



An den Grossen Rat

26.5012.02

JSD/P265012

Basel, 1. April 2026

Regierungsratsbeschluss vom 31. März 2026

Schriftliche Anfrage Daniel Gmür betreffend «wie viele Rekursinstanzen hat das ordentliche basel-städtische Verwaltungsverfahren wirklich?»

Das Büro des Grossen Rates hat die nachstehende Schriftliche Anfrage Daniel Gmür dem Regierungsrat zur Beantwortung überwiesen:

«Der Kanton Basel-Stadt fällt interkantonal immer wieder durch seine vielen Rekursinstanzen im Verwaltungsverfahren auf (ordentlicher hierarchischer Instanzenzug: verfügende Behörde -> Departement -> Regierungsrat -> Appellationsgericht). Dies wird jedoch dadurch relativiert, dass der Gesamtregierungsrat aufgrund sog. Sprungrekurses kaum je selbst als Rekursinstanz entscheidet.

Ein Blick in die Praxis lässt ausserdem die Frage aufkommen, welche Rolle den departementalen Rekursinstanzen als hierarchisch den verfügenden Ämtern übergeordneten Behörden zukommt.

Der Fragesteller bittet den Regierungsrat folgende Fragen am Beispiel des Justiz- und Sicherheitsdepartements (JSD) als departementale Rekursinstanz in Migrationsverfahren zu beantworten:

1. Wie viele Rekursverfahren gegen Entscheide des Migrationsamts wurden vom JSD als departementale Rekursinstanz in den letzten 5 Jahren (Kalenderjahre 2021-2025) mit einem Entscheid abgeschlossen?
2. In wie vielen Verfahren (gem. Ziff. 1) wurde das Verfahren durch das JSD (teilweise) gutheissend abgeschlossen (ohne Wiedererwägung durch das Migrationsamt)?
3. In wie vielen Verfahren (gem. Ziff. 1) wurde der angefochtene Entscheid durch das Migrationsamt in Wiedererwägung gezogen?
4. In wie vielen Verfahren (gem. Ziff. 1) wurde ein Gesuch um unentgeltliche Rechtspflege abgelehnt?
5. In wie vielen Verfahren (gem. Ziff. 1) wurde der Rekursentscheid angefochten?
6. In wie vielen Verfahren (gem. Ziff. 5) wurde die unentgeltliche Rechtspflege durch eine höhere Instanz gewährt und/oder der Rekurs gutgeheissen?
7. In wie vielen Verfahren (gem. Ziff. 5) hat der Regierungsrat als Rekursinstanz materiell entschieden?
8. In wie vielen Verfahren (gem. Ziff. 7) hat der Regierungsrat (teilweise) gutheissend entschieden?
9. Wie tauschen sich Mitarbeitende des Migrationsamts und des Departementalen Rechtsdienstes JSD über hängige Rekursverfahren (über den formellen Schriftenwechsel hinaus) aus?

Daniel Gmür»

Wir beantworten diese Schriftliche Anfrage wie folgt:

1. Einleitende Bemerkungen

Die massgeblichen Verfahrensbestimmungen für das verwaltungsinterne und das verwaltungsgerichtliche Verfahren im Kanton Basel-Stadt ergeben sich einerseits aus dem Gesetz betreffend die Organisation des Regierungsrates und der Verwaltung des Kantons Basel-Stadt (Organisationsgesetz, OG, SG 153.100) und andererseits aus dem Gesetz über die Verfassungs- und Verwaltungsrechtspflege (VRPG, SG 270.100). Die Kantone sind in der Regelung des Verfahrensrechts (verwaltungsinternes und verwaltungsgerichtliches Verfahren) frei, und entsprechend können sich etwa beim innerkantonalen Instanzenzug Unterschiede zeigen.

Für das verwaltungsinterne Rekursverfahren sieht § 41 Abs. 2 OG vor, dass vorbehältlich abweichender Vorschriften Verfügungen von Verwaltungseinheiten bei der nächsthöheren Behörde angefochten werden können. Die Rekursinstanz entscheidet selbst in der Sache oder lässt diese mit verbindlichen Weisungen an die Vorinstanz zurückgehen (§ 49 Abs. 1 OG). Die Gliederung der einzelnen Departemente in Bereiche, Abteilungen und Stabsstellen wird vom Regierungsrat bestimmt (§ 29 Abs. 1 OG). Je nach Gliederung und Verfügungsbefugnis einer Behörde kann sich der verwaltungsinterne Instanzenzug unterschiedlich gestalten. Spezialbestimmungen können zudem einen vom «ordentlichen Verfahrensweg» nach OG abweichenden Instanzenzug festhalten. Dort, wo Abweichungen vom «ordentlichen Verfahrensweg» nach OG sachlich begründet erscheinen, sind sie in Spezialbestimmungen festgehalten. Die Beschleunigung des Verfahrenswegs mag dafür ein Argument sein. Im Grundsatz soll mindestens eine Rekursinstanz mit voller Kognition zur umfassenden Rechts- und Ermessenskontrolle vorgesehen sein. Bei üblicherweise zwei kantonalen Rekursinstanzen (Departement und Verwaltungsgericht infolge Sprungrekurs durch Regierungsrat) darf von einem schlanken Verfahren gesprochen werden.

Ein mehrstufiger Instanzenzug, wie er im OG vorgesehen ist, verbessert den individuellen Rechtsschutz der Rechtssuchenden gegenüber den Verwaltungsbehörden: indem die ergangene Verfügung von mehreren verschiedenen Behörden überprüft werden kann, wird das Risiko eines Fehlentscheides verringert. Insbesondere die Überprüfung der Angemessenheit einer Verfügung setzt nicht nur Sachkenntnis, sondern eine gewisse Nähe zum Streitgegenstand voraus. Eine übergeordnete resp. vorgesetzte Verwaltungsbehörde kann durch ihre Zugehörigkeit zum gleichen Departement, durch ihre Spezialisierung und Vollzugserfahrung besser geeignet sein als eine gerichtliche Behörde, um eine umfassende Ermessenskontrolle (ohne zurückhaltende Prüfung) vorzunehmen, eine einvernehmliche Lösung mit allen Beteiligten zu finden und das Verfahren rasch abzuschliessen. Die verwaltungsinternen Rekursinstanzen dienen somit dem Rechtsschutz und bieten den Rechtssuchenden die Möglichkeit, sich in einem kostengünstigeren und weniger formalistischen Verfahren als in einem Gerichtsverfahren zu wehren. Die Beurteilung des Streitfalls durch den Weiterzug an ein unabhängiges Gericht steht den Rechtssuchenden offen.

Den Departementen muss es ferner möglich sein, Ermessensentscheide der unterstellten Verwaltungseinheiten zu überprüfen, um ihre Aufsichts- und Steuerungsverantwortung wahrnehmen sowie nötigenfalls korrigierend und lenkend eingreifen zu können und die Praxis anzupassen. Departemente gewährleisten durch ihre Ermessenskontrolle als materielle Verwaltungstätigkeit eine möglichst umfassende Überprüfung einer Verfügung. Dabei bleibt das Wissen der Fachkräfte den Departementen erhalten, was für die unmittelbare Aufsicht über die verfügenden Behörden und für die Rechtsfortbildung wiederum massgeblich ist.

Die Wiedererwägung ist ein Rechtsbehelf, bei dem eine Behörde eine Verfügung auf Gesuch hin oder von Amtes wegen erneut prüft und gegebenenfalls ändert. Sie dient dazu, fehlerhafte Entscheidungen zu korrigieren oder neue Tatsachen bzw. veränderte Verhältnisse zu berücksichtigen. Gegen die neue, wiedererwogene Verfügung kann wiederum das ordentliche Rechtsmittel ergriffen werden.

Das kantonale Verfahrensrecht (verwaltungsinternes und verwaltungsgerichtliches Verfahren) wird gegenwärtig zusammen mit dem Appellationsgericht überarbeitet und soll neu in einem einzigen Erlass (Verwaltungsrechtspflegegesetz) geregelt werden. Die gegenwärtigen Überlegungen des Regierungsrates zielen auf einen schlankeren Instanzenzug und damit auf eine Beschleunigung des Verfahrens. Im Anschluss an den Entscheid des Departements soll neu – unter Auslassung des Regierungsrates als Rekursinstanz – ein Weiterzug an das Appellationsgericht erfolgen. Eine darüberhinausgehende Verkürzung des ordentlichen Instanzenzugs, wie die direkte Anrufung des Appellationsgerichts, ist nicht vorgesehen und würde einen Abbau von Rechtsschutzmöglichkeiten der Rechtssuchenden bedeuten. Der Grosse Rat wird im Rahmen der Beratungen zum Erlassentwurf auch den Instanzenzug beurteilen können.

2. Zu den einzelnen Fragen

1. *Wie viele Rekursverfahren gegen Entscheide des Migrationsamts wurden vom JSD als departementale Rekursinstanz in den letzten 5 Jahren (Kalenderjahre 2021-2025) mit einem Entscheid abgeschlossen?*

In den Jahren 2021 bis 2025 hat das Justiz- und Sicherheitsdepartement (JSD) in 464 ausländerrechtlichen Rekursverfahren einen abschliessenden Entscheid (Hauptentscheid, Nichteintretensentscheid oder Abschreibung) gefällt.

2. *In wie vielen Verfahren (gem. Ziff. 1) wurde das Verfahren durch das JSD (teilweise) gutheissend abgeschlossen (ohne Wiedererwägung durch das Migrationsamt)?*

Das JSD hat in den in Ziffer 1 genannten Verfahren 46 ausländerrechtliche Rekurse ganz oder teilweise gutgeheissen.

3. *In wie vielen Verfahren (gem. Ziff. 1) wurde der angefochtene Entscheid durch das Migrationsamt in Wiedererwägung gezogen?*

Wiedererwägungen durch das Migrationsamt oder eine andere erstinstanzlich verfügende Behörde werden beim Departementalen Rechtsdienst statistisch nicht ausdrücklich erfasst. Sie finden lediglich indirekten Niederschlag in den Statistiken, wenn im Falle einer Wiedererwägung ein Abschreibungsentscheid ergeht. Abschreibungsentscheide erfolgen aber auch aus anderen Gründen, z. B. Rekursrückzügen. Aus dem Geschäftsverwaltungssystem konnten jedoch für die Jahre 2021 bis 2025 insgesamt 27 Abschreibungsentscheide ausfindig gemacht werden, bei welchen das Migrationsamt die angefochtene Verfügung in Wiedererwägung gezogen hat.

Lediglich bei zwei Rekursen erfolgte die Wiedererwägung, weil der ursprüngliche Sachverhalt unvollständig ermittelt worden war und notwendige Abklärungen nicht erfolgt waren. In gar nur einem Fall erfolgte die Wiedererwägung aufgrund einer neuen rechtlichen Beurteilung des unveränderten Sachverhalts durch das Migrationsamt.

Bei einem Entscheid des JSD ist stets auf die Verhältnisse zum Entscheidzeitpunkt abzustellen. Migrationsrechtliche Fälle bilden Lebensgeschichten von Menschen ab. Das Leben steht nie still, weshalb auch die Tatsachen eines ausländerrechtlichen Verfahrens einer steten Änderung unterworfen sind und sich deshalb über die Zeit entscheidend positiv verändern können, ohne dass die ursprüngliche Verfügung zum Verfügungszeitpunkt falsch gewesen wäre. Die 24 weiteren Erwägungen erfolgten allesamt aufgrund solcher neuer Tatsachen, die sich erst im Rekursverfahren ergeben haben. So entstand in sechs dieser 24 Fälle – also einem Viertel – bei EU/EFTA-Staatsangehörigen durch das Beibringen eines neuen Arbeitsvertrags erst im Rekursverfahren eine Arbeitnehmereigenschaft oder lebte diese wieder auf, was stets zu einer Bewilligungserteilung führt. In vier weiteren Fällen erfolgte die notwendige Beweiseingabe für bereits im erstinstanzlichen Verfahren vorgebrachte Behauptungen trotz entsprechender ausländerrechtlicher Mitwirkungs-

pflichten erst im Rekursverfahren. Entsprechend wäre ein Rekurs gar nie notwendig geworden, wären die Betroffenen ihren Pflichten rechtzeitig nachgekommen. Weitere vier Fälle wurden in Wiedererwägung gezogen, weil sich während des laufenden Rekursverfahrens die familiären Umstände änderten (Heirat mit CH- oder EU/EFTA-Partner*in oder Entstehung eines Kindesverhältnisses zu einem Kind mit Nationalität CH oder EU/EFTA). In drei Fällen erfolgte die Wiedererwägung, weil der rekurrierenden Person erst im Rekurs eine IV- oder andere Rente ausgerichtet worden ist und in ebenfalls drei Fällen erfolgte eine Wiedererwägung aufgrund drastisch veränderter politischer Umstände in den Heimatstaaten (Ukraine, Russland, Myanmar) im hängigen Rekursverfahren. Die restlichen Fälle waren einzelfallspezifische Änderungen der Tatsachen (z.B. Ablauf eines Einreiseverbots).

4. *In wie vielen Verfahren (gem. Ziff. 1) wurde ein Gesuch um unentgeltliche Rechtspflege abgelehnt?*

Diese Frage kann nicht beantwortet werden, da keine gesonderte Statistik darüber geführt wird, in wie vielen Fällen überhaupt ein Gesuch gestellt und ob die unentgeltliche Rechtspflege gewährt worden ist oder nicht. Eine manuelle Aufarbeitung aus dem Geschäftsverwaltungssystem unter Berücksichtigung der sehr hohen Zahl an Entscheiden über die fraglichen Jahre wäre nur mit einem unverhältnismässigen Aufwand an personellen Ressourcen möglich gewesen.

Bemerkt werden kann jedoch, dass zwar nicht in allen ausländerrechtlichen Rekursverfahren ein solches Gesuch gestellt wird, jedoch grundsätzlich in einer eher hohen Zahl an Fällen.

5. *In wie vielen Verfahren (gem. Ziff. 1) wurde der Rekursentscheid angefochten?*

In den Jahren 2021 bis 2024 sind insgesamt 110 ausländerrechtliche Entscheide auf kantonaler Ebene an das Appellationsgericht als Verwaltungsgericht gelangt. An das Bundesgericht gelangten in dieser Zeitspanne 19 Fälle.

Für das Jahr 2025 existiert beim Departementalen Rechtsdienst aufgrund einer Reorganisation keine entsprechende Statistik.

6. *In wie vielen Verfahren (gem. Ziff. 5) wurde die unentgeltliche Rechtspflege durch eine höhere Instanz gewährt und/oder der Rekurs gutgeheissen?*

Von den Rekursen gemäss Ziffer 5, die an das Appellationsgericht gelangten, sind noch nicht alle entschieden. Dies ist nicht ungewöhnlich, insbesondere mit Bezug auf Entscheide des JSD, die erst Ende des Jahres 2025 erfolgt sind.

Für die Jahre 2021 bis 2025 konnten aus dem Geschäftsverwaltungssystem jedoch 130 Urteile des Appellationsgerichts aus dem Rechtsgebiet des Ausländerrechts ermittelt werden, die beim JSD in dieser Zeitspanne eingegangen sind. Von diesen hat das Gericht 32 Rekurse gutgeheissen, in weiteren 22 erfolgte eine teilweise Guttheissung. Es ist dazu festzuhalten, dass die Guttheissungsquote bei Rechtsmitteln im Ausländerrecht auf allen Instanzenstufen aufgrund sich stetig verändernder Tatsachen wesentlich höher liegt als in anderen Rechtsgebieten (vgl. Ausführungen zu Ziff. 3).

In zwölf der erwähnten teilweisen Guttheissungen hat das Gericht den Rekurs gegen die zuvor vom JSD nicht gewährte unentgeltliche Rechtspflege im verwaltungsinternen Rekursverfahren gutgeheissen, währenddem der Rekurs in der Hauptsache abgewiesen und der Entscheid des JSD diesbezüglich somit bestätigt worden ist.

Ein guter Teil der Guttheissungen beruht tatsächlich auf einer anderen rechtlichen Würdigung des Gerichts, meist im Zusammenhang mit Verhältnismässigkeitsfragen. Bei etlichen Guttheissungen veränderten sich aber auch die Tatsachen erneut entscheidend (vgl. Ausführungen zu Ziff. 3).

Häufig hat das Gericht auch von der Möglichkeit Gebrauch gemacht, im Rahmen der Verhältnismässigkeitsprüfung anstelle eines Widerrufs oder einer Nichtverlängerung des Aufenthaltstitels eine ausländerrechtliche Verwarnung auszusprechen oder aber, seitdem dazu die Möglichkeit besteht, eine Herabstufung des Aufenthaltstitels anstelle eines Widerrufs vorzunehmen (von der Niederlassungsbewilligung herab zur Aufenthaltsbewilligung). Solche Urteile werden als vollständige Gutheissung geführt.

Beim Bundesgericht sind insgesamt fünf (teilweise) Gutheissungen erfolgt.

7. *In wie vielen Verfahren (gem. Ziff. 5) hat der Regierungsrat als Rekursinstanz materiell entschieden?*

Der Regierungsrat hat in keinem Rekursverfahren materiell entschieden. Es entspricht jahrelanger Praxis, dass Rekurse zur materiellen Beurteilung mit dem sog. Sprungrekurs vom Regierungsrat direkt an das Appellationsgericht als Verwaltungsgericht überwiesen werden. Soweit dem JSD bekannt, hat der Regierungsrat letztmals am 6. Juli 2012 zwei Rekurse gegen Entscheide des Erziehungsdepartements materiell behandelt und abgewiesen, in denen Eltern die Dispensation (Befreiung) ihrer Kinder vom schulischen Sexualkundeunterricht verlangten.

8. *In wie vielen Verfahren (gem. Ziff. 7) hat der Regierungsrat (teilweise) gutheissend entschieden?*

Es hat aufgrund der in der Antwort zur Frage Ziffer 7 erwähnten Praxis keine Gutheissungen gegeben.

9. *Wie tauschen sich Mitarbeitende des Migrationsamts und des Departementalen Rechtsdienstes JSD über hängige Rekursverfahren (über den formellen Schriftenwechsel hinaus) aus?*

Zwischen den Vorinstanzen und dem Departementalen Rechtsdienst findet kein Austausch über hängige Rekursverfahren statt. Der Departementale Rechtsdienst bereitet sämtliche Entscheide des JSD unabhängig vor.

Zum Zwecke der Rechtsfortbildung führt der Departementale Rechtsdienst jedoch mit den (gemessen an den Anzahl Rekurseingänge) wichtigsten Vorinstanzen ein- bis zweimal pro Jahr Sitzungen durch, in denen die Entwicklung der Rechtsprechung und allfällige Praxisänderungen besprochen werden; zu diesen Vorinstanzen gehört auch der Rechtsdienst des Bereichs Bevölkerungsdienste und Migration (BdM). Beim JSD hängige Rekursverfahren sind jedoch nie Gegenstand solcher Sitzungen.

Im Namen des Regierungsrates des Kantons Basel-Stadt



Dr. Conradin Cramer
Regierungspräsident



Marco Greiner
Vizestaatschreiber