



Verwaltungsinterne Verfahren bei der Verfügung von Einreiseverboten durch das Bundesamt für Polizei (fedpol)

Bericht der Geschäftsprüfungskommission des Ständerates vom 11. November 2025

Stellungnahme des Bundesrates

vom XX. Februar 2026

Sehr geehrter Herr Kommissionspräsident
Sehr geehrte Damen und Herren

Zum Bericht der GPK-S vom 11. November 2025¹ betreffend «Verwaltungsinterne Verfahren bei der Verfügung von Einreiseverboten durch das Bundesamt für Polizei (fedpol)» nehmen wir nach Artikel 158 des Parlamentsgesetzes (ParlG)² nachfolgend Stellung.

Wir versichern Sie, sehr geehrter Herr Kommissionspräsident, sehr geehrte Damen und Herren, unserer vorzüglichen Hochachtung.

XX. Februar 2026

Im Namen des Schweizerischen Bundesrates

Der Bundespräsident: Guy Parmelin

Der Bundeskanzler: Viktor Rossi

¹ BBl 2025 3289

² SR 171.0

Stellungnahme

1 Ausgangslage

Das Bundesamt für Polizei (fedpol) kann zur Wahrung der inneren oder äusseren Sicherheit der Schweiz gegen Ausländerinnen oder Ausländer Einreiseverbote und Ausweisungen verfügen, wobei es den Nachrichtendienst des Bundes (NDB) vorgängig anzuhören hat (vgl. Art. 67 Abs. 4 und 68 des Ausländer- und Integrationsgesetzes vom 16. Dez. 2005³). Der bei fedpol mit dieser Aufgabe betraute Bereich «Polizeiliche Verfügungen» (im Folgenden: zuständiger Bereich) erliess in den vergangenen zehn Jahren rund 2200 Einreiseverbote und gegen 50 Ausweisungen.

Im Oktober 2024 sowie im Januar 2025 prüfte der zuständige Bereich auf Antrag der Kantonspolizei Zürich den Erlass eines Einreiseverbots gegen je einen ausländischen Staatsangehörigen. In beiden Fällen kam der zuständige Bereich zum Schluss, dass die Voraussetzungen für die Verhängung der beantragten Massnahme nicht gegeben waren, und teilte dieses Ergebnis der Kantonspolizei Zürich mit. Sowohl im Oktober 2024 als auch im Januar 2025 intervenierte in der Folge der Kommandant der Kantonspolizei Zürich bei der damaligen Direktorin von fedpol, worauf diese den zuständigen Bereich anwies, Einreiseverbote zu erlassen. Beide Verfügungsadressaten gelangten mit Beschwerde an das Bundesverwaltungsgericht (BVGer) und fochten den Entscheid von fedpol an. In der Zwischenzeit wurde der Fall vom Oktober 2024 durch das BVGer entschieden, wobei es die Beschwerde guthiess und die Verfügung von fedpol aufhob.⁴

Beide Fälle wurden in den Medien thematisiert, wobei im Fall vom Januar 2025 Spekulationen aufkamen, dass seitens des Kantons Zürich politischer Druck auf fedpol ausgeübt worden sein könnte. In Folge dieser Berichterstattung leitete die Geschäftsprüfungskommission des Ständerates (GPK-S) eine Untersuchung ein. Dabei holte sie schriftliche Informationen ein, nahm Einsicht in die Verfahrensakten von fedpol und führte ergänzend mehrere Anhörungen durch. Am 11. November 2025 legte die Kommission nach Abschluss der Untersuchung ihren Bericht vor (im Folgenden: Bericht).

Die GPK-S hat darin verschiedene Feststellungen aufgeführt und fünf Empfehlungen ausgesprochen. Der Bundesrat wurde am 11. November 2025 eingeladen, zu diesen Feststellungen und Empfehlungen bis spätestens Ende Februar 2026 Stellung zu nehmen.

2 Stellungnahme des Bundesrates

Der Bundesrat nimmt zu den im Bericht gemachten Empfehlungen wie folgt Stellung:

³ SR 142.20

⁴ Urteil des Bundesverwaltungsgerichts F-6635/2024 vom 27. Nov. 2025 (das Urteil ist rechtskräftig)

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.

Die GPK-S nahm im Rahmen ihrer Untersuchung unter anderem Einsicht in die Verfahrensakten von fedpol und gelangte zum Schluss, fedpol habe seine Aktenführungspflicht nicht angemessen wahrgenommen. Aus den Akten müsse in Anwendung der bestehenden rechtlichen Grundlagen erkennbar sein, wie der Entscheid zustande gekommen sei und welche Informationen für das Handeln der Behörde ausschlaggebend gewesen seien (Bericht Ziff. 4.1.1).

Wie die GPK-S richtig festhält, richtet sich das Verwaltungsverfahren auf Erlass eines Einreiseverbots oder einer Ausweisung nach den Bestimmungen des Verwaltungsverfahrensgesetzes vom 20. Dezember 1968⁵ (VwVG), wobei Artikel 26 VwVG mittelbar Pflicht und Umfang der Aktenführung festlegt. Das Bundesgericht hat festgehalten, dass die Aktenführungspflicht sich auf sämtliche Akten des Verfahrens, die für dieses erstellt oder beigezogen wurden, bezieht⁶ und sämtliche verfahrensbezogenen Akten erfasst, die geeignet sind, Grundlage des Entscheides zu bilden.⁷ Hingegen bleiben nach ständiger höchstrichterlicher Praxis allenfalls zusätzlich erstellte, sogenannte verwaltungsinterne Akten vom Akteneinsichtsrecht ausgeschlossen.⁸ Dabei handelt es sich um Akten, denen für die Behandlung eines Falles kein Beweischarakter zukommt, die also vielmehr ausschliesslich der verwaltungsinternen Willensbildung dienen und somit nur für den verwaltungsinternen Gebrauch bestimmt sind (z. B. Entwürfe, Anträge, Auskünfte, Notizen, Mitberichte, Hilfsbelege).⁹ Diese Akten sind von der Aktenführungspflicht nicht erfasst, weil verhindert werden soll, dass die interne Meinungsbildung der Verwaltung über die entscheidenden Aktenstücke und die erlassenen begründeten Verfügungen hinaus vollständig vor der Öffentlichkeit ausgebreitet wird.¹⁰

Mit Blick auf die dargelegte Rechtslage ist der Bundesrat der Ansicht, dass die Aktenführung in den fraglichen Verfahren nicht zu beanstanden war. Es bestand und besteht keine Aktenführungspflicht, die über diejenigen Aktenstücke hinaus gehen würde, die der GPK-S ausgehändigt wurden.

Der Bundesrat erachtet deshalb diese Empfehlung als erfüllt.

⁵ SR 172.021

⁶ BGE 144 II 427 E. 3.1.1

⁷ BGE 132 V 387 E. 3.2

⁸ BGE 125 II 473 E. 4.a, S. 474 mit Hinweisen

⁹ BGE 125 II 473 E. 4.a, S. 474 f.

¹⁰ BGE 125 II 473 E. 4.a, S. 474 f.

*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.

Mit Blick auf die amtsinternen Entscheidkompetenzen von fedpol betreffend den Erlass von ausländerrechtlichen Fernhalte- und Entfernungsmassnahmen erkennt die GPK-S Handlungsbedarf, wobei sie es als unabdingbar erachtet, dass klargestellt sei, in welcher Fallkonstellation auf welcher Stufe entschieden werde (Bericht, Ziff. 4.1.2).

Laut interner Weisung der Direktorin von fedpol über die Regelung der Unterschriftsberechtigung in der Fassung vom 1. Januar 2026 ist die Verfahrensleiterin oder der Verfahrensleiter des zuständigen Bereichs befugt, Einreiseverbote zu erlassen und solche temporär oder endgültig aufzuheben. Die Ablehnung eines Antrags liegt dagegen in der Kompetenz des Leiters oder der Leiterin des zuständigen Bereichs. Davon ausgenommen sind Fälle von Gefahr im Verzug (während des Pikettdienstes). In diesen Fällen befindet die Verfahrensleitung selbstständig. Zur Anordnung von Ausweisungen ist der Leiter oder die Leiterin des zuständigen Bereichs befugt, ebenso betreffend die Ablehnung eines entsprechenden Antrags. Bei Fällen von Gefahr im Verzug liegt sowohl der Erlass einer Ausweisung als auch die Ablehnung eines Antrags bei der Verfahrensleiterin oder beim Verfahrensleiter. Diese Kompetenzen und die Unterschriftsberechtigungen entbinden nicht von der stufengerechten Information der Vorgesetzten, wie dies die Weisung ausdrücklich festhält. Ergänzt wurde die Weisung mit der Regelung, dass – entsprechend den Vorgaben von Artikel 11 der Organisationsverordnung für das Eidgenössische Justiz- und Polizeidepartement vom 17. November 1999¹¹ (OV-EJPD) – über die Unterbreitung von «politisch bedeutsamen Fällen» an das Departement sowie von Anträgen auf Ausweisung nach Artikel 121 Absatz 2 der Bundesverfassung (BV)¹² der Chef oder die Chefin des Direktionsbereichs Kriminalprävention und Recht, dem der zuständige Bereich untersteht, entscheidet.

Nach Ansicht des Bundesrates sind damit die amtsinternen Entscheidkompetenzen von fedpol beim Erlass von Einreiseverboten und Ausweisungen sachgerecht und zweckmässig geregelt. Eine darüberhinausgehende Festlegung von sachlich möglichst eindeutigen Kriterien, insbesondere beim Entscheid über eine Abweisung eines Antrags, erscheint nicht zweckmässig. Die Nutzung von sogenannten unbestimmten Rechtsbegriffen ist in der Rechtsetzung nicht unüblich. Derartige Rechtsbegriffe können und sollen nicht für alle Einzelfälle spezifiziert werden. Damit will der Gesetzgeber der umsetzenden Behörden bewusst Spielraum belassen. Die Verfahren auf Erlass von Einreiseverboten und Ausweisungen haben selbstredend auf

¹¹ SR 172.213.1

¹² SR 101

der Grundlage und in den Schranken des Rechts zu erfolgen und müssen zudem verhältnismässig sein (vgl. Art. 5 BV). Wegleitend sind dabei die gefestigte, langjährige Praxis sowie namentlich die Rechtsprechung des BVGer. Die Würdigung des rechtserheblichen Sachverhalts ist vorliegend – und unter Ausschöpfung des vom Gesetzgeber eingeräumten Ermessenspielraums – vom zuständigen Bereich vorzunehmen, verfügt er doch über die dazu notwendige Fachkompetenz.¹³

Der Bundesrat erachtet diese Empfehlung demnach als umgesetzt.

*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 extern kommunizierten Entscheids sollte nur dann erfolgen, wenn dies aufgrund vorher nicht bekannter Tatsachen geboten erscheint.

Der Bundesrat teilt die Ansicht der Kommission, dass eine Wiedererwägung des extern kommunizierten Entscheids nur dann erfolgen soll, wenn dies aufgrund vorher nicht bekannter Tatsachen geboten erscheint. Das ist die gängige Praxis bei fedpol.

Auch in den hier betroffenen Fällen war die Entscheidfindung der zuständigen Verantwortlichen abgeschlossen, weshalb der Entscheid extern kommuniziert werden konnte. Die nachträgliche Rücknahme des Entscheides erfolgte in beiden Fällen in Form einer Dienstanweisung durch die damalige Direktorin von fedpol ausserhalb der vorgesehenen Abläufe und Zuständigkeiten, und ohne Vorliegen neuer Erkenntnisse zum Sachverhalt.

Nach Meinung des Bundesrates sind deshalb vorliegend keine Massnahmen zu ergreifen. Die Verantwortlichkeiten sind sachgerecht zugewiesen, die vorgesehenen Abläufe korrekt. Wie die bereits vorliegende, erstinstanzliche gerichtliche Überprüfung des ersten Falles ex post auch zeigte, wäre der ursprüngliche und im dafür vorgesehenen Verfahren an die Gesuchstellerin kommunizierte Entscheid auch rechtlich nicht zu beanstanden gewesen. Die beiden Fälle sind vielmehr vor dem Hintergrund der Verfügungspraxis von fedpol als gesondert zu betrachten, da es bislang noch nicht vorgekommen ist, dass die Amtsleitung einen vom zuständigen Bereich zuvor getroffenen und an die Gesuchstellerin kommunizierten Entscheid revidiert hat. Nicht die bestehenden Abläufe waren fehlerhaft, sondern der Umstand, dass diesen von der damaligen Amtsleitung nicht die nötige Beachtung geschenkt wurde.

¹³ Die amtierende Direktorin hat gegenüber der Kommission zum Ausdruck gebracht, dass Interventionen auf dieser Stufe (zuständiger Bereich) nicht erfolgen sollten (Bericht, Ziff. 3.1.1, S. 6)

Auch liegen keine Anhaltspunkte vor, dass der zuständige Bereich seine Verfahren nicht korrekt führen und insbesondere seine Verfügungen in Wiedererwägung ziehen würde, ohne dass neue Tatsachen bekannt wären.¹⁴

Der Bundesrat erachtet diese Empfehlung demnach als umgesetzt.

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.

Die GPK-S ist der Ansicht, das EJPD nehme seine Aufsichtstätigkeit nur sehr zurückhaltend wahr. Der Bundesrat gibt zu bedenken, dass das EJPD neben Aufsichtstätigkeit auch Verfügungen von fedpol betreffend Einreiseverbote und Ausweisungen im Rahmen von Verwaltungsbeschwerden erstinstanzlich beurteilt (Art. 50 Abs. 1 VwVG sowie Art. 32 Abs. 1 Bst. a des Verwaltungsgerichtsgesetzes vom 17. Juni 2005¹⁵ in Verbindung mit Art. 47 Abs. 1 Bst. d VwVG), soweit das Völkerrecht nicht einen Anspruch auf gerichtliche Beurteilung einräumt. In letzterem Fall ist das BVGer für die richterliche Prüfung von Einreiseverboten und Ausweisungen zuständig. Entsprechende Urteile werden dem EJPD durch das Gericht zur Kenntnis gebracht, namentlich in den Fällen, bei denen dem EJPD Beschwerdelegitimation zukommt (Art. 89 Abs. 2 Bst. a des Bundesgerichtsgesetzes vom 17. Juni 2005¹⁶). Eine zu enge Interpretation der Aufsichtsrolle würde die gesetzliche Kompetenzverteilung unterlaufen.

Gleichwohl erachtet es der Bundesrat für angebracht, die Frage nach Verbesserungspotenzial vertiefter zu analysieren. Das EJPD hat entsprechende Arbeiten bereits in die Wege geleitet und prüft, ob und wie die Aufsichtsfunktion nach Artikel 8 Absatz 3 des Regierungs- und Verwaltungsorganisationsgesetzes vom 21. März 1997¹⁷ über die Verfügungspraxis von fedpol anzupassen ist. Der Bundesrat begrüsst diese Bestrebungen.

Der Bundesrat erachtet diese Empfehlung mit den oben geschilderten Prüfarbeiten als umgesetzt.

¹⁴ Das Generalsekretariat des EJPD führte gegenüber der GPK-S unter anderem aus, dass Verfügungen von fedpol kaum zu Beanstandungen Anlass gäben (Bericht, Ziff. 3.2, S. 9)

¹⁵ SR 173.32

¹⁶ SR 173.110

¹⁷ SR 172.010

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.

Der Bundesrat unterstützt diese Empfehlung. Zwischenzeitlich hat das EJPD die Ausarbeitung einer entsprechenden Regelung veranlasst. Danach sollen als politisch bedeutsam im Sinne der OV-EJPD – in Anlehnung an Artikel 2a des Geldwäschereigesetzes vom 10. Oktober 1997¹⁸ – namentlich Fälle gelten, die sogenannte «Politisch exponierte Personen» (PEP) betreffen.

Der Bundesrat erachtet diese Empfehlung demnach als umgesetzt.

¹⁸ SR 955.0