



Co-funded by the
Asylum, Migration and Integration Fund
of the European Union

FAKTENBLATT

ADDITIONALITÄT



ccme

churches' commission for migrants in europe

ADDITIONALITÄT

Zusammenfassung der wichtigsten Punkte:

- Additionalität in komplementären Wegen wird auf verschiedene Weisen definiert, einschließlich zusätzlicher Plätze oder Ressourcen für den Schutz von Flüchtlingen, zusätzlicher Akteure, die involviert sind, zusätzlicher Unterstützungsleistungen oder zusätzlicher Flüchtlingsgruppen, die davon profitieren.
- Die Bedeutung der Additionalität hängt mit der Sorge zusammen, dass komplementäre Wege politisch und praktisch dazu verwendet werden könnten, das Asylrecht oder das bestehende staatliche Sozialversicherungssystem zu schwächen.
- Beispiele für vielversprechende Praktiken im Bereich der Additionalität umfassen: zusätzliche Plätze und Programme (z. B. humanitäre Korridore), zusätzliche Unterstützungsangebote (z. B. durch Mentoring wie das NeST-Projekt) oder zusätzliche Zielgruppen unter Flüchtlingen (z. B. „akademische/universitäre“ Korridore).

WAS IST ADDITIONALITÄT?

Obwohl häufig unter zivilgesellschaftlichen Akteuren diskutiert, ist die Additionalität im Kontext komplementärer Wege nicht eindeutig definiert. Für das UNHCR zeigt der Begriff „komplementär“, dass er zusätzlich zu anderen Schutzmöglichkeiten wie Asyl oder vom UNHCR vermittelten Resettlement-Programmen¹ besteht. In dieser Hinsicht skizzierte das SAFE-Projekt des französischen Forums Réfugiés: „Sie sollten nicht die Möglichkeit ausschließen, Asyl im Land oder an den Grenzen zu beantragen. Darüber hinaus sollten sie zusätzlich zum Resettlement sein und die Verpflichtungen der Staaten nicht gefährden.“²

In ähnlicher Weise betont die Internationale Katholische Migrationskommission (ICMC): „Wir setzen uns dafür ein, dass die neuen und vielfältigen Schutz- und Integrationsmöglichkeiten, die durch komplementäre Wege angeboten werden, zusätzlich zu allen aktuellen und zukünftigen Resettlement-Verpflichtungen sind (das Prinzip der ‚Additionalität‘). Sie sollen nicht dazu führen, dass die Empfangsstandards und Schutzmaßnahmen für Asylbewerber aufgeweicht werden.“³

Während diese beiden Beiträge klar das Verständnis von Additionalität als einen zusätzlichen Mechanismus und Prozess unterstreichen, fügte Dr. Nikolas Feith Tan auf der CCME-Konferenz zur Community-Sponsorship im Dezember 2021 ein weiteres Element hinzu. Für ihn umfasst Additionalität auch die Vorstellung, dass Sponsoring zumindest prinzipiell zusätzlich zu staatlichen Resettlement-Quoten sein sollte oder mit staatlichen Quoten beginnen könnte, aber im Laufe der Zeit zusätzlich werden könnte.⁴ Wenn dies zutrifft, würde Additionalität eine Erhöhung der verfügbaren Plätze für sichere Wege in den Schutz beinhalten.

Während sich die meisten Debatten auf diese beiden genannten Aspekte konzentrieren, könnte eine dritte Art von Additionalität darin bestehen, zusätzliche Unterstützung oder Begleitung für Personen mit Bedarf auf internationalen Schutz zu bieten – in der Regel in der Phase der Ansiedlung und Integration, z. B. durch Mentoring/ „Buddy“-Programme.

Ein letzter Aspekt, der allen oben genannten Punkten gemeinsam ist, ist die Hoffnung oder das Bestreben, zusätzliche Ressourcen zu mobilisieren. Das könnte zunächst einmal die Ressource Zeit betreffen, da Individuen oder Gruppen, die zuvor nicht in der Flüchtlingshilfe tätig waren, dies nun tun. In einigen Fällen könnte es sich auch um finanzielle Ressourcen handeln – humanitäre Korridore in Italien beispielsweise haben erhebliche Mittel durch das „Otto Per Mille“-Steuerzuteilungsprogramm der Waldenser- und Methodistischen Kirche in Italien erhalten.

1 Cfr; ex multis: UNHCR – Third Country solutions for refugees: 2030 Roadmap, pag. 9; or <https://www.unhcr.org/what-we-do/build-better-futures/long-term-solutions/complementary-pathways>

2 SAFE – foSter cooperAtion For improving access to protection: Ensuring complementary pathways and private sponsorship as a solution for beneficiaries of the international protection and persons in need of Protection. Position paper, p. 2

3 <https://www.share-network.eu/advocacy-briefing-series>

4 CCME/Oisin Desmond/Deborah Romano: Community sponsorship and churches: between opportunities and challenges, p.2

Schließlich könnte Additionalität auch darauf hinweisen, dass zusätzliche Gruppen von Personen, die internationalen Schutz benötigen und bisher nicht abgedeckt wurden, einbezogen werden. Dies könnte Personen mit unterschiedlichen Schutzbedürfnissen, Gruppen mit einem spezifischen Profil oder Personen mit unterschiedlichem Status umfassen. Während Resettlement nur eine dauerhafte Lösung für Flüchtlinge⁵ ist, können komplementäre Wege auch Asylbewerber einschließen.

WARUM IST ADDITIONALITÄT WICHTIG?

Viele der Organisationen, die die Zentralität von Additionalität betonen, tun dies vor dem Hintergrund des aktuellen Klimas in Bezug auf Asyl- und Migrationspolitik sowie Diskussionen über Sozialpolitik. Claire Rimmer von ECRE bezeichnet Additionalität als den „Goldstandard“⁶ der (komplementären) Wege.

Im Kontext der Asylpolitik fielen Diskussionen über komplementäre Wege mit den Bemühungen europäischer Länder zusammen, die Zahl der Menschen zu verringern, die Asyl im Rahmen von sogenannten „spontanen“ Ankünften beantragen. Eine Tendenz, die unter mehreren Regierungen und politischen Parteien zu beobachten war, war die unterschiedliche Erzählung über diejenigen, die „illegal“⁷ ankommen (in dieser Logik die „schlechten“) und diejenigen, die in Herkunftsländern oder Erstanrainerländern warten (die „guten“). In dieser zynischen Logik wurde die Unterstützung – unter anderem – von komplementären Wegen oft mit Plänen verbunden, solche Wege zu schaffen oder auszubauen, ANSTATT das grundlegende Asylrecht zu erhalten⁸. Komplementäre Wege würden so zu einer Entschuldigung für die Abschaffung des Asylrechts werden. Die meisten zivilgesellschaftlichen Akteure haben in diesem Kontext vehement darauf bestanden, dass ihre Bemühungen nicht als Ersatz für das Asylrecht, sondern als Ergänzung verstanden werden sollten. Viele sind der Meinung, dass dies am besten durch die Schaffung eines klaren rechtlichen Rahmens für komplementäre Wege neben der bestehenden Asylgesetzgebung und anderen traditionellen Flüchtlingsschutzmustern ausgedrückt werden könnte.

Ein zweites Anliegen betrifft den Abbau des Wohlfahrtsstaates. Die Situation ist in Europa sehr unterschiedlich. Einige Länder haben traditionell ein begrenztes staatlich betriebenes Sozialsystem für ihre eigenen Bürger, wobei wichtige Teile der Verantwortung für das Wohlergehen der Bürger in den Händen von Familien, Wohltätigkeitsorganisationen und Kirchen liegen. Andere Länder sind traditionell als Wohlfahrtsstaaten organisiert, in denen fast alle Aspekte der sozialen Unterstützung vom Staat und seinen Agenturen organisiert werden. Der Abbau des Wohlfahrtsstaates in vielen Ländern, mit dem Ziel staatliche Ausgaben zu sparen oder umzuleiten, sind Wohltätigkeitsorganisationen und Kirchen sich bewusst, dass ihre Dienste als Entschuldigung für die Reduzierung der staatlichen Verantwortung dienen könnten. Im Bereich des Flüchtlingsschutzes könnte dies im schlimmsten Fall bedeuten, dass der Staat international zeigt, dass er seinen Verpflichtungen im Hinblick auf den Flüchtlingsschutz nachkommt, während die Zivilgesellschaft in Wirklichkeit die Finanzierung dafür übernimmt. Diskussionen auf einer CCME-Konferenz zum Thema Sponsorship im Jahr 2022 stellten fest: „Es besteht die Gefahr, dass unter bestimmten Umständen die Umsetzung dieser (Sponsorship)-Programme Regierungen dazu ermutigen könnte, ihre Pflichten gegenüber Asylbewerbern zu vernachlässigen und sich ausschließlich auf private Akteure legaler Zugangswege und Integration zu verlassen.“⁹

Vor diesem Hintergrund ist Additionalität zu einem Kriterium geworden, um sicherzustellen, dass die Zivilgesellschaft nicht Aufgaben übernimmt, die der Staat zu erfüllen hätte.

5 UNHCR – Resettlement Handbook (<https://www.unhcr.org/resettlement-handbook/1-refugee-status-and-resettlement/1-1-refugee-status-as-a-requirement-for-resettlement/>)

6 ECRE/Claire Rimmer: Pathways to Protection: Mapping visa schemes and other practices enabling people in need of international protection to reach Europe safely, p. 13

7 Labelling entries to seek asylum without prior authorisation as “illegal” clearly violates the spirit of the UN refugee convention which in Art 31 stipulates: The Contracting States shall not impose penalties, on account of their illegal entry or presence, on refugees who, coming directly from a territory where their life or freedom was threatened in the sense of article 1, enter or are present in their territory without authorization, provided they present themselves without delay to the authorities and show good cause for their illegal entry or presence

8 See very recently the European People’s Party manifesto for the European Parliament election: <https://www.epp.eu/papers/epp-manifesto-2024>

9 CCME/Deborah Romano: Community sponsorship and churches: what’s new , p.17

VIELVERSPRECHENDE PRAKTIKEN UND BEISPIELE DER ADDITIONALITÄT

Die Identifizierung guter Praktiken in Bezug auf Additionalität kann in der Praxis tatsächlich etwas schwierig sein. Alle Programme für komplementäre Wege haben Räume und/oder zusätzliche Unterstützung geschaffen. Es ist jedoch oft schwierig zu beweisen, dass diese tatsächlich zusätzlich zu bestehenden Programmen sind, und es kann Spekulationen darüber aufwerfen, was ohne sie passiert wäre – hätten nicht ähnliche Projekte vom Staat initiiert werden können? Was ist, wenn es in einem Land einen spezifischen komplementären Weg gibt, aber zum Beispiel kein klares Resettlement-Programm in diesem Land existiert?¹⁰

Plätze und Ressourcen

Humanitäre Korridore, insbesondere in Italien und Frankreich, sind wohl die deutlichsten Beispiele. Vor rund einem Jahrzehnt initiierten Koalitionen von zivilgesellschaftlichen Partnern (darunter der COMET-Führer FCEI) auf der Grundlage mehrerer Protokolle mit staatlichen Behörden in geordneter Weise mehrere tausend Schutzbedürftige in Sicherheit zu bringen. Viele von ihnen waren nach Flucht vor Konflikten wie denen in Afghanistan, Syrien oder Sudan, vorwiegend in Italien und Frankreich gestrandet. Während einige Beobachter anmerken, dass die Korridore in einem zunehmend restriktiven Asylkontext betrieben wurden, ist klar, dass sie zusätzlichen Raum geschaffen haben und die bestehenden Schutzsysteme nicht ersetzt haben. Darüber hinaus mobilisierten sie zusätzliche Ressourcen, sowohl finanziell als auch in Bezug auf Personen, die intensivere Ansiedlungs- und Integrationsunterstützung für die Neuankömmlinge leisteten. In einigen Fällen wurden Personen aufgenommen, die durch traditionelle Flüchtlingsschutzsysteme „durch das Raster gefallen“ wären, da breitere Zulassungskriterien angewendet wurden. Die Vitalität des Korridormodells wurde kürzlich durch ein neues Protokoll unterstrichen, das im Dezember 2023 im Rahmen von COMET zwischen der italienischen Regierung und Partnern wie FCEI für einen Korridor nach Italien für in Libyen oder Niger festsitzende Personen unterzeichnet wurde. Andere COMET-Partner waren direkt in Identifikation, Vorbereitung, Transport, Aufnahme und Nachbetreuung beteiligt¹¹. Ein Element, das noch nicht zufriedenstellend gelöst wurde, ist die spezifische, dauerhafte rechtliche Grundlage für die Korridore: Während mehrere Protokolle eine ad-hoc-Basis geschaffen haben, wäre ein separates Gesetz für Korridore oder deren Einbeziehung in bestehende Gesetze ein klares Zeichen dafür, dass die Korridore ein langfristiges zusätzliches Instrument des Flüchtlingsschutzes werden.

Intensivere Unterstützung/Mentoring

Additionalität nimmt im deutschen NeST-Programm eine etwas andere Gestalt an. Dieses humanitäre Aufnahmeprogramm der deutschen Bundesregierung richtet sich auf besonders schutzbedürftige Flüchtlinge in Erstaufnahmeländern und ist in einem anderen Sinne „zusätzlich“. Während zentrale Teile der Aufnahme und der wirtschaftlichen Unterstützung im Rahmen des bestehenden staatlichen Systems organisiert werden, ist das intensive Mentoring der besonders schutzbedürftigen Flüchtlinge der zentrale zusätzliche Aspekt des Programms. Zivilgesellschaftliche Partner, darunter der COMET-Partner Evangelische Kirche von Westfalen (EKvW), sind dafür verantwortlich, Mentoring-Gruppen zu rekrutieren und zu bilden. Diese Gruppen bieten den Flüchtlingen maßgeschneiderte, intensivere Unterstützung, die auf ihre spezifischen Bedürfnisse eingeht. Oft wird die Unterstützung von Gruppenmitgliedern geleistet, die wenig oder keine vorherige Erfahrung in der Flüchtlingshilfe haben. Ein Schwerpunkt ist eine bessere Teilnahme am gesellschaftlichen Leben gemäß den Fähigkeiten und Wünschen der Flüchtlinge. In diesem Sinne sind die Elemente der Unterstützung zusätzlich, aber sie ermöglichen es auch Flüchtlingsgruppen, die ansonsten enorme Schwierigkeiten hätten, einen Neuanfang zu machen. [Dieses Programm strebt außerdem an, die Unterstützung von Bürgern einzubeziehen, die bisher nicht in der Flüchtlingshilfe engagiert waren.]

¹⁰ Cf: ECRE/Rimmer (footnote 1)

¹¹ <https://www.cometnetwork.eu/signed-protocol-to-facilitate-the-arrival-of-85-comet-beneficiaries/>

Zusätzliche Zielgruppe und Unterstützung

Additionalität in Bezug auf eine spezifische Flüchtlingszielgruppe wird sehr deutlich in „Akademischen/Bildungs-/Universitätswegen“ zum Ausdruck gebracht, bei denen die Perspektiven von Flüchtlingen mit akademischem Hintergrund eine zentrale Rolle spielen. Im Rahmen des COMET-Projekts brachte der COMET-Partner Forum Réfugiés eine Gruppe von zehn Studierenden nach Frankreich, um an der Université Clermont Auvergne und der Université Jean Monnet Saint-Étienne zu studieren. Dieses Pilotprojekt richtete sich eindeutig an eine zusätzliche Gruppe mit einem spezifischen Profil, die in der Flüchtlingshilfe oft übersehen wird, und das Projekt brachte auch einen weiteren institutionellen Akteur mit ins Boot. Ähnliche Projekte wurden in mehreren Ländern umgesetzt oder sind noch in der Pilotphase.

LITERATURVERZEICHNIS

- CCME/Oisin Desmond/Deborah Romano : Community sponsorship and churches: between opportunities and challenges, 2021 <https://ccme.eu/wp-content/uploads/2022/05/CCME-Com-spon-1-to-3-12-2021-berlin-final-report.pdf>
- CCME/Deborah Romano: Community sponsorship and churches: what 's new, 2022 <https://ccme.eu/wp-content/uploads/2023/02/Report-Community-Sponsorship-Warsaw-Oct-2022-FINAL.pdf>
- ECRE/Claire Rimmer: Pathways to Protection: Mapping visa schemes and other practices enabling people in need of international protection to reach Europe safely , 2024 https://ecre.org/wp-content/uploads/2024/03/ECRE-Study_Pathways-to-Protection.pdf
- ERN/IOM/ICMC: Expanding solutions for refugees: complementary pathways of admission to Europe Strategic Assessment, 2018 <https://www.iom.int/resources/expanding-solutions-refugees-complementary-pathways-admission-europe-strategic-assessment>

Dieses Informationsblatt wurde vom Churches' Commission for Migrants in Europe (CCME) im Rahmen des Projekts Complementary Pathways Network (COMET) erstellt. Sein Autor ist Torsten Moritz.

Das COMET-Projekt wurde aus dem Asyl-, Migrations- und Integrationsfonds (AMIF) der Europäischen Union finanziert. Alle Projektdokumente sind auf der COMET-Projektwebsite zu finden: www.cometnetwork.eu

Der Inhalt dieser Veröffentlichung gibt ausschließlich die Meinung des Autors wieder und liegt in dessen alleiniger Verantwortung. Die Europäische Kommission übernimmt keine Verantwortung für die Verwendung der darin enthaltenen Informationen.

Für weitere Informationen zu diesem Thema kontaktieren Sie CCME unter: info@ccme.be.

© 2025 CCME. Alle Rechte vorbehalten.