitägigen Kursen von der Internationalen Organisation für Migration (IOM) auf ihre Ankunft in Deutschland vorbereitet. IOM führt die jeweils länderspezifischen »Pre-Departure Orientation Trainings« (PDO) im Auftrag von Deutschland und anderen Aufnahmeländern durch. Die Inhalte werden durch die Aufnahmestaaten grundsätzlich vorgegeben, aber von IOM in Kursinhalte und interaktive Übungen umgesetzt.

Politisch-administrativ gelten alle Teilnehmenden dieser Kurse als »Resettlementflüchtlinge« mit vermeintlich ähnlichem kulturellen Hintergrund; vergleichbaren Erfahrungen im Erstzufluchtsland und Herausforderungen im Aufnahmeland wie Deutschland. So wird beispielsweise davon ausgegangen, dass Geflüchtete übermäßig positive Vorstellungen und (zu) hohe Erwartungen an das Leben im Aufnahmeland haben, weshalb „Erwartungsmanagement“ ein erklärtes Ziel der Kurse ist (IOM 2018). Entlang von Differenzkategorien wie Alter, Geschlecht und Sexualität wird außerdem angenommen, dass es innerhalb der Geflüchteten unterschiedliche Informationsbedarfe gibt. Insgesamt betonen die Kurse die freiheitlich-demokratische Grundordnung der Bundesrepublik – die im starken Gegensatz zu gesellschaftlichen und rechtlichen Normen in Syrien skizziert wird –, wobei insbesondere männliche Kursteilnehmende auf das Verbot von Polygamie, Gewalt in der Ehe und Gewalt gegen Kinder hingewiesen werden. Dahingegen informieren die IOM-Kurse Frauen und LGBTI\* Personen über ihre (neuen) Rechte und Freiheiten im Aufnahmeland. Wie auch in der Auswahl verfestigen diese Praktiken binäre Unterscheidungen, die die Kultur und Herkunftsregion der Geflüchteten als patriarchal und homophob, Deutschland und andere Aufnahmeländer als per se tolerant und liberal skizzieren.

Die Erstaufnahme in Deutschland erfolgt dann im „Grenzdurchgangslager Friedland“, das den aufgenommenen Personen ein engmaschiges Unterstützungsangebot aus Sprachkursen, Beratungen und Treffen mit über Resettlement aufgenommenen Personen aus früheren Jahren

anbietet – alles mit dem Ziel, die Ankunft und Integration in der Zielkommune zu erleichtern. Als Gruppe, die die Bundesregierung aktiv und mit der festen Zusage einer Aufenthaltsgenehmigung aufnimmt, werden „Resettlementflüchtlinge“ unmittelbar nach ihrer Ankunft also bevorzugt und mit Augenmerk auf ihre besonderen Bedürfnisse behandelt. Außerdem wird auch in diesem Schritt innerhalb der Geflüchteten anhand sozialer Kategorien priorisiert, zum Beispiel, bei der Zuweisung des Bundeslandes und der Zielkommune. Sofern es die Verteilung nach Königsteiner Schlüssel zulässt, achten staatliche Akteur:innen darauf, Geflüchtete in der Nähe ihrer Familien, LGBTI\*-Personen in Großstädten mit entsprechenden Beratungsangeboten oder Geflüchtete mit medizinischem Bedarf in Städten mit adäquater medizinischer Versorgung unterzubringen.

In ihren Zielkommunen, im eigentlich letzten Schritt des Aufnahmeprozesses, werden „Resettlementflüchtlinge“ jedoch zu einer von unzähligen bürokratischen Kategorien, mit denen es die örtlichen Ausländerbehörden, Sozialämter und Jobcenter zu tun haben. Trotz ihrer aktiven Aufnahme durch die Bundesrepublik, der intensiven Unterstützung unmittelbar vor und nach der Ankunft in Deutschland und einem gesicherten Aufenthaltstitel bei Einreise, sind über Resettlement aufgenommen Personen in kommunalen Strukturen oft mit ähnlichen Herausforderungen konfrontiert wie reguläre Asylbewerber:innen, z.B. mit Problemen bei der Wohnungs- und Jobsuche und beim Navigieren komplexer bürokratische Strukturen (Baraulina/Bitterwolf 2016).

Was ursprünglich zentrales Kriterium für ihre Aufnahme war – ihr besonderer Schutzbedarf – droht, nicht mehr ausreichend berücksichtigt zu werden. Der transnationale Prozess mit seinen vielen Akteur:innen sowie die föderale Struktur der Bundesrepublik erschweren es, Informationen bis zur Kommune und zwischen kommunalen Behörden weiterzugeben. Auch der besondere rechtliche Status von „Resettlementflüchtlingen“ kann paradoxerweise zum Hindernis werden. Gerade weil nur ausgewählte und insgesamt wenige Geflüchtete Zugang über Aufnahmeprogramme erhalten, fehlt es kommunalen Akteur:innen häufig an Wissen über den Aufenthaltstitel und damit verknüpfte Sozialleistungen von „Resettlementflüchtlingen“ und über die Zuständigkeit für diese besondere Gruppe.

## **5. Politische Rechtfertigungen für Kategorisierungen und daraus resultierende Ungleichheiten**

In politischen Diskussionen sowie in ihrer täglichen Arbeit müssen die verschiedenen Akteur:innen rechtfertigen, warum sie manche Geflüchtete anderen vorziehen. Auch nach der Auswahl wird innerhalb der Geflüchteten anhand sozialer Kategorien priorisiert, zum Beispiel wenn es darum geht, wer einen Wohnort in der Nähe der Familie zugewiesen bekommt. Auf Basis des empirischen Materials arbeitet meine Dissertation drei zentrale normative Rechtfertigungsmuster heraus, die die Akteur:innen zur Legitimierung ihrer Praktiken und daraus entstehenden Ungleichheiten hinzuziehen. Erstens humanitäre Rechtfertigungen, die auf Basis von Schutz- und Hilfsbedürftigkeit priorisieren. Sie liegen beispielsweise den Auswahlkriterien des UNHCR sowie manchen Prioritätskriterien Deutschlands und anderer Aufnahmeländer zugrunde und sind auch in der Auswahl eine zentrale Rechtfertigungsstrategie. Auch IOM Mitarbeitende, die PDO-Trainings durchführen, sowie staatliche und nichtstaatliche Akteur:innen, die bei der Aufnahme in Deutschland unterstützen berufen sich auf humanitäre Argumente um ihre Praktiken und die Bevorzugung mancher Gruppen zu rechtfertigen

Zweitens sicherheitsorientierte Rechtfertigungen, die danach gehen, wer (dem Anschein nach) die geringste Bedrohung für die öffentliche, wirtschaftliche und kulturelle Sicherheit des Landes darstellt und am wenigsten Integration benötigt. Diese Art der Begründungen spiegeln sich teilweise in staatlichen Rechtfertigungen für Aufnahmeprogramme sowie integrations- und sicherheitspolitische Aufnahmekriterien wider. Doch auch UNHCR rechtfertigt Teile seiner Auswahl- bzw. Ausschlusspraktik auf dieser Basis mit Verweis auf die Auswahlkriterien der Aufnahmestaaten. Sicherheits- und integrationsbasierte Argumente werden auch von IOM und Aufnahmestaaten wie Deutschland verwendet, um die Notwendigkeit von PDO Kursen zu legitimieren. Diese sollen Geflüchtete einerseits in ihrem Aufnahmeprozess unterstützen aber gleichermaßen auch auf eine erfolgreiche Integration hinwirken und somit potentielle ökonomische, sicherheitspolitische und kulturelle Risiken für den Aufnahmestaat minimieren.

Drittens nutzen Resettlementakteur:innen effizienzgeleitete Rechtfertigung, die anhand der Frage priorisieren, was den Aufnahmeprozess besonders lohnenswert und reibungslos macht. Staatliche Vertreter:innen begründen auf dieser Basis beispielsweise die Priorisierung von Kindern und anderen Gruppen, deren Aufnahme und Integration als unproblematisch gesehen wird und für die sich Aufwand und Kosten einer Aufnahme aus Sicht der Akteur:innen besonders lohnen. UNHCR verweist in seiner Auswahlpraxis auf Argumente von Effizienz und Kosten-Nutzen, wenn Dossiers mit klarem Resettlementbedarf auf Grund staatlicher Auswahlkriterien nicht weiterbearbeitet werden, weil der Bearbeitungsaufwand als ergebnislos

gilt. Resettlementakteur:innen begründen auch IOM PDO Kurse sowie viele der Unterstützungsangebote nach der Ankunft damit, dass sie zur Effizienz des Gesamtprozesses beitragen und nachfolgende Schritte im Aufnahmeprozess erleichtern.

Diese verschiedenen Rechtfertigungsstrategien sind jedoch nicht voneinander isoliert; vielmehr werden sie in Begründungen von Resettlementakteur:innen oftmals miteinander verwoben. So werden beispielsweise Unterstützungsangebote vor der Abreise und nach der Ankunft mit der Bedürftigkeit von Resettlementflüchtlingen, der Wichtigkeit einer erfolgreichen Integration und der Effizienz des Gesamtprozesses begründet. Auch im Zusammenwirken verschiedener Rechtfertigungsstrategien wird deutlich, dass Aufnahmeprogramme zwischen humanitären und staatlichen Eigeninteressen oszillieren.

## **6. Fazit**

Ausgangspunkt dieses Beitrags war die Frage, wie soziale und politische Kategorisierungsprozesse den Zugang zu Aufnahmeprogrammen regulieren und entstehende Ungleichheiten gerechtfertigt werden.

Durch eine praxisorientierte Perspektive, die die gesamte Aufnahmekette in den Blick nimmt, werden zwei Aspekte besonders deutlich. Erstens wird klar, dass Geflüchtete nicht nur anhand offizieller Auswahlkriterien und entlang einer linearen Befehlskette ein- bzw. ausgeschlossen werden. Vielmehr wirken verschiedene Kategorisierungsprozesse diverser Akteur:innen – von NGOs, UNHCR und staatlichen Akteur:innen – zusammen. Besonders in der Auswahlpraxis macht diese holistische Perspektive deutlich, dass die Entscheidung über eine Aufnahme nicht alleine den Resettlementstaaten obliegt, was die wissenschaftliche These, Staaten würden bei der Auswahl „cherry-picking“ betreiben (de Boer/Zieck 2020), zumindest relativiert. Zweitens und damit verknüpft wird durch die praxistheoretische Betrachtung der prozesshafte Charakter der Aufnahme deutlich. Diese umfasst nicht nur den Moment, in dem deutsche Behörden die Entscheidung über Aufnahme oder Ausschluss treffen, sondern auch die Vielzahl all der kleinen administrativen Schritte und Kategorisierungen die dem vorausgehen und folgen. Auch nach der offiziellen Aufnahme in ein Programm bedarf es vieler weiterer Übersetzungsleistungen, um den aufgenommen Personen territorialen Zugang und Zugang zu ihrem Aufenthaltstitel und damit verbundenen Sozialleistungen zu geben.

Eine intersektionale Analyse von Kategorisierungsprozessen zeigt auf, wie politisch-administrative Kategorien anhand verschiedener sozialer Marker operationalisiert und somit

soziale Zuschreibungsprozesse reproduziert werden. Dabei hängt die Bedeutung sozialer Marker vom jeweiligen institutionellen Kontext und der jeweiligen Kategorisierungslogik ab. Wenngleich die intersektionale Analyse auch die Kontextspezifität von Kategorisierung entlang des Aufnahmeprozesses aufzeigt, wird deutlich, dass einige Gruppen entlang der gesamten „Aufnahmekette“ als per se vulnerabel und hilfsbedürftig und andere als potentielle Gefahr und nicht hilfsbedürftig gelten. Wie auch Forschung in anderen humanitären Kontexten aufgezeigt hat (Sözer 2019; Turner 2019), gelten Frauen, Kinder und LGBTI\* Personen in allen Phasen des Aufnahmeprozesses als besonders vulnerabel und sowohl im Erstzufluchts- als auch im Aufnahmeland als besonders hilfsbedürftig. Männliche Geflüchtete dahingegen, insbesondere, wenn sie jung, gesund und als heterosexuell gelesen werden, gelten als in der Regel nicht vulnerabel und als potentielle Gefahr für Aufnahmestaaten, weshalb sie meist nur als Teil einer Familie aufgenommen werden.

Wer Zugang zu sicheren Wegen nach Europa erhält und wie entstehende Ungleichheiten gerechtfertigt werden wird auch in Zukunft – beispielsweise mit Blick auf Aufnahmen aus Afghanistan – ein relevantes Forschungsthema bleiben. Ein intersektionaler Fokus auf Kategorisierungspraktiken kann dabei die komplexen Ein- und Ausschlussmechanismen und die Stratifizierungen innerhalb von Geflüchtetenpopulation sichtbar machen. Außerdem können zukünftige Arbeiten an die Ergebnisse meiner Forschung anschließen, indem sie beispielsweise die gesamte Aufnahmekette nicht nur mit Fokus auf Policy-Akteur:innen und ihre jeweiligen Kategorisierungspraktiken sondern auch aus Sicht der geflüchteten Personen beleuchten. Auch für Arbeiten, die die Perspektive und Agency der Geflüchteten in den Fokus rücken, ist eine intersektionale Perspektive, die den Blick darauf lenkt, wie homogenisiert, ein- und ausgeschlossen wird, gewinnbringend.

## **Literatur**

Arnold, Samantha et al. (2021), Cultivating problems for the future: Integration supports for resettled and spontaneous refugees in Ireland, *Migration Studies*, 9 (2), 236-259.

Baraulina, Tatjana/Bitterwolf, Maria (2016), Resettlement: Aufnahme- und Integrationserfahrungen von besonders schutzbedürftigen Flüchtlinge, *Bundesamt für Migration und Flüchtlinge Working Paper 70*.

- Bundesministerium des Innern (2013), Anordnung des Innern gemäß § 23 Absatz 2, Absatz 3 i. V. m. §24 Aufenthaltsgesetz zur vorübergehenden Aufnahme von Schutzbedürftigen aus Syrien und Anrainerstaaten Syriens vom 30. Mai 2013, Berlin.
- Bundesministerium des Innern für Bau und Heimat (2017), Anordnung des Bundesministeriums des Innern vom 11. Januar 2017 für die humanitäre Aufnahme gemäß § 23 Absatz 2 Aufenthaltsgesetz zur Aufnahme von Schutzbedürftigen aus der Türkei in Erfüllung der Verpflichtungen aus den EU-Ratsbeschlüssen, Berlin
- Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat (2018), Anordnung des Bundesministeriums des Innern, für Bau und Heimat vom 21. Dezember 2018 gemäß § 23 Absatz 2 Aufenthaltsgesetz zur Aufnahme von Schutzbedürftigen aus der Türkei in Umsetzung der EU-Türkei Erklärung vom 18. März 2016.
- Chauvin, Sébastien/Garcés-Mascareñas, Blanca (2018), The Myth of Humanitarianism: Migrant Deservingness, Promising Victimhood, and Neoliberal Reason, *IMISCOE Annual Conference*, Barcelona.
- Crenshaw, Kimberle (1991), Mapping the Margins: Intersectionality, Identity Politics, and Violence against Women of Color, *Stanford Law Review* 43 (6): 1241–99.
- De Boer, Tom/Zieck, Marjoleine Zieck (2020), The Legal Abyss of Discretion in the Resettlement of Refugees, *International Journal of Refugee Law* 32 (1), 54–85.
- Europäischer Rat (2016), *Erklärung EU-Türkei*, 18. März 2016, Brüssel.
- Europäische Kommission (2016), *Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council Establishing a Union Resettlement Framework and Amending Regulation (EU) No 516/2014 of the European Parliament and the Council*, Brüssel.
- Engler, Marcus (2015), Sicherer Zugang. Die humanitären Aufnahmeprogramme für syrische Flüchtlinge in Deutschland, *Sachverständigenrat Deutscher Stiftungen für Migration und Integration*, Berlin.
- Fassin, Didier (2007), Humanitarianism as a Politics of Life, *Public Culture* 19 (3), 499–520.
- Fassin, Didier (2012), *Humanitarian Reason. A Moral History of the Present. Humanitarian Reason: A Moral History of the Present*. Los Angeles/London.
- Hancock, Ange-Marie (2007), Intersectionality as a Normative and Empirical Paradigm, *Politics & Gender* 3 (2): 41–45.



- Garnier, Adèle/Jubilut, Liliana Lyra/Sandvik, Kristin Bergtora (2018a), *Refugee Resettlement. Power, Politics and Humanitarian Governance*. New York/Oxford.
- Garnier, Adèle/Hashimoto, Naoko (2022), Managing Forced Displacement: Refugee Resettlement and Complementary Pathways, Special Issue, *Frontiers in Human Dynamics*, <https://doi.org/10.3389/fhumd.2022.931288>.
- IOM (2018), *Resettlement 2018*, Geneva.
- IOM (2021), *Handbook for PDO Training*, Geneva.
- Menetrier, Agathe (2021), Implementing and Interpreting Refugee Resettlement Through a Veil of Secrecy: A Case of LGBT Resettlement From Africa, *Frontiers in Human Dynamics*, <https://doi.org/10.3389/fhumd.2021.594214>.
- Ozkul, Derya/Jarrous, Rita (2021), How do refugees navigate the UNHCR's bureaucracy? The Role of Rumours in Accessing Humanitarian Aid and Resettlement, *Third World Quarterly*, 42 (10), 2247-2264.
- Sözer, Hande (2021), Categories That Blind Us, Categories That Bind Them: The Deployment of Vulnerability Notion for Syrian Refugees in Turkey, *Journal of Refugee Studies*, 34 (2), 2775–2803.
- Turner, Lewis (2019), The Politics of Labeling Refugee Men as ‘Vulnerable’, *Social Politics: International Studies in Gender, State & Society*, 28 (1), 1-23.
- UNHCR (2011), *UNHCR Resettlement Handbook*, Geneva.
- UNHCR (2015), *UNHCR Projected Global Resettlement Needs 2016*, Genf.
- UNHCR (2022), *UNHCR Projected Global Resettlement Needs 2023*, Genf.
- UNHCR DACH (2022), *Resettlement und humanitäre Aufnahme*, <https://www.unhcr.org/dach/de/was-wir-tun/resettlement-und-humanitaere-aufnahme>, (aufgerufen am 11.07.2022).
- Welfens, Natalie (2021a), *Categories on the Move. Governing Refugees in Transnational Humanitarian Admission Programmes to Germany*, Dissertationsschrift, Universität von Amsterdam.

Welfens, Natalie (2021b), Whose (in)Security Counts in Crisis? Selection Categories in Germany's Humanitarian Admission Programmes before and after 2015, *International Politics*, 59, 505–524.

Welfens, Natalie/Bonjour, Saskia (2021), Families First? The Mobilization of Family Norms in Refugee Resettlement, *International Political Sociology*, 15 (2), 212-231.

Welfens, Natalie/Bekyol, Yasmin (2021), The Politics of Vulnerability in Refugee Admissions under the EU-Turkey Statement, *Frontiers in Human Dynamics*, <https://doi.org/10.3389/fpos.2021.622921>.