



An den Grossen Rat

25.5545.02

JSD/P255545

Basel, 22. April 2026

Regierungsratsbeschluss vom 21. April 2026

Motion Nicola Goepfert und Konsorten betreffend Gewährung einer unentgeltlichen Rechtsvertretung ab 10 Hafttagen für alle Haftarten bei fehlenden finanziellen Mitteln; Stellungnahme

Der Grosse Rat hat an seiner Sitzung vom 4. Februar 2026 die nachstehende Motion Nicola Goepfert und Konsorten dem Regierungsrat zur Stellungnahme überwiesen:

«Schweizweit werden jährlich rund 3'000 Personen in ausländerrechtliche Administrativhaft genommen, um deren Wegweisung sicherzustellen. Diese Haftform wird nicht von Strafgerichten, sondern von Migrationsbehörden angeordnet. Sie stellt keine Strafe dar, sondern eine verwaltungsrechtliche Zwangsmassnahme. Obwohl Administrativhaft ursprünglich als ausserordentliches Mittel konzipiert war, zeigt die Entwicklung der letzten Jahrzehnte eine zunehmende Normalisierung der Haft von Personen, die sich nicht auf eine Straftat abstützen. Absurderweise können Betroffene sogar vor einem Entscheid über ihren Bewilligungsstatus inhaftiert werden.

Ein Bericht der schweizerischen Beobachtungsstelle für Asyl- und Ausländerrecht (SBAA) zeigt, dass es bei Haftprüfungen zu formellen Fehlern und unzureichenden Verfahrensgarantien kommen kann. Dies kann dazu führen, dass Personen zu Unrecht inhaftiert werden. Dabei ist Freiheitsentzug der schwerste Eingriff in die persönliche Freiheit und in grundlegende Menschenrechte. Die rechtsstaatliche Bindung des Staates an die Gesetzmässigkeit staatlichen Handelns dient gerade dazu, Missbrauch, Willkür oder fehlerhafte Haftanordnungen zu verhindern.

Das Recht auf unentgeltliche Rechtsvertretung schützt Betroffene vor solchen Fehlern. Administrativ Inhaftierte sind dabei in besonderem Masse auf Unterstützung angewiesen: Viele verfügen spätestens nach der Inhaftierung über nur geringe finanzielle Mittel, sprechen keine Amtssprache und können sich ohne fachkundige Unterstützung im komplexen Verfahren kaum zurechtfinden. Die Administrativhaft hat durch verschiedene Haftarten (Dublin-Haft, Durchsetzungshaft, Ausschaffungshaft) und erweiterte Haftgründe an Komplexität gewonnen, was das Schutzbedürfnis der Betroffenen zusätzlich erhöht.

Der Kanton Aargau gewährt bereits seit vielen Jahren unentgeltliche Rechtsvertretung ab dem 31. Tag der Verwaltungshaft.¹ Diese Regelung ist aufgrund der geringen Fallzahlen praktisch kostenneutral und stärkt die Rechtsstaatlichkeit sowie den effektiven Rechtsschutz in erheblichem Masse. Die bundesgerichtliche Praxis (BGE 122 I 49) legt lediglich einen Mindeststandard fest; den Kantonen steht es ausdrücklich frei, grosszügigere und haftfreundlichere Regelungen zu treffen. Basel-Stadt hat bisher keine solche kantonale Regelung geschaffen und bleibt beim schweizweiten Minimum.

Aus Sicht der Motionär:innen drängt sich eine Angleichung an die im Strafverfahren geltenden Standards auf. Die Strafprozessordnung (Art. 131 StPO) sieht eine unentgeltliche Rechtsvertretung bereits nach 10 Tagen Freiheitsentzug vor. Es erscheint sachlich nicht gerechtfertigt, dass Personen, die einer rein verwaltungsrechtlichen Zwangsmassnahme unterliegen und häufig besonders vulnerabel sind, erst wesentlich später Zugang zu einem Rechtsbeistand erhalten.

Die Motionär:innen bitten den Regierungsrat, dem Grossen Rat innert zwei Jahre eine Vorlage im Sinne einer einheitlichen Rechtsordnung zu unterbreiten, wonach in Verfahren betreffend ausländerrechtlicher Administrativhaft einer bedürftigen Person spätestens ab einer Haftdauer von 10 Tagen eine unentgeltliche Rechtsvertretung zu gewähren ist. Dies stellt sicher, dass rechtsstaatliche Mindestgarantien effektiv wahrgenommen werden können, und schützt die Betroffenen vor unverhältnismässigen Eingriffen in ihre Grundrechte.

' https://gesetzessammlungen.ag.ch/app/de/texts_of_law/122.600, § 27 Abs. 2 EGAR

Nicola Goepfert, Franziska Stier, Daniel Gmür, Johannes Sieber, Hanna Bay, Bülent Pekerman, Bruno Lötscher-Steiger, Julia Baumgartner, Fleur Weibel, Anina Ineichen, Heidi Mück, Christoph Hochuli, Oliver Balliger, Brigitta Gerber, Patrizia Bernasconi»

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 des Gesetzes über die Geschäftsordnung des Grossen Rates vom 29. Juni 2006 [GO; SG 152.100]) 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 gemäss § 42 Abs. 2 GO eine Motion unzulässig, 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 innert zwei Jahren eine Vorlage im Sinne einer einheitlichen Rechtsordnung zu unterbreiten, wonach in Verfahren betreffend ausländerrechtlicher Administrativhaft einer bedürftigen Person spätestens ab einer Haftdauer von zehn Tagen eine unentgeltliche Rechtsvertretung zu gewähren ist. Dies stellt sicher, dass rechtsstaatliche Mindestgarantien effektiv wahrgenommen werden können, und schützt die Betroffenen vor unverhältnismässigen Eingriffen in ihre Grundrechte».

1.3 Rechtliche Prüfung

Im Bundesgesetz über die Ausländerinnen und Ausländer und über die Integration (AIG; SR 142.20) vom 16. Dezember 2005 werden die Vorbereitungs- und die Ausschaffungshaft nach den Artikeln 75–77 sowie die Durchsetzungshaft nach Artikel 78 geregelt. Die primäre Gesetzgebungskompetenz des Bundes im Ausländerrecht geht aus Art. 121 der Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 18. April 1999 (BV; SR 101) hervor. Gestützt auf die subsidiäre Generalkompetenz gemäss Art. 3 BV folgt, dass die Kantone mit dem Vollzug des Ausländerrechts (Behördenzuständigkeiten, Haftvollzug, Organisation der Einrichtungen) betraut sind (vgl. Art. 124 Abs. 2 AIG). Der Kanton ist demnach für den Vollzug der oben genannten Haftformen zuständig. Das Gesetz über den Vollzug der Zwangsmassnahmen im Ausländerrecht vom

17. März 2010 (SG 122.300) regelt die kantonale Zuständigkeit und das Verfahren. Gemäss § 5 Abs. 1 dieses Gesetzes ordnet die Migrationsbehörde die Vorbereitungs-, Ausschaffungs- oder Durchsetzungshaft an. Eine Einzelrichterin oder ein Einzelrichter am Appellationsgericht als Verwaltungsgericht ist die im Bundesgesetz vorgesehene zuständige kantonale richterliche Behörde (§ 2 Abs. 1 Gesetz über den Vollzug der Zwangsmassnahmen im Ausländerrecht). Diese/dieser entscheidet gemäss § 3 Abs. 2 dieses Gesetzes über die Gewährung eines unentgeltlichen Rechtsbeistandes.

Mit der Motion wird vom Regierungsrat die Ausarbeitung einer Vorlage beantragt. Der Erlass von Gesetzesbestimmungen fällt in die Zuständigkeit des Grossen Rates. Gestützt auf die obigen Grundlagen kommt dem Kanton die Kompetenz zu, die unentgeltliche Rechtspflege im Verfahren betreffend die ausländerrechtliche Administrativhaft zu regeln. Zudem verlangt die Motion nicht etwas, was sich auf den verfassungsrechtlichen Zuständigkeitsbereich 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. Materielle Prüfung

2.1 Rechtliche Grundlage

Die unentgeltliche Rechtsverteidigung ist in Art. 29 Abs. 3 der Bundesverfassung geregelt¹. Diese Bestimmung setzt voraus, dass die betroffene Person bedürftig ist, ihr Rechtsbegehren nicht aussichtslos erscheint und die Verteidigung zur Wahrung ihrer Rechte erforderlich ist. Diese Voraussetzungen sind im Einzelfall zu prüfen.

Nach der schweizerischen Rechtsordnung wird die unentgeltliche Rechtspflege grundsätzlich nur auf Gesuch hin gewährt. Eine Gewährung von Amtes wegen stellt die Ausnahme dar und ist im Wesentlichen auf das Strafverfahren im Rahmen der notwendigen Verteidigung beschränkt. Dieses System berücksichtigt, dass die Notwendigkeit einer anwaltlichen Vertretung je nach Verfahren und konkreter Situation unterschiedlich zu beurteilen ist.

2.2 Bundesgerichtliche Vorgaben und kantonale Praxis

Die bundesgerichtliche Rechtsprechung trägt der besonderen Eingriffsintensität der Administrativhaft Rechnung. Bei länger dauernder Haft, insbesondere ab einer Dauer von mehreren Wochen oder Monaten, sind bedürftigen Betroffenen auf Gesuch hin unentgeltliche Rechtsbeistände zu gewähren (BGE 122 I 49 E. 2c/cc). Bei der erstmaligen Haftprüfung ist eine Verteidigung hingegen nicht automatisch erforderlich, sondern hängt von den konkreten Umständen des Einzelfalls ab (BGE 122 I 275 E. 3b; bestätigt in BGE 134 I 92 E. 3.2.3).

Dieses abgestufte Modell ermöglicht eine differenzierte und einzelfallbezogene Beurteilung. Mit zunehmender Haftdauer sinken die Anforderungen an die Gewährung einer Rechtsvertretung. Dadurch wird sichergestellt, dass der Rechtsschutz dort verstärkt wird, wo die Eingriffsintensität steigt, ohne einen pauschalen Anspruch unabhängig von der konkreten Erforderlichkeit einzuführen.

¹ Das kantonale Recht kennt keine eigenständige Regelung und verweist auf die BV (§ 66 Abs. 1 des Gesetzes betreffend die Organisation der Gerichte und der Staatsanwaltschaft [GOG]). Kantonal geregelt ist einzig die richterliche Entscheidkompetenz (§ 3 Abs. 2 des Gesetzes über den Vollzug der Zwangsmassnahmen im Ausländerrecht).

Im Kanton Basel-Stadt werden diese bundesgerichtlichen Vorgaben umgesetzt. Über die Gewährung der unentgeltlichen Rechtsverteidigung entscheidet das Appellationsgericht (§ 3 Abs. 2 des Gesetzes über den Vollzug der Zwangsmassnahmen im Ausländerrecht). Basierend auf die verfassungsrechtlichen Voraussetzungen von Art. 29 Abs. 3 BV erfolgt eine bedarfsorientierte Einzelfallprüfung, bei der insbesondere die Notwendigkeit einer anwaltlichen Vertretung zur Wahrung der Rechte der betroffenen Person entscheidend ist. Dadurch wird sichergestellt, dass eine Rechtsvertretung gezielt dort erfolgt, wo sie im konkreten Verfahren erforderlich ist.

2.3 Bestehender Rechtsschutz und Rechtsberatung

Der bestehende Rechtsschutz von Personen in Administrativhaft beruht auf dem Zusammenwirken mehrerer sich ergänzender Instrumente:

- Die Rechtmässigkeit des Freiheitsentzugs wird innert kurzer Frist (96 Stunden) durch eine unabhängige richterliche Instanz überprüft.
- Daneben steht den Betroffenen die Möglichkeit der unentgeltlichen Rechtsverteidigung nach Art. 29 Abs. 3 BV offen.
- Zudem bietet die Beratungsstelle für Asylsuchende der Region Basel (BAS) vor Ort im Gefängnis Bässlergut für alle von Zwangsmassnahmen betroffenen Personen eine unabhängige und niederschwellige Rechtsberatung an. Diese ermöglicht eine erste Einschätzung der individuellen Situation, informiert über Rechte und Verfahrensoptionen und kann bei Bedarf die Vermittlung einer anwaltlichen Vertretung einleiten. Gerade für Personen, denen die rechtlichen Abläufe fremd sind und die sich in einer belastenden Haftsituation befinden, stellt dieses Beratungsangebot eine wichtige Orientierungshilfe dar.

Das Zusammenwirken dieser Instrumente gewährleistet, dass die Verfahrensrechte der Betroffenen auch unter den spezifischen Bedingungen der Administrativhaft effektiv wahrgenommen werden können.

2.4 Abgrenzung zur notwendigen Verteidigung im Strafverfahren

Die Motion stützt sich wesentlich auf eine Parallele zum Strafverfahrensrecht. Gemäss Art. 131 StPO ist eine notwendige Verteidigung unter anderem dann sicherzustellen, wenn sich die beschuldigte Person seit mehr als zehn Tagen in Haft befindet.

Im Strafverfahren umfasst der Verfahrensgegenstand regelmässig eine vielschichtige Beweiswürdigung, die rechtliche Einordnung komplexer Sachverhalte sowie die Bemessung einer Sanktion, die bis zu einem mehrjährigen Freiheitsentzug führen kann. Die Administrativhaft weist diese Komplexität nicht auf. Sie dient der Sicherstellung des Wegweisungsvollzugs, und der Prüfungsgegenstand der richterlichen Haftüberprüfung ist klar umrissen. Er beschränkt sich auf die gesetzlichen Haftvoraussetzungen, die Verhältnismässigkeit der Haftdauer und die Durchführbarkeit des Vollzugs.

Die strukturellen Gründe, die im Strafverfahren eine notwendige Verteidigung erfordern, lassen sich daher nicht auf das Administrativhaftverfahren übertragen. Ein zwingender Systemwechsel hin zu einer automatischen Verteidigung lässt sich aus diesem Vergleich deshalb nicht ableiten.

2.5 Würdigung der Motionsforderung

Der Regierungsrat anerkennt das Anliegen der Motion, den Rechtsschutz von Personen in Administrativhaft zu stärken. Die Administrativhaft stellt einen schwerwiegenden Eingriff in die persönliche Freiheit dar. Die Betroffenen befinden sich häufig in einer besonders verletzlichen Situation und verfügen oft weder über ausreichende Sprachkenntnisse noch über Vertrautheit mit dem schweizerischen Rechtssystem. Der Regierungsrat ist sich bewusst, dass die Hürde, in dieser Situation selbständig ein Gesuch um Rechtsverteidigung zu stellen, für die Betroffenen hoch sein

kann. Entsprechend kommt einem wirksamen und tatsächlich zugänglichen Rechtsschutz besondere Bedeutung zu.

Die Motion verlangt die Einführung eines generellen Anspruchs auf unentgeltliche Rechtsvertretung ab einer Haftdauer von zehn Tagen. Wie unter den Ziffern 2.2 und 2.3 dargelegt, gewährleistet das bestehende System bereits heute einen wirksamen Rechtsschutz: Die richterliche Haftprüfung erfolgt innert kurzer Frist, die unentgeltliche Rechtsverteidigung wird bei Vorliegen der verfassungsrechtlichen Voraussetzungen gewährt und die niederschwellige Rechtsberatung durch die BAS vor Ort stellt sicher, dass Betroffene ihre Rechte kennen und wahrnehmen können. Das bestehende System reagiert dabei bereits auf die Haftdauer. Der von der Motion angestrebte verstärkte Rechtsschutz bei längerer Haft wird somit im Rahmen der geltenden Ordnung bereits verwirklicht. Ein pauschaler Anspruch auf anwaltliche Vertretung ab einem bestimmten Zeitpunkt würde gegenüber diesem bedarfsorientierten System keinen wesentlichen zusätzlichen Nutzen bringen.

Aus Sicht des Regierungsrats ist es zudem nicht entscheidend, ob ein breiter Zugang zu anwaltlicher Vertretung wünschenswert ist, sondern ob das bestehende System in der Praxis ungenügend ist. Dafür bestehen keine hinreichenden Anhaltspunkte.

2.6 Schlussfolgerung

Die geltende Regelung und Praxis gewährleistet den Rechtsschutz von Personen in Administrativhaft in ausreichendem Masse. Die bestehenden Instrumente mit der richterliche Haftprüfung, der bedarfsorientierten Rechtsverteidigung sowie der niederschweligen Rechtsberatung vor Ort bilden ein System, das den effektiven Rechtsschutz der Betroffenen sicherstellt. Der von der Motion gezogene Vergleich mit dem Strafverfahren vermag angesichts der grundlegend unterschiedlichen Verfahrensstruktur keinen Systemwechsel zu begründen.

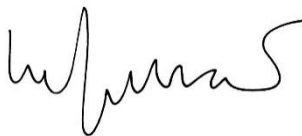
3. Antrag

Aufgrund dieser Stellungnahme beantragt der Regierungsrat, die Motion Nicola Goepfert und Konsorten betreffend Gewährung einer unentgeltlichen Rechtsvertretung ab zehn Hafttagen für alle Haftarten bei fehlenden finanziellen Mitteln nicht zu überweisen.

Im Namen des Regierungsrates des Kantons Basel-Stadt



Dr. Conradin Cramer
Regierungspräsident



Marco Greiner
Vizestaatsschreiber