

# Kantonale Nothilfstrategie (KNS)

## Umgang mit ausreisepflichtigen Personen aus dem Asylbereich im Kanton Thurgau

Frauenfeld, 23. November 2018



## Inhaltsverzeichnis

1. Präambel .....	4
2. Zuständigkeiten und Aufgaben .....	5
3. Ausgangslage gemäss Bericht Neustrukturierung Asyl Thurgau (NATG).....	5
4. Grundzüge der Nothilfestrategie .....	6
4.1. Rückkehrberatung und kantonale Rückkehrhilfe .....	6
4.2. Spezialfälle und Ausnahmen .....	7
5. Testphase .....	7
6. Übersichtstabelle Stufensystem.....	9
6.1. Stufe 1 .....	10
6.2. Stufe 2 .....	12
6.3. Stufe 3 .....	13
6.4. Stufe 4 .....	14
7. Graphische Illustration Stufenmodell .....	15

## **Abkürzungsverzeichnis**

AG = Ausreisegespräch

AP = Ausreisepflichtige Personen des Asylbereichs

BAZoV = Bundesasylzentrum ohne Verfahrensfunktion

DH = Durchgangsheim

IOM = Internationale Organisation für Migration

KNS = Kantonale Nothilfestrategie

MIA = Migrationsamt

RK = Rechtskraft

RKB = Rückkehrberatung

SOA = Sozialamt

SODK = Konferenz der kantonalen Sozialdirektorinnen und Sozialdirektoren

## 1. Präambel

Diese Nothilfestrategie gilt als Richtlinie der Zusammenarbeit des Sozialamt, des Migrationsamt sowie der vom Kanton mit der Unterbringung von Personen des Asylbereichs beauftragten Peregrina-Stiftung. Die Nothilfestrategie orientiert sich im Wesentlichen an den Nothilfeempfehlungen der Konferenz der kantonalen Sozialdirektorinnen und Sozialdirektoren (SODK) vom 29. Juni 2012<sup>1</sup> sowie an folgenden Leitideen:

- Es soll eine möglichst hohe Rückkehrquote erreicht werden.
- Die ergriffenen Massnahmen müssen verhältnismässig und menschenwürdig sein.
- Der administrative Aufwand pro Fall soll möglichst tief gehalten werden.

Die Nothilfestrategie wird per 1. Januar 2019 auf eine ausgewählte Gruppe von langzeitausreisepflichtigen Personen sowie per 1. März 2019 auf alle neuen ausreisepflichtigen Personen (AP) angewendet. Da die KNS zeitlich gestaffelt angewendet wird, ist frühestens per Juni 2020 mit genügend aussagekräftigen Erkenntnissen zu rechnen. Diese werden ausgewertet und die KNS bis Herbst 2020 wo notwendig angepasst.

Mit dem revidierten Asylgesetz und der damit verbundenen Neustrukturierung vervielfachen sich die Wegweisungsvollzugsfälle. Damit der Anstieg der AP im Kanton so niedrig wie möglich ausfällt, ist die schnelle und effiziente Rückkehr von Personen mit Vollzugsperspektive durch das Migrationsamt direkt ab BAZoV zentral. Die kantonale Nothilfestrategie soll diese schnelle und effiziente Rückkehr fördern und unterstützen. Unabhängig von den bereitgestellten Ressourcen und effizienten Prozessen können aufgrund externer Faktoren weiterhin nicht alle Personen zurückgeführt werden.

---

<sup>1</sup> [http://www.sodk.ch/fileadmin/user\\_upload/Aktuell/Empfehlungen/2012.06.29\\_Nothilfeempfehlungen\\_sw\\_d\\_WEB.pdf](http://www.sodk.ch/fileadmin/user_upload/Aktuell/Empfehlungen/2012.06.29_Nothilfeempfehlungen_sw_d_WEB.pdf)

## **2. Zuständigkeiten und Aufgaben**

Die Prüfung und der Entscheid, ob eine Bedürftigkeit im Sinne von Art. 12 BV (SR 101) besteht, liegt in der Zuständigkeit des Sozialamtes. Die Details hierzu sind im Leitfaden Asyl des Sozialamtes geregelt.

Das Migrationsamt bearbeitet den Wegweisungsvollzug und ist die zuständige Stelle für die Anordnung von ausländerrechtlichen Zwangsmassnahmen, wo gesetzlich vorgeschrieben unter Vorbehalt von notwendigen Einzelfallentscheiden der Staatsanwaltschaft und des Verwaltungsgerichtes.

Die Rückkehrberatung im BAZoV wird durch IOM gestellt. Die kantonale Rückkehrberatung liegt in der Verantwortung des SOA.

Die Peregrina-Stiftung, Bereich Durchgangsheime, beherbergt im Auftrag des Kantons Personen des Asylbereichs und mit Nothilfebedarf. Die Modalitäten der Leistungserfüllung sind in einem Leistungsvertrag mit dem Departement für Finanzen und Soziales festgelegt.

## **3. Ausgangslage gemäss Bericht Neustrukturierung Asyl Thurgau (NATG) <sup>2</sup>**

Mit der Neustrukturierung des Asylbereichs, die am 1. März 2019 in Kraft tritt, wird mit dem Bundesasylzentrum ohne Verfahrensfunktion (BAZoV) in Kreuzlingen die Rolle des Kantons Thurgau als «Vollzugskanton» stark akzentuiert: Es wird damit gerechnet, dass deutlich mehr Wegweisungen ab dem Bundesasylzentrum erfolgen werden.

Künftig sollen Personen in laufenden Asylverfahren nur noch dem Kanton zur Unterbringung zugewiesen werden, wenn sie eine Bleibeperspektive haben. Alle Personen in Dublin-Verfahren und Personen mit einem negativen Entscheid aus sogenannten beschleunigten Verfahren werden bis zur Ausreise oder maximal 140 Tage im BAZoV untergebracht. Im Idealfall kann der Wegweisungsvollzug direkt ab dem BAZoV organisiert werden. Jedoch ist davon auszugehen, dass nicht alle Wegweisungsvollzüge innert 140 Tagen möglich sind. Diese ausreisepflichtigen Personen werden aus dem BAZoV in den Kanton Thurgau übertreten. Es ist deshalb mit mehr AP zu rechnen. Es ist eine verbesserte Absprache bzw. klare Regelung der Zuständigkeiten und Prozesse zwischen den beteiligten Stellen notwendig, weshalb die kantonale Nothilfestrategie erarbeitet wurde.

Neu werden vermehrt Personen mit rechtskräftigem Wegweisungsentscheid vom BAZoV in Kreuzlingen übernommen werden müssen, die nur noch auf die Ausreise warten

---

<sup>2</sup> Der Abschnitt wurde mit einigen Anpassungen dem Schlussbericht NATG entnommen. Ecoplan, Umsetzung der Neustrukturierung im Asylbereich - Anpassungsbedarf 2019 und Stossrichtungen für längerfristige Optimierungen, Bern, 17.08.2018.

bzw. auf diese vorbereitet werden. Diese Ausreisepflichtigen erhalten nur Nothilfe. Es erfolgt somit ein direkter Übertritt in die kantonalen Nothilfestrukturen.

Die Betreuungsaufgabe in den durch die Peregrina-Stiftung betriebenen Durchgangsheimen wird sich dadurch stärker hin zur Nothilfe verschieben. Die Nothilfestrategie gibt hierfür den Rahmen vor und regelt insbesondere eine stufenweise Verschärfung des Regimes bei fehlender Ausreisebereitschaft.

#### **4. Grundzüge der Nothilfestrategie**

Die Thurgauer Nothilfestrategie basiert auf vier Stufen. Ausreisepflichtige Personen verweilen einen Monat in Stufe 1, in der Stufe 2 bis Ende des siebten Monats, in Stufe 3 bis Ende des dreizehnten Monats, danach verbleiben sie in der Stufe 4. Spätestens nach Ablauf des vierten Jahres in der Nothilfe führt das MIA ein Standortgespräch zur Abklärung der Vollzugsperspektiven und zum weiteren Vorgehen durch. Die Person verbleibt weiterhin in der Nothilfe. Neben dem zeitlichen Faktor ist die Verweigerung eines bereits organisierten Rückflugs Auslöser für einen Übertritt in die nächsthöhere Stufe.

Die Instrumente des Wegweisungsvollzuges sind weitgehend vorgegeben (Weisungen des Bundes, Musterprozesse). Gemäss Bestreben des Bundes sollen die Standortkantone die Wegweisungsvollzüge ab BAZoV nach möglichst einheitlichen Standards durchführen. Ein wichtiges Instrument sind Ausreisegespräche. Diese dienen dazu, den Kooperationswillen der ausreisepflichtigen Person bei der Reiseorganisation festzuhalten und sie auf ihre Ausreisepflicht hinzuweisen. Ausreisegespräche werden vom Migrationsamt entweder im BAZoV direkt durchführt, am Haftort, bewusst alternierend auf dem Polizeiposten (Amtshilfe Kantonspolizei) oder direkt beim Migrationsamt.

##### **4.1. Rückkehrberatung und kantonale Rückkehrhilfe**

Im BAZoV wird die Rückkehrberatung durch IOM gestellt. Die kantonale Rückkehrberatung liegt in der Verantwortung des Sozialamtes.

Anschliessend an die vom Migrationsamt durchgeführten Ausreisegespräche werden die betroffenen Personen durch die Rückkehrberatung des Sozialamtes zu den Möglichkeiten einer freiwilligen Rückkehr in ihr Heimatland beraten. Das Migrationsamt arbeitet dazu bei der Planung der Ausreisegespräche mit dem Sozialamt zusammen.

Die Aussicht auf Rückkehrhilfe besteht grundsätzlich während des gesamten Verfahrens. Kantonale finanzielle Rückkehrhilfe soll möglich sein, unterliegt aber jeweils einer Einzelfallprüfung. Zu beachten ist, dass nicht das vom SEM etablierte System der degressiven Rückkehrhilfe konkurriert wird.

Nach Möglichkeit wird das Rückkehrberatungsgespräch der Stufe 4 während der Durchsetzungshaft durchgeführt. Personen in Durchsetzungshaft soll ein zusätzlicher finanzieller Anreiz zur Ausreise angeboten werden. Von der Durchsetzungshaft in Kombination mit einem finanziellen Anreiz ist eine höhere Bereitschaft zur Ausreise zu erwarten.

#### **4.2. Spezialfälle und Ausnahmen**

Familien mit eingeschulten Kindern und unbegleitete Minderjährige können auch bei Stufenwechsel in der jeweiligen Unterkunft verbleiben. Bei Unklarheiten ist der Dienstweg innerhalb der jeweiligen Organisation zu beachten.

Ausnahmen der vereinbarten Behördenkooperation sind möglich.

Spezielle Einzelfälle werden zwischen der Leitung Sozialamt, Leitung Asyl und Rückkehr Migrationsamt und der Leitung der Peregrina-Stiftung besprochen.

Männliche, erwachsene Personen, die wiederholt gegen die Hausordnung verstossen oder die Grundlagen des respektvollen zwischenmenschlichen Umgangs nicht einhalten und dadurch für ihre Umwelt belastend sind, werden unabhängig vom Stufensystem in einer Unterkunft für besondere Bedürfnisse untergebracht. Die Belegung dieser einfachen Unterkunft ist mit maximal 15 Personen geplant.

#### **5. Testphase**

Die KNS wird in einer Testphase, die vom 1. Januar 2019 bis zum 30. Juni 2020 dauert, auf eine ausgewählte Zielgruppe von langjährigen AP angewendet. Ab dem 1. März 2019 findet die KNS Anwendung auf alle neuen AP.

Während der Testphase wird die Nothilfestrategie auf ihre Wirksamkeit geprüft.

Für die Auswertung gelten folgende Wirkungsziele (WZ):

- WZ 1: Alle definierten Zielpersonen des Pilotprojektes durchlaufen die Stufen gemäss Nothilfestrategie bis Ende Juni 2020.
- WZ 2: Der Bestand der Testgruppe an Altfällen nimmt bis Juni 2020 während der Testphase durch eine Vollzugs- und Erledigungsmeldung um 25 % ab.
- WZ 3: Möglichst viele Zielpersonen nehmen bis Juni 2020 das Angebot der Rückkehrberatung an und reisen freiwillig in ihr Heimatland zurück.
- WZ 4: Neue AP aus alt- und neurechtlichen Fällen ab 1. März 2019: Möglichst viele Fälle von AP (> 50%) werden innerhalb eines halben Jahres durch Vollzugs- und Erledigungsmeldung abgeschlossen.

Um den Erreichungsgrad der Wirkungsziele zu messen, erhebt das Migrationsamt Daten zu den ergriffenen ausländerrechtlichen Massnahmen, das Sozialamt Daten zu den Massnahmen der Rückkehrhilfe und die Peregrina-Stiftung Daten zu den Massnahmen im Unterbringungsbereich.

Die Umsetzung der Testphase wird von der Koordinationsgruppe KNS begleitet. Nach Abschluss der Testphase werden die Resultate und Erfahrungen ausgewertet und der Chefin DJS sowie dem Chef DFS in Form eines Abschlussberichtes präsentiert. Sollte sich zeigen, dass die ergriffenen Massnahmen nicht die erwünschte Wirkung erzielen oder dass Aufwand und Ertrag der Massnahmen in einem Missverhältnis stehen, werden Anpassungen an der Nothilfestrategie vorgenommen.



## 6. Übersichtstabelle Stufensystem

	<b>Peregrina-Stiftung</b>	<b>Unterkunft</b>	<b>Migrationsamt</b>	<b>Sozialamt</b>
<b>Stufe 1</b> Erster Monat	Finanzielle Nothilfe Teilnahme Beschäftigungsprogramm	DH regulär (Arbon und Frauenfeld, 100 Plätze)	Erstes Ausreisegespräch (AG)	Erste Rückkehrberatung (RKB)
<b>Stufe 2</b> Monate 1-6 / 2-7	Nothilfe in Naturalien  Teilnahme Beschäftigungsprogramm	Nothilfeunterkunft (Amriswil und Weinfelden, 65 Plätze)	Zweites AG;  Androhung Ein- bzw. Ausgrenzung;  Verzeigung illegale Einreise und Aufenthalt (ausser BA-ZoV)	Zweite RKB  Finanzielle Anreize
<b>Stufe 3</b> Monate 7-12 / 8-13	Nothilfe in Naturalien  Teilnahme Beschäftigungsprogramm	Verlegung in eine Unterkunft mit minimaler Betreuung (Romanshorn und Hefenhofen, 65 Plätze)	Drittes AG;  Ein- bzw. Ausgrenzung;  Androhung Durchsetzungshaft	Dritte RKB  Finanzielle Anreize
<b>Stufe 4</b> Nach 12 / 13 Monaten	Nothilfe in Naturalien, keine Teilnahme an Beschäftigungsprogramm mehr	Analog Stufe 3, nach Möglichkeit wechselnde Strukturen mit minimaler Betreuung	Viertes AG;  Durchsetzungshaft;  Verzeigung illegaler Aufenthalt;  Erneuerung/Anpassung Ein- und Ausgrenzung	Vierte RKB wird in Durchsetzungshaft durchgeführt  Finanzielle Anreize (insbesondere ab Durchsetzungshaft)

*Hinweis: Bei den angegebenen Zeitspannen handelt es sich um Richtwerte.*

### 6.1. Stufe 1

Zeitachse	Peregrina-Stiftung	Unterkunft	Migrationsamt	Sozialamt
Erster Monat	Finanzielle Nothilfe  Teilnahme Beschäftigungsprogramm	DH regulär (Arbon und Frauenfeld, 100 Plätze)	Erstes Ausreisegespräch (AG)	Erste Rückkehrberatung (RKB)

#### *Massnahmen Peregrina-Stiftung / Unterbringungsbereich*

Die Stufe 1 durchlaufen nur Personen mit negativem Entscheid ohne Rechtskraft oder Personen, die als Asylsuchende im erweiterten Verfahren in die Durchgangsheime eintraten und während des Aufenthalts im DH einen rechtskräftigen Negativentscheid erhalten haben. Personen aus dem beschleunigten Verfahren mit rechtskräftigem Negativentscheid gelangen direkt in die Nothilfeunterkünfte und somit in Stufe 2.

Ab Datum des Ausschlusses aus der Sozialhilfe wird die Unterstützungsleistung auf den aktuellen Nothilfetarif gemäss Tarifblatt angepasst. Die Auszahlung erfolgt wöchentlich gemäss gängigem Nothilfetarif.

Die AP bleiben noch während eines Monats in einem regulären DH wohnhaft. Bei nicht-kooperativem Verhalten wird die Wohndauer im DH verkürzt. Wirkt die Person bei der Ausreiseorganisation (z.B. Papierbeschaffung) konstruktiv mit und ist der Ausreisevollzug zeitnah absehbar, kann sie bis zur Ausreise im DH (Stufe 1) verbleiben.

Eine Teilnahme an internen Bildungsangeboten ist nicht mehr möglich.

Die Teilnahme an Beschäftigungsprogrammen ist, sofern die Kapazitäten dies zulassen, weiterhin möglich. Eine Auszahlung des verdienten Geldes erfolgt jedoch erst bei Ausreise bzw. nach einem ausländerrechtlichen Statuswechsel frühestens nach zwei Monaten.

#### *Massnahmen MIA / Rückkehr*

Das MIA führt mit Personen aus dem erweiterten Verfahren gleichzeitig mit Ausschluss aus der Sozialhilfe ein erstes Ausreisegespräch kombiniert mit der Rückkehrberatung des SOA durch. Den Ausschluss aus der Sozialhilfe nimmt das SOA direkt nach Eingang der Rechtskraftmitteilung des SEM vor.

Beim Ausreisegespräch wird die Person aufgefordert darzulegen, wie sie sich ihre Zukunft vorstellt, auf ihre Pflicht zur Rückkehr aufmerksam gemacht und auf die möglichen

Verschärfungen sowie die Möglichkeiten der Rückkehrhilfe hingewiesen. Die Person soll sich ihrer jetzigen Situation bewusst werden und erkennen, dass sie in der Schweiz keine Bleibeperspektive hat. Jegliche falsche Hoffnung soll vermieden werden. Gleichzeitig soll der Person klargemacht werden, dass ihre Situation kontinuierlich unangenehmer wird.

Ans Ausreisegespräch anschliessend wird die Person von der Rückkehrberatung des SOA zur Möglichkeit der Rückkehr ins Heimatland beraten.

## 6.2. Stufe 2

Zeitachse	Peregrina-Stiftung	Unterkunft	Migrationsamt	Sozialamt
Monate 1-6 / 2-7	Nothilfe in Naturalien  Teilnahme Beschäftigungsprogramm	Nothilfeunterkunft (Amriswil und Weinfelden, 65 Plätze)	Zweites AG;  Androhung Ein- bzw. Ausgrenzung;  Verzeigung illegale Einreise und Aufenthalt (ausser BA-ZoV)	Zweite RKB  Finanzielle Anreize

### *Massnahmen Peregrina-Stiftung / Unterbringungsbereich*

Personen aus der Stufe 1 ziehen in Nothilfeunterkünfte um. Personen, welche aus dem BAZoV mit einem rechtskräftigen Negativentscheid eintreten, werden direkt in einer Nothilfeunterkunft untergebracht. Nothilfe erfolgt nur noch in Form von Naturalien.

Die Teilnahme an Beschäftigungsprogrammen ist weiterhin möglich. Die Bedingungen sind analog zu Stufe 1.

### *Massnahmen MIA / Rückkehr*

Es findet ein zweites Ausreisegespräch statt. Die Inhalte sind identisch mit dem ersten Ausreisegespräch. Es wird zudem ausdrücklich auf die bevorstehende Eingrenzung mindestens auf den Kanton Thurgau hingewiesen. Hierzu wird das rechtliche Gehör gewährt, damit bei Stufe 3 die Ein- bzw. Ausgrenzung angeordnet werden kann. Zusätzlich erfolgt eine Verzeigung wegen illegaler Einreise und Aufenthalts, falls die Person in Stufe 1 oder im BAZoV noch nicht verzeigt wurde.

Ans Ausreisegespräch anschliessend wird die Person von der Rückkehrberatung des SOA zur Möglichkeit der Rückkehr ins Heimatland beraten.

### 6.3. Stufe 3

<b>Zeitachse</b>	<b>Peregrina-Stiftung</b>	<b>Unterbringung</b>	<b>Migrationsamt</b>	<b>Sozialamt</b>
Monate 7-12 / 8-13	Nothilfe in Naturalien	Verlegung in eine Unterkunft minimaler Betreuung (Romanshorn und Hefenhofen, 65 Plätze)	Drittes AG;  Ein- bzw. Ausgrenzung;  Androhung Durchsetzungshaft	Dritte RKB  Finanzielle Anreize

#### *Massnahmen Peregrina-Stiftung / Unterbringungsbereich*

Die bisherigen Massnahmen gelten weiterhin.

Die Personen wechseln in eine Nothilfeunterkunft mit minimaler Betreuung. Es werden lediglich die Anwesenheit der Personen und die Einhaltung der Hausregeln geprüft.

Zweimal wöchentlich erfolgt die Abgabe der Lebensmittelpakete, soweit die AP anwesend sind.

#### *Massnahmen MIA / Rückkehr*

Die Personen werden ausländerrechtlich für mindestens sechs Monate mindestens auf den Kanton Thurgau eingegrenzt.

Das MIA führt ein drittes Ausreisegespräch durch. Die Inhalte (Erläuterung der Massnahmen sowie zukünftige Perspektive) sind identisch mit den vorhergehenden Ausreisegesprächen. Es wird zusätzlich explizit Durchsetzungshaft angedroht.

Ans Ausreisegespräch anschliessend wird die Person von der Rückkehrberatung des SOA zur Möglichkeit der Rückkehr ins Heimatland beraten.

#### 6.4. Stufe 4

Zeitachse	Peregrina-Stiftung	Unterbringung	Migrationsamt	Sozialamt
Nach 12 / 13 Monaten	Nothilfe in Naturalien, keine Teilnahme an Beschäftigungsprogramm mehr	Nach Möglichkeit wechselnde Strukturen mit minimaler Betreuung	Viertes AG; Durchsetzungshaft; Verzeigung illegaler Aufenthalt; Erneuerung/Anpassung Ein- und Ausgrenzung	Die vierte RKB wird während Durchsetzungshaft durchgeführt  Finanzielle Anreize (insbesondere ab Durchsetzungshaft)

#### *Massnahmen Peregrina-Stiftung / Unterbringungsbereich*

Bisherige Massnahmen und Einschränkungen gelten weiterhin. Die AP werden periodisch nach Möglichkeit einer anderen Unterkunft zugewiesen, um eine Eingewöhnung zu verhindern.

#### *Massnahmen MIA / Rückkehr*

Die Personen werden weiterhin ausländerrechtlich eingegrenzt. Eine Verlängerung und engmaschigere Eingrenzung wird geprüft und falls möglich angewandt.

Es findet ein viertes Ausreisegespräch statt. Die Inhalte (Erläuterung der Massnahmen sowie zukünftige Perspektive) sind identisch mit den vorhergehenden Ausreisegesprächen.

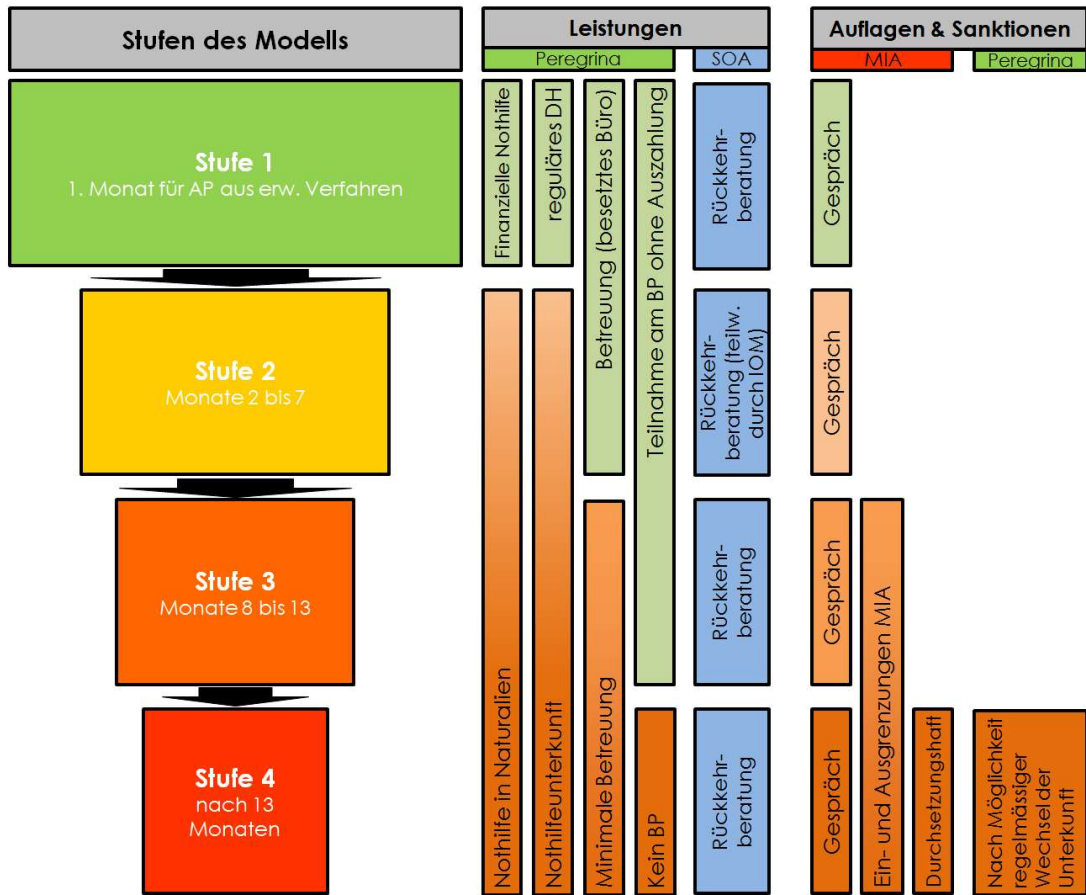
Die Durchsetzungshaft wird, wo rechtlich möglich und verhältnismässig, wie angedroht angeordnet. Jede Haftanordnung muss durch das zuständige Gericht innert 96 Stunden auf ihre Rechtmässigkeit überprüft werden. Zudem ist der Zeitpunkt der Anordnung abhängig von der Verfügbarkeit von Haftplätzen.

Die Rückkehrberatung des SOA wird nicht anschliessend ans Ausreisegespräch, sondern während der Durchsetzungshaft durchgeführt. Das Migrationsamt informiert das SOA über die Dauer der Durchsetzungshaft, worauf das SOA einen Termin mit der betroffenen Person in Haft vereinbart.

Es wird eine erneute Verzeigung des illegalen Aufenthalts vorgenommen.

Bei Personen welche in Stufe 4 verbleiben, werden die geeigneten Massnahmen mindestens einmal jährlich bzw. nach Ablauf der Gültigkeit einer Verfügung (z.B. Ein- oder Ausgrenzung) wiederholt.

## 7. Graphische Illustration Stufenmodell



Legende: BP - Beschäftigungsprogramm