



An den Grossen Rat

25.5546.02

JSD/P255546

Basel, 22. April 2026

Regierungsratsbeschluss vom 21. April 2026

Motion Heidi Mück und Konsorten betreffend « Kinderrechte umsetzen: Für ein Verbot ausländerrechtlicher Administrativhaft für Minderjährige im Kanton Basel-Stadt»; Stellungnahme

Der Grosse Rat hat an seiner Sitzung vom 4. Februar 2026 die nachstehende Motion Heidi Mück und Konsorten dem Regierungsrat überwiesen:

«Die Schweiz hat sich mit der Ratifizierung der Konvention über die Rechte des Kindes der Vereinten Nationen (UNO-Kinderrechtskonvention) verpflichtet, die Kinderrechte umzusetzen. Gleichzeitig gestattet die Schweiz die Unterbringung von Jugendlichen über 15 Jahren in Administrativhaft für eine Dauer von zwölf Monaten (Art. 79 AIG).

Der UN-Ausschuss für die Rechte des Kindes (CRC) hat seit langem klargestellt, dass die Inhaftierung von Minderjährigen aufgrund ihres Migrationsstatus immer eine Verletzung ihrer Rechte darstellt (übergeordnetes Kindesinteresse, Art. 3 KRK) und verboten sein sollte. Auch die Nationale Kommission zur Verhütung von Folter (NKVF) und das Flüchtlingskommissariat der Vereinten Nationen (UNHCR) sprechen sich gegen die Administrativhaft von Minderjährigen aus. Laut dem UNHCR gibt es eindeutige Belege dafür, dass die Inhaftierung schwerwiegende psychische und physische Folgen für Minderjährige hat, einschliesslich Traumata, Angstzuständen, Depressionen und Entwicklungsstörungen, selbst wenn die Haftbedingungen angemessen und die Haftdauer kurz sind.

Für die Umsetzung der Kinderrechtskonvention sind in erster Linie die Kantone und Gemeinden zuständig. Der Kanton Basel-Stadt hat hierzu mit dem Gesetz betreffend Förder- und Hilfeleistungen für Kinder und Jugendliche (KJG) wesentliche Grundsätze der UNO-Kinderrechtskonvention rechtlich verankert und trägt auch das UNICEF Label «Kinderfreundliche Gemeinde».

In der mündlichen Antwort auf die Interpellation 25.5448.01 vom 15.10. erklärte die Vorsteherin des JSD, dass der Kanton keine Haft für Minderjährige im Ausschaffungsgefängnis Bässlergut anordnet, aber Minderjährige aus Baselland und Solothurn überwiesen bekommt. Daneben gibt es Fälle in Basel-Stadt, bei denen Minderjährige im Rahmen der «kurzfristigen Festhaltungen» (ohne richterliche Prüfung bzw. unter herabgesetzten Anforderungen bis zu 96 Stunden) inhaftiert werden. Zu betonen ist, dass es sich bei der ausländerrechtlichen Administrativhaft um eine Verwaltungsmassnahme handelt, der keine Straftat vorausging.

Die Administrativhaft von Kindern und Jugendlichen steht in krassem Widerspruch zu Art. 37 der UNO-Kinderrechtskonvention. Die Kantone Genf und Neuenburg haben ein Verbot der Administrativhaft für Kinder und Jugendliche bereits erfolgreich eingeführt, ohne dass dadurch die öffentliche Sicherheit oder die Durchsetzung von Wegweisungen beeinträchtigt wurde.

Ein klares gesetzliches Verbot würde den Kanton Basel-Stadt als Vorreiter in der Umsetzung von Kinderrechten in der Deutschschweiz positionieren.

Die Unterzeichnenden fordern daher den Regierungsrat auf, dem Grossen Rat eine Vorlage zu unterbreiten, die die ausländerrechtliche Administrativhaft (kurzfristige Festhaltung, Vorbereitungs-, Ausschaffungs-, Dublin- und Durchsetzungshaft) für Minderjährige unter 18 Jahren im Kanton Basel-Stadt verbietet.

Heidi Mück, Franziska Stier, Daniel Gmür, Fleur Weibel, Beda Baumgartner, Bülent Pekerman, Amina Trevisan, Oliver Bolliger, Brigitta Gerber, Johannes Sieber, Hanna Bay, Nicola Goepfert, 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 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, interkantonales Recht oder kantonales Verfassungsrecht). Zudem ist eine Motion gemäss § 42 Abs. 2 GO 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

Die vorliegende Motion fordert vom Regierungsrat «dem Grossen Rat eine Vorlage zu unterbreiten, die die ausländerrechtliche Administrativhaft (kurzfristige Festhaltung, Vorbereitungs-, Ausschaffungs-, Dublin- und Durchsetzungshaft) für Minderjährige unter 18 Jahren im Kanton Basel-Stadt verbietet».

1.3 Rechtliche Prüfung

Gemäss Art. 121 Abs. 1 der Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 18. April 1999 (BV, SR 101) ist die Gesetzgebung über die Ein- und Ausreise, den Aufenthalt und die Niederlassung von Ausländerinnen und Ausländern sowie über die Gewährung von Asyl Sache des Bundes. Laut Art. 3 BV kommt den Kantonen indes dort eine subsidiäre Generalkompetenz zu, wo der Bund die Autonomie der Kantone nicht beschränkt. Daraus folgt, dass die Kantone mit dem Vollzug des Ausländerrechts (Behördenzuständigkeiten, Haftvollzug, Organisation der Einrichtungen) betraut sind.

Die ausländerrechtliche Administrativhaft ist in der Schweiz als administrative Zwangsmassnahme ausgestaltet und weist keinen Strafcharakter auf. Die Haftformen sind auf Bundesebene im Ausländer- und Integrationsgesetz vom 16. Dezember 2005 (AIG, SR 142.20) geregelt und umfassen namentlich die kurzfristige Festhaltung (Art. 73 AIG), die Vorbereitungshaft (Art. 75 AIG), die Ausschaffungshaft (Art. 76 AIG), die Dublin-Haft (Art. 76a AIG) sowie die Ausschaffungshaft wegen fehlender Mitwirkung (Art. 77 AIG) und die Durchsetzungshaft (Art. 78 AIG). Vollzugs- und Verfahrensfragen werden in Art. 80 ff. AIG geregelt. Gemäss Art. 80 Abs. 4 sowie Art. 80a Abs. 5 AIG ist die Anordnung einer ausländerrechtlichen Administrativhaft gegenüber Minderjährigen unter 15 Jahren ausgeschlossen. Art. 124 Abs. 2 AIG hält fest, dass die Kantone die notwendigen Bestimmungen zum Vollzug des AIG erlassen.

Im Kanton Basel-Stadt regelt das Gesetz über den Vollzug der Zwangsmassnahmen im Ausländerrecht (SG 122.300) die kantonale Zuständigkeit. Gemäss § 5 Abs. 1 dieses Gesetzes ordnet die Migrationsbehörde die Vorbereitungs-, Ausschaffungs- oder Durchsetzungshaft an. Ergänzend enthalten das Justizvollzugsgesetz (JVG, SG 258.200) und die Justizvollzugsverordnung (JVV, SG 258.210) Bestimmungen zum Vollzug. Aus § 3 Abs. 3 und § 8 des Gesetzes über den Vollzug der Zwangsmassnahmen im Ausländerrecht geht hervor, dass eine Haft bei Jugendlichen nur als letztes Mittel angewendet werden darf, eine rechtliche Verbeiständung erfordert und zeitlich streng begrenzt ist. Generell ist nach Art. 81 Absatz 3 AIG und § 14 Abs. 1 des kantonalen Gesetzes beim Vollzug der Haft Jugendlicher auf ihre Bedürfnisse besondere Rücksicht zu nehmen.

Die Motion verlangt ein kantonales Verbot der ausländerrechtlichen Administrativhaft für Minderjährige. Die Bestimmungen über die ausländerrechtlichen Zwangsmassnahmen im Ausländer- und Integrationsgesetz (Art. 73 ff. AIG) erfassen namentlich die Voraussetzungen, die zulässigen Haftarten (Vorbereitungs-, Ausschaffungs-, Durchsetzungshaft und kurzfristige Festhaltung), die Haftdauer sowie den Rechtsschutz. Nach konstanter Rechtsprechung des Bundesgerichts handelt es sich dabei um ein abschliessend geregeltes System: Freiheitsentziehende Zwangsmassnahmen im Ausländerrecht sind aufgrund ihres schweren Grundrechtseingriffs nur zulässig, wenn sie sich auf eine klare bundesrechtliche Grundlage stützen und die gesetzlichen Voraussetzungen erfüllt sind (vgl. insbes. BGE 125 II 217, Erw. 2 f. zur Abgeschlossenheit der bundesrechtlichen Regelung; BGE 130 II 56, Erw. 4.1 f. zur Ausschaffungshaft; BGE 134 II 201, Erw. 2.2 f. zur Durchsetzungshaft). Gleichzeitig hat das Bundesgericht hervorgehoben, dass die verschiedenen Haftarten systematisch aufeinander abgestimmt und voneinander abgegrenzt sind (BGE 135 II 105, Erw. 2.2). Die bundesrechtlichen Regelungen über die Administrativhaft lassen für kantonale Abweichungen keinen Raum. Den Kantonen verbleibt im Bereich der Administrativhaft lediglich die Zuständigkeit für den Vollzug (Organisation, Unterbringung, praktische Durchführung). Sie sind jedoch insbesondere nicht befugt, zusätzliche Haftgründe zu schaffen, bundesrechtliche Hafttatbestände einzuschränken oder auszuschliessen, oder die gesetzlich vorgesehenen Massnahmen durch eigene Regelungen zu ersetzen.

Ein kantonales Verbot würde die bundesrechtliche Regelung inhaltlich derogieren, indem es eine vom Bundesrecht vorgesehene Massnahme kategorisch ausschliesst (Art. 49 Abs. 1 BV) und eine gesetzlich vorgesehene Zwangsmassnahme trotz Vorliegen der Voraussetzungen nach dem AIG nicht mehr angewendet werden könnte. Die Motionsforderung geht über eine blosser Vollzugsgestaltung hinaus und verstösst somit gegen höherrangiges Recht. Sie erweist sich daher als rechtlich unzulässig.

1.4 Schlussfolgerung

Die Motion ist als rechtlich unzulässig anzusehen, weil sie gegen Bundesrecht verstösst.

2. Materielle Prüfung

2.1 Ausländerrechtliche Zwangsmassnahmen

2.1.1 Zweck

Die ausländerrechtlichen Zwangsmassnahmen gemäss Art. 73 ff. AIG umfassen verschiedene Instrumente zur Sicherstellung des Wegweisungsvollzugs. Dazu zählen freiheitsentziehende Massnahmen (die in Ziff. 1 dargestellten Administrativhaften sowie die kurzfristige Festhaltung) und freiheitsbeschränkende Massnahmen (Ein- und Ausgrenzungen sowie Meldepflichten).

Sie kommen insbesondere zur Anwendung, wenn eine ausländische Person kein Aufenthaltsrecht (mehr) besitzt und ihrer Ausreiseverpflichtung nicht nachkommt oder konkrete Anhaltspunkte bestehen, dass sie sich dem Vollzug entziehen will.

Sämtliche Zwangsmassnahmen unterliegen dem Verhältnismässigkeitsprinzip, sind zeitlich begrenzt und unterstehen der gerichtlichen Kontrolle.

2.1.2 Abgrenzung Administrativhaft und kurzfristige Festhaltung

Im Folgenden ist zwischen der Administrativhaft im engeren Sinn und der kurzfristigen Festhaltung zu unterscheiden.

Die Administrativhaft stellt eine freiheitsentziehende Massnahme dar. Sie wird insbesondere angeordnet, wenn ein Wegweisungsverfahren läuft oder bereits rechtskräftig abgeschlossen ist, und konkrete Hinweise bestehen, dass sich die betroffene Person dem Vollzug entziehen will, etwa durch fehlende Mitwirkung bei der Identitätsabklärung oder bei der Beschaffung von Reisedokumenten.

Die kurzfristige Festhaltung ist demgegenüber auf maximal 72 Stunden beschränkt und stellt keine Haft im engeren Sinn dar. Sie dient der Sicherung der Anwesenheit, der Identitätsabklärung sowie der Vorbereitung weiterer Verfahrensschritte und ist als vorgelagerte sichernde Massnahme ausgestaltet.

2.2 Anwendung bei Minderjährigen

2.2.1 Rechtslage

Gemäss Art. 80 Abs. 4 sowie Art. 80a Abs. 5 AIG ist die Anordnung von Administrativhaft gegenüber Minderjährigen unter 15 Jahren ausgeschlossen.

Für Jugendliche über 15 Jahren ist sie grundsätzlich zulässig, unterliegt jedoch strengen Voraussetzungen: Sie darf nur als letztes Mittel angeordnet werden, setzt eine rechtliche Verbeiständung voraus und ist zeitlich eng zu begrenzen. Zudem ist den besonderen Bedürfnissen von Minderjährigen im Vollzug Rechnung zu tragen (Art. 81 Abs. 3 AIG sowie kantonales Recht).

Für andere Zwangsmassnahmen, insbesondere die kurzfristige Festhaltung, bestehen hingegen weder auf Bundes- noch auf Kantonsebene ausdrückliche Einschränkungen. Auch hier ist jedoch stets das Kindeswohl zu berücksichtigen.

2.3 Praxis des Migrationsamtes Basel-Stadt

Das Migrationsamt Basel-Stadt ordnet in der Praxis keine Administrativhaft gegenüber Minderjährigen an. Auch die Partnerkantone greifen nur in absoluten Ausnahmefällen darauf zurück. Stattdessen werden mildere Zwangsmassnahmen eingesetzt, insbesondere Meldepflichten oder Eingrenzungen. Der Vollzug von Wegweisungen erfolgt in diesen Fällen in der Regel aus der bestehenden Unterkunft heraus.

Kurzfristige Festhaltungen werden hingegen auch bei Minderjährigen angewendet. Dies betrifft insbesondere Situationen, in denen eine unmittelbare Klärung der Identität erforderlich ist oder eine Person im Rahmen polizeilicher Interventionen auffällt. Die kurzfristige Festhaltung dient in diesen Fällen der Identitätsfeststellung, der Klärung des Aufenthaltsstatus sowie der Übergabe an die zuständigen Behörden oder die gesetzliche Vertretung.

2.4 Einordnung kantonaler Regelungen (Genf und Neuenburg)

Die in der Motion erwähnten kantonalen Regelungen in Genf und Neuenburg beziehen sich nur auf Massnahmen mit Freiheitsentzug, die über die kurzzeitige Sicherung hinausgehen. Die Genfer Gesetzesbestimmung bezieht sich sodann nur auf Minderjährige mit Familien und gilt somit nicht explizit auch für unbegleitete Minderjährige. Hinzu kommt, dass es sich bei beiden Kantonen um ältere Bestimmungen handelt, die deutlich vor dem neuen Bundesrecht in Kraft getreten sind.

2.5 Konsequenzen eines Verbotes

Da das Migrationsamt Basel-Stadt praxismässig keine Administrativhaften gegenüber Minderjährigen verfügt, wäre ein Verbot der Administrativhaft für Minderjährige von geringer praktischer Tragweite. Sollte die Motion darüber hinaus auch die Unterbringung von Minderjährigen umfassen, die von den Partnerkantonen ins Ausschaffungsgefängnis Bässlergut eingewiesen werden, könnten die bestehenden interkantonalen Vereinbarungen – auch wenn nur Einzelfälle betroffen wären – nicht mehr eingehalten werden.

Ein Verbot von kurzfristigen Festhaltungen bei Minderjährigen hätte hingegen erhebliche praktische Auswirkungen: Bei einem solchen Verbot würde ein operativ notwendiges Minimalinstrument zur Sicherstellung eines geordneten Vollzugs wegfallen, was in der Praxis häufig zu einem unmittelbaren Abbruch des Verfahrens führen würde, wenn die betroffene Person faktisch nicht mehr verfügbar wäre. Den Behörden fehlte damit die Möglichkeit, Personen, die sich als minderjährig bezeichnen, zur Sicherung von Identitätsabklärungen, Verfügungseröffnungen oder behördlichen Übergaben kurzfristig festzuhalten. Die betroffenen Personen müssten sofort freigelassen werden, sofern nicht offensichtlich eine Minderjährigkeit ausgeschlossen werden kann und könnten sich dem Verfahren durch Untertauchen entziehen. In einem urbanen Umfeld wie Basel mit hoher Mobilität ist dies besonders relevant.

Im Ergebnis würde die Verfahrenssicherung in der Anfangsphase erheblich geschwächt, und der Vollzug von Wegweisungsentscheiden sowie die Umsetzung des Dublin-Verfahrens wäre in vielen Fällen kaum mehr möglich. Dies würde durch die in der Praxis oft schwierige Altersfeststellung im Übergangsbereich um das 18. Altersjahr zusätzlich verschärft und der Anreiz zu falschen Altersangaben könnte erhöht werden, was den Vollzug weiter beeinträchtigen würde. Mit einem absoluten kantonalen Verbot aller Haftformen bei Minderjährigen, namentlich der kurzfristigen Festhaltung, würde der Kanton den Vollzug des Ausländer- und Asylgesetzes faktisch teilweise vereiteln. Dabei ist zu beachten, dass kurzfristige Festhaltungen häufig der Abklärung des Aufenthaltsstatus und der anschliessenden Übergabe an den zuständigen Kanton dienen. Ein generelles Verbot würde folglich auch die Erfüllung bundesrechtlicher Pflichten dieser Kantone erheblich beeinträchtigen und hätte damit Auswirkungen über den Kanton Basel-Stadt hinaus.

Letztlich ist darauf hinzuweisen, dass die Kantone gemäss Art. 89a des Asylgesetzes als Subventionsempfänger mitwirkungspflichtig sind. Der Bund kann bereits ausgerichtete Pauschalabgeltungen von den Kantonen zurückfordern, wenn ein Kanton die Vollzugsaufgaben nicht oder nur mangelhaft erfüllt und keine entschuldbaren Gründe vorliegen.

2.6 Schlussfolgerung

Neben der in Ziff. 1 begründeten rechtlichen Unzulässigkeit der Motion zeigt sich aus materieller Sicht, dass ein generelles Verbot der ausländerrechtlichen Administrativhaft und insbesondere der kurzfristigen Festhaltung gegenüber Minderjährigen erhebliche praktische und vollzugstechnische Probleme verursachen würde. Gleichzeitig besteht im Kanton Basel-Stadt hinsichtlich der Administrativhaft gegenüber Minderjährigen kein praktischer Regelungsbedarf, da diese gemäss geltender Praxis nicht angeordnet wird.

3. Antrag

Angesichts der rechtlichen Unzulässigkeit wegen Verstoss gegen Bundesrecht sowie zur Sicherstellung des Vollzugs durch das Migrationsamt beantragen wir, die Motion Heidi Mück und Konsorten betreffend "Kinderrechte umsetzen: Für ein Verbot ausländerrechtlicher Administrativhaft für Minderjährige im Kanton Basel-Stadt" dem Regierungsrat nicht zu überweisen.

Im Namen des Regierungsrates des Kantons Basel-Stadt



Dr. Conradin Cramer
Regierungspräsident



Marco Greiner
Vizestaatschreiber