



An den Grossen Rat

25.5315.02

JSD/P255315

Basel, 14. Januar 2026

Regierungsratsbeschluss vom 13. Januar 2026

Motion Hanna Bay und Konsorten betreffend gerichtliche Überprüfung von freiheitsentziehenden Massnahmen nach Polizeigesetz; Stellungnahme

Der Grosse Rat hat an seiner Sitzung vom 22. Oktober 2025 die nachstehende Motion Hanna Bay und Konsorten dem Regierungsrat zur Berichterstattung überwiesen:

«Gemäss Art. 31 Abs. 4 BV hat jede Person, der nicht von einem Gericht die Freiheit entzogen wird, das Recht, jederzeit ein Gericht anzurufen, damit dieses so rasch wie möglich über die Rechtmässigkeit des Freiheitsentzugs befindet. Diese verfassungsmässige Garantie ist auch völkerrechtlich in Art. 5 Abs. 4 EMRK sowie in Art. 9 Abs. 4 UNO-Pakt II verankert.

Während diese gerichtliche Überprüfung im Rahmen der Strafprozessordnung oder auch betreffend freiheitsentziehende Massnahmen gemäss AIG formell-gesetzlich geregelt ist, fehlt eine derartige Bestimmung bei freiheitsentziehenden Massnahmen nach dem kantonalen Polizeigesetz. Das Recht, einen polizeilich erfolgten Freiheitsentzug unmittelbar überprüfen zu lassen, kennt der Kanton Basel-Stadt lediglich im Rahmen des Konkordats über Massnahmen gegen Gewalt anlässlich von Sportveranstaltungen (sog. Hooligan-Konkordat, Art. 8 Abs. 5).

Das Bundesgericht hat in Urteil des BGer 1C_109/2024 vom 20. März 2025 (zur Publikation vorgesehen) bestätigt, dass der Schutzbereich der BV dahingehend über denjenigen der EMRK hinaus geht, als dass unter der BV direkt ein Gericht mit der Prüfung des Freiheitsentzugs befasst werden kann und kein "Umweg" über eine Behörde zulässig ist. Dies gelte – so das Bundesgericht – aber nur dann, wenn sich die Person im Freiheitsentzug befinde. Nach ihrer Entlassung sei es möglich, dass zuerst eine Behörde mit der Prüfung der Rechtmässigkeit befasst werde. Es sei Sache des kantonalen Gesetzgebers, weitergehende und raschere Überprüfungsmöglichkeiten zu schaffen.

Die Motionär:innen sind der Ansicht, dass der Entzug der Freiheit immer einen schwerwiegenden Grundrechtseingriff darstellt und dass eine schnellstmögliche gerichtliche Überprüfung auch im Kanton Basel-Stadt garantiert werden muss. Dies unabhängig davon, ob der Freiheitsentzug nach wie vor andauert oder nicht. Nur so kann garantiert werden, dass die Polizei zeitnah und transparent ihre Beweggründe für die freiheitsentziehende Massnahme in einem gerichtlichen Verfahren darlegen muss und so der staatliche Grundrechtseingriff für die betroffene Person nachvollziehbar wird. Das Verfahren gemäss §38a OG ist hierfür nicht geeignet, da die oft sehr lange Verfahrensdauer mit Blick auf die Schwere des Eingriffs in die Freiheitsrechte nicht tragbar ist. Durch die Schaffung einer klaren gesetzlichen Regelung kann eine rechtsstaatliche Lücke geschlossen werden, ohne dass die polizeilichen Kompetenzen und die aktuelle Praxis tangiert werden.

Weitere Kantone, namentlich ZH, SO, AG, SG, BE und LU kennen bereits eine direkte richterliche Überprüfung von Freiheitsentzügen im Polizeigewahrsam.

Vor diesem Hintergrund fordern die Motionär:innen den Regierungsrat dazu auf, dem Grossen Rat innerhalb von zwei Jahren einen Vorschlag für eine Anpassung des Polizeigesetzes vorzulegen. In

Anlehnung an die entsprechende Regelung im Polizeigesetz des Kantons St. Gallen (§42ter) sollte darin die gerichtliche Zuständigkeit für die Überprüfung, die Rechtsfolgen bei unrechtmässigem Freiheitsentzug sowie die Frist zur Einreichung des Gesuchs geregelt sein.

Hanna Bay, Nicola Goepfert, Gabriel Nigon, Daniel Gmür, Isamail Mahmoud, Stefan Suter, Claudia Baumgartner, Daniel Albiets, Fleur Weibel, Barbara Heer, Mahir Kabakci, Bruno Lötscher-Steiger, Edibe Gölgeci, Felix Wehrli, Tonja Zürcher»

Wir nehmen zu dieser Motion wie folgt Stellung:

1. Zur rechtlichen Zulässigkeit der Motion

1.1 Grundlagen des Motionsrechts

Mit einer Motion kann der Grosse Rat den Regierungsrat verpflichten, eine Verfassungs- oder Gesetzesvorlage oder eine Vorlage für einen Grossratsbeschluss vorzulegen (§ 42 Abs. 1 GO) oder eine Massnahme zu ergreifen (§ 42 Abs. 1^{bis} GO). Der Grosse Rat kann dem Regierungsrat also sowohl in seinem eigenen Zuständigkeitsbereich als auch im Zuständigkeitsbereich des Regierungsrats Aufträge erteilen.

Das Recht setzt dem Grossen Rat bezüglich Motionsbegehren allerdings auch Schranken, die in der Gewaltenteilung, im Gesetzmässigkeits-, im Föderalismus- und im Demokratieprinzip gründen. So darf eine Motion nicht gegen höherrangiges Recht verstossen (wie Bundesrecht, interkantona- les Recht oder kantonales Verfassungsrecht). Zudem ist eine Motion gemäss § 42 Abs. 2 GO un- zulässig, die einwirken will auf

- den verfassungsrechtlichen Zuständigkeitsbereich des Regierungsrats,
- einen Einzelfallentscheid,
- einen in gesetzlich geordnetem Verfahren zu treffenden Entscheid oder
- einen Beschwerdeentscheid.

1.2 Motionsforderung

Mit der vorliegenden Motion wird der Regierungsrat beauftragt, «dem Grossen Rat innerhalb von zwei Jahren einen Vorschlag für eine Anpassung des Polizeigesetzes vorzulegen. In Anlehnung an die entsprechende Regelung im Polizeigesetz des Kantons St. Gallen (§ 42ter) sollte darin die gerichtliche Zuständigkeit für die Überprüfung, die Rechtsfolgen bei unrechtmässigem Freiheits- entzug sowie die Frist zur Einreichung des Gesuchs geregelt sein.»

1.3 Rechtliche Prüfung

Bei einem Polizeigewahrsam gemäss § 37 Polizeigesetz handelt es sich um eine verwaltungsrecht- liche Massnahme (vgl. Urteil des Bundesgerichts 1C_109/2024 vom 20. März 2025 E. 3.1.), wofür die Kantone zuständig sind. Die geforderte Normierung einer gerichtlichen Zuständigkeit für die Überprüfung des Polizeigewahrsams sowie der weiteren Punkte kann vom Grossen Rat verlangt werden. Mit der Motion wird der Regierungsrat mit der Ausarbeitung eines Gesetzesentwurfes be- auftragt. Der Erlass von Gesetzesbestimmungen fällt in die Zuständigkeit des Grossen Rates. Zu- dem verlangt die Motion nicht etwas, was sich auf den verfassungsrechtlichen Zuständigkeitsbe- reich des Regierungsrates, auf einen Einzelfallentscheid, auf einen in gesetzlich geordnetem Verfahren zu treffenden Entscheid oder einen Beschwerdeentscheid bezieht. Es spricht auch kein höherrangiges Recht wie Bundesrecht oder kantonales Verfassungsrecht gegen den Motionsinhalt.

1.4 Schlussfolgerung

Die Motion ist als rechtlich zulässig anzusehen.

2. Zum Inhalt der Motion

Die Motionärinnen und Motionäre sind der Ansicht, dass der Entzug der Freiheit immer einen schwerwiegenden Grundrechtseingriff darstelle, dass eine direkte gerichtliche Überprüfung garantiert werden müsse, dass diese Garantie auch dann gelten solle, wenn der Freiheitsentzug bereits beendet ist, und dass eine «schnellstmögliche» Überprüfung garantiert werden müsse.

Der Regierungsrat teilt die Einschätzung der Motionärinnen und Motionäre, dass freiheitsentziehende Massnahmen einen schweren Eingriff in die persönliche Freiheit darstellen und misst der zeitnahen Überprüfung des polizeilichen Freiheitsentzugs eine hohe rechtsstaatliche Bedeutung zu. Gerade weil es sich bei polizeilichen Freiheitsentzügen um schwere Grundrechtseingriffe handelt, erfordern die vielen von der Motion aufgeworfenen Fragen eine detaillierte Auslegeordnung. Für diese Herangehensweise sprechen insbesondere folgende Gründe:

Erstens geht die in der Motion geforderte Garantie einer direkten gerichtlichen Überprüfung über die bisher im Kanton geltende allgemeine Praxis nach §38a OG hinaus, derzufolge jeweils die zuständige Behörde über Realakte verfügt. Sollte eine gerichtliche Überprüfung eingeführt werden, wäre im Falle des polizeilichen Freiheitsentzugs nicht mehr die Polizei als für den Freiheitsentzug zuständige Behörde für die Überprüfung des Realaktes zuständig. Eine richterliche Überprüfung kann jedoch nur erfolgen, wenn sämtliche Umstände, die zur freiheitsentziehenden Massnahme gegen eine einzelne Person geführt haben, bekannt sind. So müsste die betreffende Person zuerst zweifelsfrei identifiziert und allenfalls von der Personengruppe im polizeilichen Sperrperimeter separiert werden; ausserdem müssten sämtliche für die Beurteilung des Freiheitsentzugs relevanten Sachverhaltselemente vorliegen, was zu diesem Zeitpunkt nicht in allen Konstellationen möglich ist. Die individuelle richterliche Abklärung könnte wiederum Verzögerungen bei der Abarbeitung der von den freiheitsbeschränkenden Massnahmen betroffenen Personen mit sich bringen. Eine vertiefte Abklärung der notwendigen organisatorischen und personellen Anpassungen bei den Strafverfolgungsbehörden und den Gerichten erscheint in diesem Kontext unabdingbar.

Zweitens geht die in der Motion geforderte Garantie der gerichtlichen Überprüfung nach beendetem Freiheitsentzug über die etablierte Praxis zur Habeas-Corpus-Garantie hinaus. Das Recht einer inhaftierten Person auf raschestmögliche gerichtliche Überprüfung der Rechtmässigkeit des Freiheitsentzugs gemäss Art. 31 Abs. 4 BV kommt nach geltender Praxis grundsätzlich nur zum Tragen, solange die betroffene Person nicht entlassen wurde. Dies gilt nach gängiger Praxis auch für den polizeilichen Gewahrsam. Bevor ein Gesetz im Sinne der Motion ausgearbeitet wird, sollte daher sorgfältig geprüft werden, welche gerichtliche Zuständigkeit sachgerecht ist, wie allfällige summarische Verfahren auszugestalten sind, welche Fristen gelten sollen und wie sich eine neue Regelung zum Verhältnis zu bestehenden Rechtsmitteln verhält.

Drittens zeigt ein Vergleich mit anderen Kantonen, dass keine einheitliche Regelung zur gerichtlichen Überprüfung des Polizeigewahrsams besteht. Zwar kennen mehrere Kantone ausdrückliche gesetzliche Grundlagen für eine richterliche Überprüfung. Diese sind jedoch unterschiedlich ausgestaltet: Teilweise knüpft die Überprüfung an den noch andauernden Freiheitsentzug an, teilweise ist sie auch nachträglich möglich; teilweise ist sie mit kurzen Fristen verbunden oder organisatorisch bei spezialisierten Gerichten angesiedelt. Der interkantonale Vergleich zeigt zudem, dass solche Verfahren in der Praxis oft nur in begrenztem Umfang zur Anwendung gelangen, namentlich weil polizeiliche Freiheitsentzüge regelmässig von kurzer Dauer sind und sich erledigen, bevor eine gerichtliche Beurteilung erfolgen kann. Auch hinsichtlich der Rechtsfolgen eines unrechtmässigen Freiheitsentzugs bestehen kantonal unterschiedliche Regelungen, insbesondere in Bezug auf das Verhältnis zwischen blosser Feststellung der Rechtswidrigkeit und weitergehenden Entschädigungs- oder Genugtuungsansprüchen.

Schliesslich ist festzuhalten, dass das Bundesgericht den Kantonen zwar ausdrücklich die Möglichkeit eröffnet, weitergehende und raschere Überprüfungsmechanismen vorzusehen, eine entsprechende Verpflichtung jedoch nicht statuiert hat. Vor diesem Hintergrund erscheint es

sachgerecht, zunächst vertieft zu prüfen, ob, in welchem Umfang und in welcher konkreten Ausgestaltung gesetzgeberischer Handlungsbedarf besteht und welche Lösung den rechtsstaatlichen Anforderungen ebenso wie den praktischen Gegebenheiten des Kantons Basel-Stadt am besten Rechnung trägt.

Aus diesen Gründen beantragt der Regierungsrat, die Motion Hanna Bay und Konsorten betreffend «gerichtliche Überprüfung von freiheitsentziehenden Massnahmen nach Polizeigesetz» nicht als verbindlichen Gesetzgebungsauftrag zu überweisen, sondern als Anzug, damit die durch die Motion aufgeworfenen Fragen vertieft geprüft und dem Grossen Rat anschliessend fundiert Bericht erstattet werden können.

3. Antrag

Auf Grund dieser Stellungnahme beantragen wir, die Motion Hanna Bay und Konsorten betreffend «gerichtliche Überprüfung von freiheitsentziehenden Massnahmen nach Polizeigesetz» dem Regierungsrat als Anzug zu überweisen.

Im Namen des Regierungsrates des Kantons Basel-Stadt



Lukas Engelberger
Vizepräsident



Barbara Schüpbach-Guggenbühl
Staatsschreiberin