



An den Grossen Rat

23.5212.02

JSD/P235212

Basel, 28. Mai 2025

Regierungsratsbeschluss vom 27. Mai 2025

Anzug Nicola Goepfert und Konsorten betreffend Aussetzung von Rückführungen nach Kroatien

Der Grosse Rat hat an seiner Sitzung vom 7. Juni 2023 den nachstehenden Anzug Nicola Goepfert und Konsorten dem Regierungsrat überwiesen:

«Diverse Berichte (geflüchtete Personen, Institutionen der EU, NGOs und Medien) dokumentieren zahlreiche Missachtungen von Menschenrechten von Geflüchteten in Kroatien (Letzte Fall: <https://orf.at/stories/3311677/>). Aufgrund der zahlreichen Dokumentationen ist klar, dass es sich nicht um Einzelfälle handelt, sondern um systematische Grundrechtsverletzungen (<https://www.amnesty.ch/de/laender/europa-zentralasien/schweiz/dok/2023/amnesty-kritisiert-praxis-der-dublin-rueck-fuehrungen-nach-kroatien>).

Der kroatische Staat kennt und toleriert die Praxis der Gewalt und geht unzureichend dagegen vor. Die Rechtsstaatlichkeit ist für Geflüchtete in Kroatien nicht garantiert (<https://www.fluechtlingshilfe.ch/publikationen/news-und-stories/juristische-analyse-zu-kroatien-sfh-beurteilt-aktuelle-praxis-der-schweiz-kritisch>).

Im Januar 2023 hat der europäische Gerichtshof für Menschenrechte Kroatien zum zweiten Mal verurteilt ([https://hudoc.echr.coe.int/eng#{%22itemid%22:\[%22001-222311%22\]}](https://hudoc.echr.coe.int/eng#{%22itemid%22:[%22001-222311%22]})). Bis Kroatien die Praxis ändert, sind Rückführungen nach Kroatien für Betroffene nicht zumutbar. Im Dublin-Abkommen ist ein Selbsteintrittsrecht verankert, das es Mitgliedstaaten ermöglicht, aus humanitären Gründen selbstbestimmt auf ein Asylgesuch einzutreten. Haben Geflüchtete Gewalt durch den kroatischen Staat erlebt, führt dies bei Betroffenen in der Regel zum Verlust des Vertrauens in den verantwortlichen Staat. Der gleiche Staat wäre dann für die Durchführung ihres Asylverfahrens zuständig. Das Wissen um die Verletzung von Grundrechten von Geflüchteten ist Grund genug, um vom Selbsteintrittsrecht Gebrauch zu machen. Während in der Schweiz das Staatssekretariat für Migration (SEM) über eine Wegweisung entscheidet, sind grundsätzlich die Kantone für den Wegweisungsvollzug zuständig. Darum soll der Kanton Basel-Stadt seinem Einflussbereich entsprechend Verantwortung zur Einhaltung von Menschenrechten und Völkerrecht übernehmen und die Umsetzung der Rückführungen nach Kroatien von Personen im Kanton aussetzen. Im Kanton Waadt haben Grossrätinnen und Grossräte von Mitte, FDP, GLP, SP und Ensemble à gauche die zuständige Regierungsrätin Isabel Moret aufgefordert zu intervenieren, um Rückführungen nach Kroatien aufgrund der zahlreichen Menschenrechtsverletzungen gegenüber Asylsuchenden zu verhindern. Im Grossen Rat im Kanton Bern ist eine Motion bezüglich der gleichen Forderung hängig.

Wir bitten darum den Regierungsrat zu prüfen und zu berichten, ob und wie er

- bei Dublin-Rückführungen die Zumutbarkeit der Rückführungen nach Kroatien prüft
- den Vollzug von Dublin-Rückführungen nach Kroatien aussetzen kann

- als Beschwerdeführer gegenüber dem SEM auftreten kann, um eine vorläufige Aufnahme der betroffenen Personen zu erwirken, bis der Sachverhalt geklärt ist
- bei zuständigen (eidgenössischen) Behörden darauf hinwirken kann, in Dublin-Fällen von Kroatien das Selbsteintrittsrecht zu nutzen
- ganz grundsätzlich die Zumutbarkeit bei Dublin-Rückführungen prüft.
Nicola Goepfert, Beda Baumgartner, Balz Herter, Bruno Lötscher-Steiger, Fleur Weibel, Thomas Gander, Mahir Kabakci, Edibe Gölğeli, Barbara Heer, Heidi Mück, Annina von Falkenstein, Claudia Baumgartner, Alex Ebi»

Wir berichten zu diesem Anzug wie folgt:

1. Zuständigkeiten im Dublin-Verfahren

Das Dublin-Verfahren dient der Feststellung, welcher Staat gestützt auf die Kriterien der Dublin-III-Verordnung sowie das Dublin-Assoziierungsabkommen für die Prüfung eines Asylgesuchs verantwortlich ist. Gelangt das Staatssekretariat für Migration (SEM) im Zuge dieser Zuständigkeitsabklärung zum Schluss, dass ein anderer Vertragsstaat – beispielsweise Kroatien – für die materielle Behandlung des Asylgesuchs zuständig ist, tritt es gestützt auf Art. 31a Abs. 1 lit. b des Asylgesetzes (AsylG, SG 142.31) nicht auf das Gesuch ein. Die Verantwortung geht auf den ermittelten Dublin-Staat über.

Dem Dublin-System liegt die grundlegende Annahme zugrunde, dass alle Vertragsstaaten des Abkommens ausreichenden Zugang zu Aufnahme und zum Asylverfahren bieten. Die Beurteilung der Zumutbarkeit einer Wegweisung fällt in die alleinige Zuständigkeit des SEM und erfolgt stets im Einzelfall. Stellt das SEM eine Unzumutbarkeit fest, kann die Schweiz gemäss Art. 17 Abs. 1 Dublin-III-Verordnung von ihrem sogenannten Selbsteintrittsrecht Gebrauch machen und das Asylverfahren selbst durchführen.

Den Kantonen obliegt indes der Vollzug der vom Bund verfügten Wegweisungen. Sie können den Vollzugszeitpunkt innerhalb gewisser Grenzen steuern, nicht jedoch über die grundsätzliche Durchführung entscheiden. Kommt ein Kanton seinen Vollzugsverpflichtungen nicht nach und lässt die Überstellungsfrist ungenutzt verstreichen, so dass die materielle Prüfung des Asylgesuchs im nationalen Verfahren erfolgen muss, zieht dies nach Art. 89b AsylG eine Rückforderung bereits ausgerichteter Pauschalabgeltungen oder den Verzicht auf deren zukünftige Ausrichtung nach sich.

Eine vorläufige Aufnahme – wie dies die Anzugstellenden anregen – kann seitens Kanton nur beantragt werden, wenn der Vollzug der Wegweisung nicht möglich ist. In der Regel sind dies vor allem Fälle wegen «technischer» Unmöglichkeit, d.h. wenn die betroffenen Personen nicht in einem Dublinstaat gebracht werden kann.

2. Aktuelle Einschätzung zu Rückführungen nach Kroatien

Dem Regierungsrat sind Berichte über sogenannte *Pushbacks* – sprich informelle Zurückweisungen von Geflüchteten an der Grenze – und übermässige Polizeigewalt in Kroatien bekannt und nimmt diese mit Sorge zur Kenntnis. Der Schutz der gemeinsamen Aussengrenzen liegt zwar auch im Interesse der Schweiz, doch ist unabdingbar, dass polizeiliche Massnahmen stets im Einklang mit geltendem nationalem und internationalem Recht stehen.

Gleichzeitig ist zu unterscheiden, in welchem Kontext Menschen von solchen Missständen betroffen sein können. So ist nicht von einer gleichgelagerten Gefährdung für Dublin-Rückkehrende auszugehen wie für Personen, welche erstmals versuchen, nach Kroatien einzureisen oder das Land zu durchqueren. Überstellungen im Rahmen des Dublin-Verfahrens erfolgen nach den einschlägi-

gen Vorschriften, mit vorheriger Ankündigung und unter Nennung allfälliger besonderer Bedürfnisse legal in die Hauptstadt Zagreb. Dort erhalten die betroffenen Personen Zugang zu einem Asyl- oder Wegweisungsverfahren sowie Unterbringung und medizinischer Versorgung.

Diese Einschätzung hat das Bundesverwaltungsgericht mit Urteil E-1488/2020 vom 22. März 2023 bestätigt. Darin hält es fest, dass Personen, die gestützt auf die Dublin-III-Verordnung nach Kroatien überstellt werden, dort Zugang zu einem Asylverfahren erhalten – unabhängig davon, ob die betroffenen Personen bereits um Asyl nachgesucht haben oder nicht. Diese Beurteilung stützt sich auf verschiedene Quellen, darunter Abklärungen bei staatlichen und nichtstaatlichen Organisationen sowie die Rechtsprechung anderer Dublin-Staaten.

Vor diesem Hintergrund sieht der Regierungsrat derzeit keinen Anlass, beim Bund auf die Ausübung des Selbsteintrittsrechts hinzuwirken. Der Bundesrat hat in seiner Antwort auf die Interpellation von Liliane Maury Pasquier (Geschäftsnummer 16.4093) seine Praxis des Selbsteintrittsrechts denn auch folgendermassen offengelegt: «Zum Selbsteintritt verpflichtet ist ein Dublin-Staat dann, wenn eine Überstellung völkerrechtliche Bestimmungen verletzen würde. Weiter kann aus humanitären Gründen vom Selbsteintrittsrecht Gebrauch gemacht werden. Dies betrifft hauptsächlich besonders verletzte Personen wie unbegleitete Minderjährige, Familien, alleinerziehende Personen oder Personen mit gesundheitlichen Beeinträchtigungen, die einen gewissen Schweregrad aufweisen». Aus den Ausführungen geht hervor, dass die Situation in Kroatien für sich alleine genommen kein Grund für einen generellen Selbsteintritt ist. Ob aus humanitären Gründen vom Selbsteintrittsrecht Gebrauch gemacht werden muss, entscheidet das SEM in jedem Einzelfall gestützt auf den individuell-konkreten Sachverhalt.

Auf Nachfrage teilte das SEM zudem mit, dass ihm keine generelle Aussetzung von Überstellungen nach Kroatien durch andere Dublin-Staaten bekannt sei. Sollte sich in einem Vertragsstaat des Dublin-Assoziierungsabkommens zeigen, dass systemische Schwächen die Einhaltung der vereinbarten Asylstandards verunmöglichen, würde das SEM die Überstellungen in diesen Staat aussetzen; wie dies – in Übereinstimmung mit der Praxis der anderen Vertragsstaaten – im Fall Griechenlands geschehen ist. Auch der Regierungsrat wird die weitere Entwicklung aufmerksam verfolgen.

3. Antrag

Aufgrund dieses Berichts beantragen wir, den Anzug Nicola Goepfert und Konsorten betreffend Aussetzung von Rückführungen nach Kroatien abzuschreiben.

Im Namen des Regierungsrates des Kantons Basel-Stadt



Dr. Conradin Cramer
Regierungspräsident



Barbara Schüpbach-Guggenbühl
Staatsschreiberin