



**Verwaltungsinterne Verfahren bei der Verfügung von
Einreiseverboten durch das Bundesamt für Polizei (fedpol)
Bericht der Geschäftsprüfungskommission des Ständerates**

vom 11. November 2025

Das Wichtigste in Kürze

Das Bundesamt für Polizei (fedpol) kann zur Wahrung der Sicherheit der Schweiz gegenüber Ausländerinnen und Ausländern ein Einreiseverbot verfügen. Anfang 2025 berichteten die Medien über einen Fall, bei welchem fedpol zunächst ein Einreiseverbot ablehnte, kurz darauf aber dennoch ein solches verfügte. In den Medien wurde über eine Druckausübung auf fedpol spekuliert. Zudem zeigte sich, dass sich bereits im Herbst 2024 ein ähnlicher Fall ereignet hatte.

Die Geschäftsprüfungskommission des Ständerates (GPK-S) untersuchte in der Folge den Ablauf und die Zuständigkeiten beim Erlass eines Einreiseverbots. Sie befasste sich auch mit der Aufsichtstätigkeit des Eidgenössischen Justiz- und Polizeidepartements (EJPD) über die Verfügungspraxis von fedpol. Für ihre Untersuchung holte die Kommission schriftliche Informationen ein, nahm Einsicht in die Verfahrensakten von fedpol und führte ergänzend mehrere Anhörungen durch.

Zu beachten ist, dass sich die Arbeiten der Kommission auf die Geschäftsführungsaspekte beschränkten, d.h. die Rechts- und Zweckmässigkeit des Verfahrens innerhalb von fedpol und der Aufsichtstätigkeit des EJPD. Aufgrund der Gewaltenteilung untersuchte die Kommission hingegen nicht die Rechtmässigkeit der Verfügungen. Diese sind aktuell Gegenstand von beim Bundesverwaltungsgericht hängigen Beschwerdeverfahren.

Die Untersuchung hat bestätigt, dass in den beiden Fällen seitens fedpol zuerst der Erlass eines Einreiseverbots abgelehnt, diese aber aufgrund eines nachfolgenden Entscheids der damaligen Direktorin von fedpol nach einer Intervention seitens des Kantons Zürich schliesslich doch verfügt wurden. In beiden Fällen stellte die Kommission fest, dass die Begründung für die Einreiseverbote nur sehr summarisch aus den Unterlagen hervorgeht. Aus ihrer Sicht wurden die Akten nur ungenügend vollständig geführt. Gemäss Angaben von fedpol wich der Ablauf bei den oben genannten Fällen vom üblichen Vorgehen ab.

Im Allgemeinen erachtet die GPK-S zudem die Regelung der Entscheidkompetenzen bei der Behandlung von Gesuchen um Einreiseverbote als ungenügend. Dies betrifft die Zuständigkeiten innerhalb von fedpol, aber auch die Regelung, in welchen Fällen fedpol einen Entscheid dem EJPD zu unterbreiten hat.

Was schliesslich die Aufsichtstätigkeit des EJPD über fedpol angeht, ist die Kommission der Ansicht, dass diese zumindest in den zwei untersuchten Fällen nicht angemessen war und künftig umfassender sein sollte. Dabei darf sich das Departement nicht auf eine rein reaktive Rolle beschränken.

Die Kommission unterbreitet dem Bundesrat fünf Empfehlungen zur Verbesserung in den genannten Punkten. Sie bittet ihn, zu diesen Empfehlungen sowie zu den Feststellungen des Berichts bis Ende Februar 2026 Stellung zu nehmen.

Bericht

1 Einleitung

1.1 Ausgangslage

Das Bundesamt für Polizei (fedpol) kann als präventiv-polizeiliche Massnahme zur Wahrung der inneren oder der äusseren Sicherheit der Schweiz gegenüber Ausländerinnen und Ausländern ein Einreiseverbot verfügen.¹ Voraussetzung für die Verfügung ist gemäss Rechtsprechung das Vorliegen konkreter und aktueller Anhaltspunkte, die den Schluss zulassen, von der betroffenen Person könne mit gewisser Wahrscheinlichkeit eine Gefährdung der Sicherheit in der Schweiz ausgehen (bspw. durch gewalttätigen Extremismus oder Terrorismus).² Das Verbot muss zudem verhältnismässig sein. Bei der Beurteilung der Voraussetzungen für den Erlass eines Einreiseverbots kommt fedpol als verfügender Behörde ein gewisser Ermessensspielraum zu.

Ende Januar 2025 berichteten verschiedene Medien, dass fedpol einem US-amerikanischen Staatsbürger auf Antrag der Kantonspolizei Zürich die Einreise in die Schweiz verboten habe, um seine Teilnahme an einer Veranstaltung in Zürich zu verhindern.³ Gemäss späteren Medienberichten, welche sich auf den E-Mailverkehr zwischen den beteiligten Behörden stützten, hatten sich der Nachrichtendienst des Bundes (NDB), das Staatssekretariat für Migration (SEM) und zunächst auch fedpol gegen ein Einreiseverbot ausgesprochen; fedpol habe aber in der Folge dennoch ein Einreiseverbot verfügt.⁴ In der Medienberichterstattung wurde der Verdacht geäussert, dass auf fedpol seitens der Sicherheitsdirektion des Kantons Zürich Druck ausgeübt worden sei. Zudem zeigte sich im Verlauf der Abklärungen, dass sich bereits im Oktober 2024 ein ähnlicher Fall ereignet hatte. Auch bei diesem Fall hatte fedpol zuerst ein Einreiseverbot abgelehnt.

Hinzuweisen ist in diesem Zusammenhang auch auf den Wechsel an der Spitze von fedpol. Die bisherige Direktorin war bis Ende Januar 2025 im Amt und wurde Anfang Februar 2025 von ihrer Nachfolgerin abgelöst. Im Bericht wird deshalb jeweils präzisiert, ob die Rede von der neuen oder ehemaligen Direktorin ist.

1.2 Gegenstand der Untersuchung

Die Geschäftsprüfungskommission des Ständerates (GPK-S) befasste sich mit den verwaltungsinternen Verfahren bei der Verfügung von Einreiseverboten durch das

¹ Art. 67 Abs. 4 Ausländer- und Integrationsgesetz vom 16.12.2005 (AIG; [SR 142.20](#))

² Vgl. etwa das [Urteil](#) des Bundesverwaltungsgerichts C-1118/2006 vom 2.7.2010

³ U.a. Artikel in der NZZ vom 25.1.2025 «Islamist plant Auftritt in Zürich» und vom

27.1.2025 «Islamist kurz vor Auftritt in Zürich verhaftet»

⁴ Artikel im Tagesanzeiger vom 19.2.2025 «Der Kanton Zürich setzt sich durch» und Artikel in Le Courrier vom 14.3.2025 «Chaos autour d'une arrestation»

Bundesamt für Polizei (fedpol) im Allgemeinen und mit den oben genannten Fällen im Besonderen.⁵

Die Arbeiten der Kommission beschränkten sich auf die folgenden Geschäftsführungsaspekte: das Verfahren innerhalb von fedpol und die Aufsichtstätigkeit des EJPD. Die GPK-S befasste sich aufgrund der Gewaltenteilung nicht mit der Rechtmässigkeit der Beschlüsse von fedpol, die in Form von Verfügungen ergingen. Diese sind Gegenstand von beim Bundesverwaltungsgericht hängigen Beschwerdeverfahren. Ihre inhaltliche Beurteilung obliegt dem Gericht.

1.3 Vorgehen der GPK-S

Die Subkommission EJPD/BK der GPK-S⁶ liess sich von fedpol zwischen Februar und Mai 2025 schriftlich und mündlich⁷ über die allgemeinen Verfahren informieren sowie über das Vorgehen in den beiden genannten Fällen. Sie nahm zudem Einsicht in die Verfahrensakten von fedpol zu diesen Fällen. Im August 2025 hörte sie die zum Zeitpunkt der beiden Verfügungen amtierende Direktorin des fedpol sowie eine Vertretung des Eidgenössischen Justiz- und Polizeidepartements (EJPD)⁸ an.

Die Subkommission verabschiedete am 9. Oktober 2025 einen Entwurf des vorliegenden Berichts und konsultierte dazu das EJPD, fedpol, die bis Ende Januar 2025 amtierende Direktorin von fedpol, das SEM und den NDB.

Die GPK-S verabschiedete am 11. November 2025 den vorliegenden Bericht und beschloss, diesen zu veröffentlichen und dem Bundesrat zur Stellungnahme zu unterbreiten.

2 Rechtliche Grundlagen

Zuständige Behörde für die Verfügung eines Einreiseverbots zur Wahrung der inneren oder der äusseren Sicherheit der Schweiz nach Artikel 67 Absatz 4 des Ausländer- und Integrationsgesetzes (AIG) ist fedpol. fedpol hat vor Erlass einer Verfügung den NDB anzuhören. «Politisch bedeutsame Fälle» hat fedpol gemäss Artikel 11 Absatz 1 der Organisationsverordnung EJPD (OV-EJPD)⁹ nach Rücksprache mit dem Eidge-

⁵ Im Fall vom Januar 2025 verfügte fedpol zudem auch die Ausweisung der betroffenen Person (Art. 68 AIG). Diese Verfügung wurde nicht in die Untersuchung der Kommission einbezogen.

⁶ Die Subkommission setzte sich zu diesem Zeitpunkt zusammen aus den Ständerätinnen Céline Vara und Heidi Z'graggen sowie den Ständeraten Carlo Sommaruga (Präsident), Josef Dittli und Pirmin Schwander. Anfang Juni 2025 übernahm Ständerat Fabien Fivaz den Sitz von Céline Vara.

⁷ Anhörung vom 19.5.2025 der Direktorin von fedpol sowie des Leiters des Direktionsbereichs Kriminalprävention und Recht und des Leiters des Bereichs Polizeiliche Verfügungen

⁸ Anhörung vom 21.8.2025 des Generalsekretärs des EJPD und des Leiters des Rechtsdienstes des EJPD

⁹ Organisationsverordnung für das Eidgenössische Justiz- und Polizeidepartement vom 17.11.1999 (OV-EJPD; [SR 172.213.1](#))

nössischen Departement für auswärtige Angelegenheiten (EDA) und dem NDB dem Departement vor; dieses kann sie dem Bundesrat zum Entscheid unterbreiten.

Das Verwaltungsverfahren richtet sich nach den Bestimmungen des Verwaltungsverfahrensgesetzes (VwVG)¹⁰. Im Zusammenhang mit der vorliegenden Untersuchung ist zudem auf die Aktenführungspflicht der Verwaltung hinzuweisen, welche sich u.a. aus der Archivierungsgesetzgebung¹¹ ergeben. Gemäss Artikel 3 Absatz 1 VBGA sorgen die Verwaltungseinheiten für die Nachvollziehbarkeit und Nachweisbarkeit ihrer Geschäftstätigkeit in ihren Unterlagen. Artikel 22 Absatz 1 der Regierungs- und Verwaltungsorganisationsverordnung (RVOV)¹² verlangt, dass die Verwaltungseinheiten den Nachweis über die eigene Geschäftstätigkeit aufgrund einer systematischen Geschäftsverwaltung führen. Dies setzt voraus, dass entscheidungswesentliche Informationen verschriftlicht werden.¹³

Was die Führungsaufgabe einer Amtsdirektorin bzw. eines Amtsdirektors anbelangt, ist Artikel 45 des Regierungs- und Verwaltungsorganisationsgesetzes (RVOG)¹⁴ einschlägig. Gemäss diesem sind Erstere für die Führung der ihnen unterstellten Ämter verantwortlich. Grundsätzlich verfügt eine Amtsdirektorin bzw. ein Amtsdirektor gegenüber ihrem Amt über uneingeschränkte Weisungs-, Kontroll- und Selbsteintrittsrechte.¹⁵

Im vorliegenden Zusammenhang von Belang ist weiter die Pflicht der ständigen und systematischen Aufsicht grundsätzlich aller vorgesetzten Stellen in der Verwaltungshierarchie. Diese ergibt sich aus den Artikeln 37, 38 und 45 RVOG.

3 Feststellungen

3.1 Amtinterne Verfahren bei fedpol

3.1.1 Ablauf der Verfahren im Regelfall

Ausgangspunkt für die Eröffnung eines Verfahrens auf Erlass eines Einreiseverbots nach Artikel 67 Absatz 4 AIG bildet entweder ein Antrag des NDB oder einer anderen kantonalen oder eidgenössischen Behörde. fedpol kann zudem auch aufgrund eigener Feststellungen aktiv werden.

Der bei fedpol zuständige Bereich «Polizeiliche Verfügungen» (im Folgenden «zuständiger Bereich») führt in der Regel das gesamte Verfahren.¹⁶

¹⁰ Verwaltungsverfahrensgesetz vom 20.12.1968 (VwVG; [SR 172.021](#))

¹¹ Archivierungsgesetz vom 26. Juni 1998 (BGA; [SR 152.1](#)) und Archivierungsverordnung vom 8. September 1999 (VBGA; [SR 152.11](#))

¹² Regierungs- und Verwaltungsorganisationsverordnung vom 25.11.1998 (RVOV; [SR 172.010.1](#))

¹³ Die Pflicht zur vollständigen Aktenführung ergibt sich auch aus dem Akteneinsichtsrecht gemäss Artikel 26 VwVG. Dieses setzt eine vollständige Aktenführung voraus (vgl. [BGE 130 II 473](#), E. 4.1, und Biaggini Giovanni, Art. 29, [BV Kommentar](#), OFK, 2017, N 21).

¹⁴ Regierungs- und Verwaltungsorganisationsgesetzes vom 21.3.1997 (RVOG; [SR 172.010](#))

¹⁵ Vgl. Art. 45 i.V.m. Art. 38 RVOG; Thomas Sägesser, Art. 45, Kommentar zum Regierungs- und Verwaltungsorganisationsgesetz RVOG vom 21. März 1997, Rz. 5

¹⁶ Brief fedpol vom 14.4.2025

Der zuständige Bereich erhebt den rechtserheblichen Sachverhalt von Amtes wegen (Art. 12 VwVG). Er tauscht sich zu diesem Zweck mit anderen Behörden aus, insbesondere der antragstellenden Stelle. Er hört namentlich den NDB an.¹⁷

Kommt der zuständige Bereich nach Abklärung des Sachverhalts zum Schluss, dass die Voraussetzungen für den Erlass eines Einreiseverbots erfüllt sind und die Massnahme verhältnismässig ist, ordnet er das Einreiseverbot an. Gelangt er zum Ergebnis, dass fedpol kein Einreiseverbot verfügen kann, teilt er dies der antragstellenden Behörde mit. Bestehen aus Sicht des zuständigen Bereichs Zweifel darüber, ob ein Verbot verfügt werden soll oder nicht, bezieht er den zuständigen Vizedirektor ein, welcher bei Bedarf die Direktorin einbezieht.¹⁸ Für den Einbezug der Direktion von fedpol gibt es keinen vordefinierten Ablauf. Begründet wurde dies von fedpol (unter der neuen Direktorin) damit, dass Interventionen auf dieser Stufe nicht erfolgen sollten.¹⁹

Die Anordnung des Verbots erfolgt mittels einer Verfügung, welche zu begründen ist (Art. 35 Abs. 1 VwVG). Der Entscheid wird schriftlich eröffnet (Art. 34 VwVG).²⁰

Gemäss fedpol wird das EJPD in der Regel nicht einbezogen.²¹ Somit fand die Regelung von Artikel 11 Absatz 1 OV-EJPD, wonach fedpol «politisch bedeutsame» Fälle dem Departement vorzulegen hat, zumindest in den letzten elf Jahren keine Anwendung. Bei der Anhörung der ehemaligen Direktorin von fedpol zeigte sich, dass diese Bestimmung (zumindest bei fedpol) auch wenig bekannt ist.²² Die Einschätzung, ob es sich um einen «politisch bedeutsamen» Fall handelt, überlässt das EJPD fedpol. Es verzichtet auf eine eigene Definition des unbestimmten Rechtsbegriffs der «politischen Bedeutsamkeit».²³ Die beiden genannten konkreten Fälle sind aus Sicht des Departements nicht als «politisch bedeutsam» im Sinne der OV-EJPD zu betrachten.²⁴

3.1.2 Ablauf des Verfahrens im Fall vom Oktober 2024

Die Kantonspolizei Zürich ersuchte fedpol am 3. September 2024 um Prüfung eines Einreiseverbots für einen österreichischen Staatsbürger. Sie begründete dieses Ersuchen damit, dass «sowohl konkrete als auch aktuelle Anhaltspunkte bestehen, die auf eine Gefährdung der inneren oder der äusseren Sicherheit der Schweiz durch die betroffene Person schliessen lassen». Anlass für das Ersuchen war die Information, wonach die betroffene Person plane, im Oktober die Schweiz einzureisen, um (voraussichtlich) im Kanton Zürich einen Vortrag zu halten. Der Vortrag hätte an einer Veranstaltung einer Organisation stattfinden sollen, welche der NDB als der gewalt-

¹⁷ Brief fedpol vom 18.3.2025 und Anhörung fedpol vom 19.5.2025

¹⁸ Anhörung fedpol vom 19.5.2025

¹⁹ Protokoll Anhörung fedpol vom 19.5.2025, S. 2

²⁰ Brief fedpol vom 18.3.2025 und Anhörung fedpol vom 19.5.2025

²¹ Protokoll Anhörung fedpol vom 19.5.2025, S. 3; Protokoll Anhörung der ehemaligen Direktorin fedpol vom 14.8.2025, S. 5

²² Protokoll Anhörung der ehemaligen Direktorin fedpol vom 14.8.2025, S. 5

²³ Brief EJPD vom 2.7.2025, S. 1

²⁴ Brief EJPD vom 2.7.2025, S. 2

tätigen rechtsextremistischen Szene zugehörig erachtete²⁵. Die Kantonspolizei Zürich befürchtete Störaktionen linker Gruppierungen mit Sachbeschädigungen.²⁶

Ebenfalls am 3. September 2024 ersuchte die Kantonspolizei Zürich auch das Staatssekretariat für Migration (SEM), welches ebenfalls über eine entsprechende gesetzliche Grundlage verfügt²⁷, um Erlass eines Einreiseverbots. Das SEM teilte der Kantonspolizei Zürich am 17. September 2024 mit, dass es die Voraussetzungen für den Erlass eines Einreiseverbots nicht als erfüllt erachte.²⁸ Das fedpol und NDB teilten diese Einschätzung.

Der bei fedpol zuständige Bereich bestätigte der Kantonspolizei Zürich am 30. September 2024, dass die Rückmeldung des SEM mit ihm abgesprochen gewesen sei und sich auch aus seiner Sicht ein Einreiseverbot nicht rechtfertigen liesse.²⁹

Nach einer Intervention seitens des Kommandanten der Kantonspolizei Zürich wies die fedpol-Direktorin den für die Einreiseverbote zuständigen Bereich an, dem Gesuch auf Einreiseverbot doch stattzugeben, entgegen der Empfehlung des zuständigen Bereichs³⁰. Die Anweisung erfolgte mündlich und die genauen Umstände lassen sich aufgrund fehlender Unterlagen nicht mehr abschliessend rekonstruieren. Jedenfalls teilte fedpol dem NDB am 9. Oktober 2024 mit, dass es die Verfügung eines Einreiseverbots beabsichtige.³¹ Der NDB informierte fedpol am 10. Oktober 2024, dass er nicht gegen das Einreiseverbot opponiere.³²

Anschliessend verfügte fedpol das Einreiseverbot am 10. Oktober 2024. Es begründete die Verfügung mit dem geplanten Auftritt und insbesondere damit, dass «sowohl konkrete als auch aktuelle Anhaltspunkte bestehen, die auf eine Gefährdung der inneren oder der äusseren Sicherheit der Schweiz durch die betroffene Person schliessen lassen, insbesondere auf die Gefahr der gegenseitigen Vernetzung, Radikalisierung oder Bestärkung zu gewalttätig-extremistischen Straftaten».³³

Das Departement wurde über die Verfügung nicht informiert.³⁴

3.1.3 Ablauf des Verfahrens im Fall vom Januar 2025

Auch in diesem Fall ersuchte die Kantonspolizei – am 22. Januar 2025 – fedpol um Prüfung eines Einreiseverbots für einen US-amerikanischen Staatsbürger. Anlass war eine bevorstehende Veranstaltung in Zürich, bei welchem die Teilnahme der betroffe-

²⁵ Sicherheit Schweiz. [Lagebericht](#) 2023 des NDB, S. 46

²⁶ E-Mail der Kantonspolizei Zürich vom 3.9.2024

²⁷ Das SEM kann gestützt auf Artikel 67 Absatz 1 Buchstabe c AIG Einreiseverbote gegenüber weggewiesenen Ausländerinnen und Ausländern erlassen, wenn sie gegen die öffentliche Sicherheit und Ordnung in der Schweiz oder im Ausland verstossen haben oder diese gefährden.

²⁸ E-Mail SEM vom 17.9.2024

²⁹ E-Mail fedpol vom 30.9.2024

³⁰ E-Mail der ehemaligen Direktorin fedpol vom 16.10.2025; Brief fedpol vom 14.4.2025, S. 3

³¹ E-Mail fedpol vom 9.10.2024

³² Telefonnotiz fedpol vom 15.10.2024

³³ Verfügung fedpol vom 10.10.2024, S. 3

³⁴ Brief fedpol vom 14.4.2025, S. 3

nen Person vorgesehen war.³⁵ Diese kommunizierte gemäss Kantonspolizei Zürich in den sozialen Medien im Zusammenhang mit dem Nahostkonflikt Argumente, durch welche «terroristische Gruppierungen oder terroristische Aktionen [...] legitimiert oder implizit gefordert» werden.³⁶

Der NDB teilte fedpol am 23. Januar 2025 auf dessen Anfrage hin mit, dass ihm keine Erkenntnisse vorliegen, «die für ein Einreiseverbot beigesteuert werden könnten».³⁷ Auch das SEM erkannte keine Gründe, die ein Einreiseverbot rechtfertigen würden.³⁸

Der bei fedpol zuständige Bereich teilte der Kantonspolizei Zürich am 23. Januar 2025 mit, dass er keine Gefährdung der inneren oder äusseren Sicherheit erkenne und deshalb keine Fernhaltemassnahme verfüge.³⁹

Aufgrund eines Anrufs des Kommandanten der Kantonspolizei Zürich entschied die damalige Direktorin am Nachmittag des 24. Januar 2025 schliesslich doch, ein Einreiseverbot zu erlassen, und wies den Leiter des dafür zuständigen Bereichs mündlich an, ein solches zu verfügen. Sie begründete ihre abweichende Einschätzung gegenüber dem Leiter des zuständigen Bereichs sinngemäss damit, dass Letzterem die Gesamtsicht fehle.⁴⁰

Die offizielle Anfrage der Kantonspolizei Zürich, den Entscheid vom Vortag zu überprüfen, erfolgte erst nachfolgend, konkret am frühen Abend des 24. Januar 2025. Die Kantonspolizei begründete dieses Ersuchen damit, dass der geplante Auftritt der betroffenen Person geeignet sei, «die Zuhörer resp. die örtliche Szene so aufzuwiegeln, dass eine ernsthafte Gefahr für die Sicherheit [...] konkret entstehen [könnte]».⁴¹

Die Verfügung erliess fedpol noch am 24. Januar 2025. Es begründete das Einreiseverbot damit, dass «zu befürchten ist, dass aufgrund des Auftritts des Betroffenen andere Personen zur Ausübung gewaltextremistisch oder terroristisch motivierten Gewalttaten angestiftet werden könnten».⁴²

Die seit Anfang Februar 2025 amtierende Direktorin von fedpol informierte den Vorsteher des EJPD kurz nach Amtsantritt über die Verfügung.⁴³

3.2 Aufsichtstätigkeit des Departements

Das EJPD erfuhr im Februar 2025 vom Vorgehen von fedpol in den beiden oben genannten Fällen. Es besprach diese Fälle in der Folge mit fedpol.⁴⁴ Seitens Departement

³⁵ E-Mail Kantonspolizei Zürich vom 22.1.2025

³⁶ Aktennotiz Kantonspolizei Zürich vom 22.1.2025 (Beilage zum E-Mail vom 22.1.2025)

³⁷ E-Mail NDB vom 23.1.2025

³⁸ E-Mail SEM vom 23.1.2025

³⁹ E-Mail fedpol vom 23.1.2025

⁴⁰ Protokoll Anhörung fedpol vom 19.5.2025, S. 2

⁴¹ E-Mail Kantonspolizei Zürich vom 24.1.2025

⁴² Verfügung fedpol vom 24.1.2025, S. 2

⁴³ Protokoll Anhörung fedpol vom 19.5.2025, S. 3

⁴⁴ Brief EJPD vom 2.7.2025, S. 1

ment werde man Fälle, die von den Medien aufgegriffen werden, künftig gegenüber fedpol ansprechen.⁴⁵ Weitere Massnahmen sind nicht vorgesehen.⁴⁶

Was die allgemeine Aufsichtstätigkeit des Departements über die Verfügungspraxis von fedpol in Fällen wie den oben beschriebenen angeht, nannte das EJPD gegenüber der GPK-S insbesondere die Behandlung von Aufsichtsbeschwerden nach Artikel 71 VwVG. Weiter erwähnte es den regelmässigen Austausch zwischen Departement und Amt. Verfügungen von fedpol werden dabei generell allerdings nur sehr selten thematisiert, da diese gemäss Generalsekretariat des EJPD kaum zu Beanstandungen Anlass geben.⁴⁷

So verzichtet das EJPD auch darauf, sich im Bereich von Einreiseverboten regelmässig über die Verfügungspraxis von fedpol informieren zu lassen, es sei denn, es handle sich um politisch exponierte Personen.⁴⁸

4 Beurteilung der GPK-S

4.1 Amtsinernes Verfahren bei fedpol

4.1.1 Aktenführung

Die GPK-S stellt fest, dass in den beiden Fällen aus den Akten nur sehr summarisch hervorgeht, aus welchen Gründen fedpol nach einer ersten Ablehnung die Einreiseverbote aufgrund eines Entscheids der ehemaligen Direktorin verfügt hat. Der Ablauf zwischen der Ablehnung der Ersuchen der Kantonspolizei Zürich durch den bei fedpol zuständigen Bereich und dem Erlass der Verfügungen ist im Fall vom Januar 2025 nur unvollständig, im Fall vom Oktober 2024 gar nicht dokumentiert. Dies lässt sich damit erklären, dass sich die letzte Prozessphase sehr rasch und mündlich abspielte. Das Verwaltungshandeln in diesem Zeitraum ist damit nur ungenügend nachvollziehbar.

Aus den Akten müsste in Anwendung der bestehenden rechtlichen Grundlagen erkennbar sein, wie der Entscheid zustande kam und welche Informationen für das Handeln der Behörde ausschlaggebend waren. Somit gelangt die GPK-S zum Schluss, dass fedpol seine Aktenführungspflicht nicht angemessen wahrgenommen hat.

Empfehlung 1 Aktenführungspflicht

Die Kommission bittet den Bundesrat, dafür zu sorgen, dass die Tätigkeiten der Bundesverwaltung nachvollzieh- und nachweisbar sind, indem die Akten vollständig geführt werden.

⁴⁵ Protokoll Anhörung EJPD vom 21.8.2025, S. 3

⁴⁶ Protokoll Anhörung EJPD vom 21.8.2025, S. 4

⁴⁷ Protokoll Anhörung EJPD vom 21.8.2025, S. 2f.

⁴⁸ Protokoll Anhörung der ehemaligen Direktorin fedpol vom 14.8.2025, S. 5; Protokoll Anhörung EJPD vom 21.8.2025, S. 4

4.1.2 **Amtsinterne Entscheidkompetenzen**

Eine Amtsdirektorin bzw. ein Amtsdirektor verfügt grundsätzlich über die abschliessende Verantwortung über die Entscheide des ihr oder ihm unterstellten Amtes. Um diese wahrzunehmen, verfügt sie bzw. er über ebenso umfassende Weisungs-, Kontroll- und Selbsteintrittsrechte (vgl. Kap. 2). Dies bedeutet etwa, dass eine Direktorin bzw. ein Direktor tätig werden muss, wenn das Amt seinen Ermessensspielraum beim Erlass von Verfügungen überschreitet. Notwendig ist ein Einschreiten aber auch, wenn das Amt zu zurückhaltend Verfügungen erlässt und damit seinen vom Gesetzgeber beabsichtigten Ermessensspielraum trotz Bedarf in der Praxis nicht ausschöpft.

Im Kontext dieses Spannungsfelds führte die ehemalige Direktorin von fedpol gegenüber der Kommission aus, dass sie «regelmässig Diskussionen mit den Juristen geführt [habe], wenn es um verwaltungsrechtliche Verfügungen wie Einreiseverbote und Ausweisungen ging».⁴⁹ Damit wies sie auf eine aus ihrer Sicht generelle Problematik hin, dass die Mitarbeitenden des zuständigen Bereichs zwar dossierfest seien, «aber häufig die Realitäten der betroffenen Kantone» ausblendeten und «keinen Gesamtblick» hätten.⁵⁰ Demgegenüber habe sie als Direktorin eine breitere Perspektive und ein «komplett anderes Bild» gehabt. In den beiden Fällen seien für sie «sogenannte operative Kriterien respektive Terrainkenntnisse, vor allem aber die operative Würdigung des Kantons Zürich» relevant gewesen. Diese Kriterien seien «den fedpol-Juristen manchmal fremd».⁵¹ Konflikte seien meistens dann entstanden, wenn der zuständige Bereich keine Verfügung erlassen wollte. Aus ihren Äusserungen schliesst die Kommission, dass es die damalige Direktorin in diesen beiden Fällen für notwendig erachtete, in Entscheide über Einreiseverbote einbezogen zu werden.

Aus Sicht des Leiters des zuständigen Bereichs war die Ausgangslage in den beiden konkreten Fällen hingegen klar.⁵² Er war entsprechend auch der Ansicht, über die für diese Einschätzung notwendigen Informationen bzw. die Gesamtsicht zu verfügen. Soweit der GPK-S ersichtlich, hatte der zuständige Bereich keine Weisung, seinen Entscheid einer ihm vorgesetzten Stelle zu unterbreiten.

Vor diesem Hintergrund erkennt die Kommission Handlungsbedarf bei fedpol. Sie erachtet es als unabdingbar, dass klargestellt ist, in welcher Fallkonstellation auf welcher Stufe entschieden wird. Dabei kann durchaus weiterhin als Grundsatz gelten, dass der zuständige Bereich ein Gesuch selbst abschliessend beurteilt. Es sollten aber zweckmässige Kriterien definiert werden, bei deren Vorliegen der Entscheid der vorgesetzten Stelle unterbreitet werden muss. Vorstellbar wäre etwa die Vorgabe, dass ein Entscheid immer dann auf höherer Stufe entschieden werden muss, wenn (etwa aus Gründen der Informationssicherheit) nur diese Zugang zu massgeblichen Informationen im betroffenen Fall hat. Zu berücksichtigen ist dabei selbstverständlich weiterhin, dass die Prüfung eines Gesuchs möglichst rasch und ressourcenschonend erfolgt. So darf die nachfolgende Empfehlung 2 der Kommission insbesondere nicht zu einer «weitgehenden Delegation der Entscheidverantwortung nach oben» führen, wie

⁴⁹ Protokoll Anhörung der ehemaligen Direktorin fedpol vom 14.8.2025, S. 4

⁵⁰ Protokoll Anhörung der ehemaligen Direktorin fedpol vom 14.8.2025, S. 4f.

⁵¹ Protokoll Anhörung der ehemaligen Direktorin fedpol vom 14.8.2025, S. 2

⁵² Protokoll Anhörung fedpol vom 19.5.2025, S. 4

sie die Eidgenössische Finanzkontrolle (EFK) bei fedpol generell festgestellt hat.⁵³ Dafür müssen die Kriterien, wann zu eskalieren ist, genügend klar und eng definiert sein.

Empfehlung 2 Regelung der amtsinternen Entscheidkompetenzen

Die Kommission lädt den Bundesrat ein, dafür zu sorgen, dass fedpol die amtsinternen Entscheidkompetenzen detaillierter regelt; dies insbesondere auch für den Entscheid, auf ein Einreiseverbot zu verzichten. Dafür sollten sachlich möglichst eindeutige Kriterien festgelegt werden.

Was die von der ehemaligen Direktorin genannte fehlende «Gesamtsicht» des zuständigen Bereichs angeht, liegen der Kommission unterschiedliche Aussagen vor. Im Allgemeinen ist festzuhalten, dass eine vorgesetzte Stelle für einen sachgerechten Informationsfluss sorgen muss, wenn sie zum Schluss kommt, eine ihr unterstellte Einheit verfüge nicht über die für eine angemessene Beurteilung notwendige Gesamtsicht. Nur so wird die unterstellte Einheit in die Lage versetzt, ihre Aufgabe selbständig wahrzunehmen.

4.1.3 Wiedererwägung

Die Kommission beurteilt den fedpol-internen Verfahrensablauf in den beiden konkreten Fällen als nicht befriedigend. Problematisch ist dabei insbesondere der Zeitpunkt und die Art des Eingreifens der Direktorin. Erstens sind die Beweggründe und die inhaltliche Einschätzung für die Kommission aufgrund der fehlenden Schriftlichkeit nicht nachvollziehbar. Zweitens ist aus Sicht der Kommission auch der Zeitpunkt problematisch. So erfolgte der Eingriff der Direktorin zu einem Zeitpunkt, zu welchem der zuständige Bereich bzw. das SEM den Entscheid bereits der Kantonspolizei Zürich mitgeteilt hatte. Erklärbar wäre die Wiedererwägung mit neuen Informationen, über welche fedpol zum Zeitpunkt des (ersten) Entscheids nicht verfügte. Solche wurden gegenüber der Kommission in den beiden Fällen jedoch nicht genannt.

Vorliegend könnte sich die Frage stellen, ob die Entscheide entweder verwaltungsintern nicht genügend konsolidiert wurden oder ob nach dem Entscheid von aussen Einfluss auf fedpol genommen wurde. Damit kann der Eindruck entstehen, eine auf Fachstufe aufgrund rein sachlicher bzw. rechtlicher Kriterien getroffene Entscheidung werde von der Führungsstufe aufgrund anderer Kriterien umgestossen, möglicherweise aufgrund politisch motivierter Einflussnahme. Ob dem in den konkreten beiden Fällen so war oder nicht und aufgrund welcher Kriterien der Entscheid tatsächlich gefasst wurde, kann die GPK-S nicht beurteilen. Entscheidend wird hier die gerichtliche Beurteilung darüber sein, ob die Voraussetzungen für die Einreiseverbote gegeben waren.

Unabhängig vom Verfahrensausgang in den beiden Fällen kann bereits festgehalten werden, dass das Vertrauen in eine korrekte Rechtsanwendung durch die Bundesbe-

⁵³ Bericht der EFK vom 21.7.2025 «Bundesamt für Polizei fedpol. Prüfung der Ressourcensituation», S. 20

hören Schaden nimmt, wenn diese ohne gegen aussen ersichtlichen sachlichen Grund auf eine Entscheidung zurückkommen. Dies sollte daher vermieden werden.

Empfehlung 3 fedpol-interne Wiedererwägung nur aufgrund vorher nicht bekannter Tatsachen

Die Kommission empfiehlt dem Bundesrat, dafür zu sorgen, dass fedpol seinen Entscheid gegenüber bundesexternen Stellen erst dann mitteilt, wenn die verwaltungsinterne Entscheidfindung abgeschlossen ist. Eine Wiedererwägung des externen kommunizierten Entscheids sollte nur dann erfolgen, wenn dies aufgrund vorher nicht bekannter Tatsachen geboten erscheint.

4.2 Aufsichtstätigkeit des Departements

Aus Sicht der Kommission nimmt das EJPD seine Aufsichtstätigkeit als sehr zurückhaltend wahr. Letzteres baut stark auf das Vertrauen, dass fedpol seine Vollzugsaufgaben in recht- und zweckmässiger Weise erledigt. Mit konkreten Fällen befasst sich das EJPD erst im Fall einer Beschwerde gegen eine Verfügung bzw. dann, wenn es von fedpol einbezogen wird (was im Fall von Einreiseverboten bisher nicht der Fall war).

Die GPK-S stellt nicht in Frage, dass ein Vertrauensverhältnis zwischen Departement und Amt von grundlegender Bedeutung ist. Sie stellt sich aber die Frage, ob Vertrauen genügt, um der Aufsichtsaufgabe des Departements bzw. jeder vorgesetzten Stelle bis hin zum Bundesrat gerecht zu werden. Gemäss Artikel 8 Absatz 3 RVOG muss die Aufsicht des Bundesrates über die Bundesverwaltung «ständig und systematisch» erfolgen. Dieser Wortlaut weist darauf hin, dass eine nachträgliche Kontrolle nicht ausreicht und dass die Aufsicht nicht «punktuell und spontan-zufällig» bleiben darf. Sie ist vielmehr begleitend und soll «auch vorausahnend-aktiv Bereiche ausleuchten, die nicht im üblichen Einzugsbereich des bundesrätlichen Entscheidungsprozesses liegen».⁵⁴ Vor dem Hintergrund, dass sich der Bundesrat dabei auf die Aufsichtstätigkeit der Departementsvorsteherinnen und -vorsteher und diese wiederum auf die ihnen unterstellten Führungskräfte stützen müssen, gelten diese Vorgaben für die ganze Hierarchie. Artikel 24 RVOV fordert zudem eine «umfassende» Aufsicht (Abs. 2) und spricht ausdrücklich auch die Departemente an (Abs. 1).

Aus diesen Überlegungen ergibt sich für die Kommission, dass sich ein Departement bei seiner Aufsichtstätigkeit nicht auf eine rein reaktive Rolle beschränken darf. Es darf etwa aufgrund einer tiefen Anzahl Beschwerden bzw. korrigierender Gerichtsentscheide nicht ohne Weiteres von einer angemessenen Verfügungspraxis des Amtes ausgehen. Damit würden insbesondere all jene Fälle, bei denen das Amt auf eine Verfügung verzichtet, von der Aufsicht ausgeklammert. Wie oben ausgeführt, kann nicht nur eine Verfügungspraxis, welche die rechtlichen Grenzen überschreitet, sondern auch eine allzu zurückhaltende Verfügungspraxis einen Vollzugsmangel darstellen (vgl. Kap. 4.1.2). Das Departement sollte darum grundsätzlich auch die Verfügungs-

⁵⁴ Vgl. dazu Giovanni Biaggini, Art. 187, in: St. Galler Kommentar zur BV, 2023, Rz. 12

tätigkeit einer ihm unterstellten Verwaltungseinheit in seine systematische und ständige Aufsicht einbeziehen. Nur so ist es über die Praxis bzw. Tendenzen, welche zu Reaktionen auf politischer Ebene führen können, rechtzeitig informiert und kann gegebenenfalls Entwicklungen beeinflussen. Die GPK-S meint damit ausdrücklich nicht, dass Verfügungen im konkreten Fall nach politischen Kriterien beurteilt werden sollen. Selbstverständlich muss auch bei einem Einbezug des Departements gewährleistet bleiben, dass der Entscheid aufgrund der massgeblichen rechtlichen Kriterien erfolgt.

Mit den untersuchten beiden Fällen hat sich das Departement erst nach einem Hinweis von fedpol befasst, welcher nach dem Wechsel der Direktorin im Februar 2025 erfolgte. Dies ist aus Sicht der Kommission zu spät. Das Departement sollte über allenfalls kontrovers diskutierte Verfügungen zumindest innert nützlicher Frist nach deren Erlass informiert werden.

Empfehlung 4 Angemessene Wahrnehmung seiner Aufsichtsaufgabe durch das EJPD

Die Kommission empfiehlt dem Bundesrat, dafür zu sorgen, dass das EJPD seine Aufsichtsfunktion über die Verfügungspraxis von fedpol in ständiger und systematischer Weise im Sinne von Artikel 8 Absatz 3 RVOG wahrnimmt.

Wie im Fall der amtsinternen Kompetenzordnung sollte zudem auch zwischen Departement und Amt geklärt werden, in welchen Fällen ein Entscheid dem Departement zur Information oder zum Entscheid zu unterbreiten ist. Namentlich sollte konkretisiert werden, welche Fälle als «politisch bedeutsam» im Sinne von Artikel 11 Absatz 1 OV-EJPD zu betrachten sind (was eine Konsultation des EDA und ein Entscheid auf Stufe Departement mit sich bringt). Vorstellbar wäre es, für diese Konkretisierung die gleichen oder ähnlichen Kriterien anzuwenden, welche auch für die Festlegung der fedpol-internen Entscheidkompetenz gelten. Auch hier ist das Subsidiaritätsprinzip zu beachten. Die Entscheidabläufe sollten möglichst schlank bleiben und dürfen insbesondere nicht zu Verzögerungen in dringlichen Fällen führen.

Empfehlung 5 Regelung der Entscheidkompetenzen zwischen EJPD und fedpol

Die Kommission lädt den Bundesrat ein, dafür zu sorgen, dass das EJPD klar regelt, in welchen Fällen ihm fedpol einen Antrag auf ein Einreiseverbot zum Entscheid vorlegen muss.

5 Schlussfolgerungen und weiteres Vorgehen

Der Erlass von Einreiseverboten als präventiv-polizeiliches Instrument, um eine Gefährdung der Sicherheit in der Schweiz abzuwenden, ist grundsätzlich unbestritten. Die gesuchstellenden Behörden, wie zum Beispiel eine Kantonspolizei, müssen darauf vertrauen können, dass fedpol ihre Gesuche sorgfältig prüft und ihnen stattgibt,

wenn die rechtlichen Voraussetzungen dies zulassen. Es ist Aufgabe der Verantwortlichen von fedpol und der ihm übergeordneten Aufsichtsbehörden, dafür zu sorgen, dass die Verfügungskompetenz von fedpol ihrem Zweck dienen, d.h. zur Sicherheit in der Schweiz beiträgt.

Ebenso wenig bestritten ist, dass fedpol mit jedem Erlass eines Einreiseverbots in das Recht auf persönliche Freiheit der betroffenen Person eingreift. Ob dies im Einzelfall zulässig ist, entscheidet das Bundesverwaltungsgericht auf Beschwerde hin. Die Möglichkeit des Beschwerdewegs entbindet dabei aber weder fedpol, sein Ermessen pflichtgemäss auszuüben, noch die ihm vorgesetzten Behörden, sich regelmässig mit der Praxis von fedpol zu befassen, um allfälligen Handlungsbedarf zu erkennen.

In den beiden untersuchten Fällen war – zumindest in der öffentlichen Diskussion – auch das Grundrecht auf Meinungsäusserungsfreiheit berührt, da mit den Einreiseverboten der Auftritt an einer politischen Veranstaltung verhindert wurde. Damit erlangten sie in der öffentlichen Wahrnehmung eine Dimension, die über den persönlichen Grundrechtsschutz hinausgeht. Zumindest der eine Fall wurde auch international diskutiert.

In diesem Kontext ist aus Sicht der Kommission das Vertrauen in die verfügenden Behörden von entscheidender Bedeutung. Bedeutsam ist auch das Vertrauen in die rechtsprechenden, aber auch jenes in die beaufsichtigenden Behörden. Mit dem vorliegenden Bericht versucht die GPK-S, zu diesem Vertrauen beizutragen.

Die GPK-S ersucht den Bundesrat, zu den Feststellungen und Empfehlungen dieses Berichts bis Ende Februar 2026 Stellung zu nehmen und der Kommission mitzuteilen, mit welchen Massnahmen und bis wann er die Empfehlungen umsetzen will.

11. November 2025

Im Namen der Geschäftsprüfungs-
kommission des Ständerates

Der Präsident:
Charles Juillard

Die Sekretärin:
Ursina Jud Huwiler

Der Präsident der Subkommission EJPD/BK:
Carlo Sommaruga

Der Sekretär der Subkommission EJPD/BK:
Nico Häusler

Abkürzungsverzeichnis

AIG	Ausländer- und Integrationsgesetz vom 16.12.2005 (SR 142.20)
BGA	Archivierungsgesetz vom 26.6.1998 (SR 152.1)
BK	Bundeskanzlei
EDA	Eidgenössisches Departement für auswärtige Angelegenheiten
EJPD	Eidgenössisches Justiz- und Polizeidepartement
fedpol	Bundesamt für Polizei
GPK-S	Geschäftsprüfungskommission des Ständerates
NDB	Nachrichtendienst des Bundes
OV-EJPD	Organisationsverordnung für das Eidgenössische Justiz- und Polizeidepartement vom 17.11.1999 (SR 172.213.1)
RVOG	Regierungs- und Verwaltungsorganisationsgesetz vom 21.3.1997 (SR 172.010)
RVOV	Regierungs- und Verwaltungsorganisationsverordnung vom 25.11.1998 (SR 172.010.1)
SEM	Staatssekretariat für Migration
VBGA	Archivierungsverordnung vom 8.9.1999 (SR 152.11)
VwVG	Verwaltungsverfahrensgesetz vom 20.12.1968 (SR 172.021)