



Beschluss des Stadtrats

vom 22. Oktober 2025

GR Nr. 2025/325

Nr. 3208/2025

Schriftliche Anfrage von Anna Graff, Hannah Locher und Anna-Béatrice Schmaltz betreffend Häusliche und sexualisierte Gewalt gegen Sans-Papiers, Möglichkeit einer Anzeige ohne Gefahr ausländerrechtlicher Konsequenzen, Sensibilisierung bei der Stadtpolizei, weitere Institutionen zur Unterstützung von Betroffenen und Mitfinanzierung durch die Stadt, zusätzliche Massnahmen der Stadt sowie Präventions- und Unterstützungsangebote für Tatpersonen

Am 9. Juli 2025 reichten die Mitglieder des Gemeinderats Anna Graff, Hannah Locher (beide SP) und Anna-Béatrice Schmaltz (Grüne) folgende Schriftliche Anfrage, GR Nr. 2025/325, ein:

Häusliche Gewalt und sexualisierte Gewalt sind schwerwiegende gesellschaftliche Probleme, die alle Menschen - zumeist jedoch Frauen - betreffen, unabhängig von Herkunft und/oder Aufenthaltsstatus. Menschen, die aufgrund ihrer Lebenssituation mit (strukturellen) Hürden konfrontiert sind (Behinderung, Aufenthaltsstatus, ökonomische Ressourcen), haben häufig auch grössere Hürden, um adäquate Unterstützung bei Gewalt zu erhalten. Sans-Papiers sind in diesem Zusammenhang jedoch besonders schlecht geschützt, da sie aus Angst vor ausländerrechtlichen Konsequenzen weit seltener noch als andere Betroffene Gewalt zur Anzeige bringen (können) und somit von geläufigen Formen von Hilfe und Schutzangeboten praktisch ausgeschlossen sind. Sie sind somit besonders gefährdet, in gewaltvollen Abhängigkeitsverhältnissen zu ihrem:r Partner:in oder Dritten gefangen zu bleiben und weder adäquaten Schutz noch Unterstützung zu erhalten.

In diesem Zusammenhang bitten wir den Stadtrat um die Beantwortung folgender Fragen:

1. Bestehen derzeit für Betroffene Sans-Papiers oder Dritte (z.B. Zeug:innen) offizielle Möglichkeiten, häusliche, sexualisierte und/oder andere Gewalt gegen Sans-Papiers bei der Stadtpolizei zur Anzeige zu bringen, ohne dass dies ausländerrechtliche Konsequenzen für die Betroffenen hätte?
2. (Wie) wird die Stadtpolizei auf die Thematik sensibilisiert?
3. Welche sonstigen Möglichkeiten haben Sans-Papiers in der Stadt Zürich aktuell, gegen Gewalt durch ihren Partner (oder ihre Partnerin) oder Dritte vorzugehen, ohne sich selbst ausländerrechtlichen Konsequenzen auszusetzen? Bitte insbesondere um Aufführung von zur Verfügung stehenden:
 - i. Schutzmassnahmen
 - ii. Orten, Institutionen und/oder Behörden, an welche sich betroffene Sans-Papiers in akuten Situationen wenden können
 - iii. Orten, Institutionen und/oder Behörden, die betroffene Sans-Papiers professionell psychologisch, medizinisch und juristisch beraten können
 - iv. Orten, Institutionen und/oder Behörden, die betroffene Sans-Papiers dabei unterstützen, sich aus gewaltvollen Abhängigkeitsverhältnissen in Beziehungen zu lösen und eine unabhängige Existenz aufzubauen?
4. Welche der genannten Orte und/oder Institutionen werden aktuell durch die Stadt Zürich mitfinanziert?



2/7

5. Verfügen die genannten Orte, Institutionen und/oder Behörden aktuell über ausreichende Ressourcen, um diese Fälle zu bewältigen, oder bestehen Finanzierungslücken, die durch neue oder höhere Beiträge der Stadt Zürich geschlossen werden könnten?
6. Welche Unterstützung besteht für Kinder von Sans-Papiers, die von häuslicher Gewalt betroffen sind (als Direktbetroffene oder wenn die Mutter (der Vater) Opfer häuslicher Gewalt ist)?
7. Wie lange und unter welchen Bedingungen haben Sans-Papiers nach Erleben häuslicher Gewalt gesicherten Zugang zu einem Aufenthalt in Schutzunterkünften?
8. Was unternimmt die Stadt Zürich, damit Sans-Papiers nach dem maximalen Aufenthalt in einer Schutzunterkunft nicht in ihre gewalttätigen Beziehungen zurückkehren müssen? Könnte die Stadt Zürich nach Ablauf des maximalen Aufenthaltes längere Aufenthalte finanzieren? (Wie) Kann die Anonymität der Betroffenen bei einer weiterführenden Finanzierung geschützt werden? Falls die Stadt Zürich dazu nichts unternimmt, welche Massnahmen wären dazu denkbar?
9. Bestehen Präventions- und Unterstützungsangebote für Tatpersonen, die Sans Papiers sind?
10. Welche (weiteren) Lücken im Schutz von Sans-Papiers vor häuslicher Gewalt sieht der Stadtrat? Welche Massnahmen könnten aus Sicht des Stadtrats durch die Stadt und ihre Behörden ergriffen werden, um diese Lücken zu schliessen?
11. Welche (weiteren) Lücken im Schutz von Sans-Papiers vor sexualisierter Gewalt sieht der Stadtrat? Welche Massnahmen könnten aus Sicht des Stadtrats durch die Stadt und ihre Behörden ergriffen werden, um diese Lücken zu schliessen?

Der Stadtrat beantwortet die Anfrage wie folgt:

Menschen ohne geregelten Aufenthaltsstatus, sogenannte Sans-Papiers, gehören in der Schweiz und insbesondere in Ballungszentren wie der Stadt Zürich zur gesellschaftlichen Realität.

Der Stadtrat hat mit Stadtratsbeschluss (STRB) Nr. 750/2018 in einem Positionspapier festgehalten, dass er Sans-Papiers als Teil der Stadtzürcher Gesellschaft mit entsprechenden Rechten und Pflichten anerkennt. Er übernimmt Verantwortung für die hier lebenden Sans-Papiers, im Rahmen der ihm zur Verfügung stehenden Möglichkeiten und Kompetenzen. Mit STRB Nr. 1008/2020 hat er dies bekräftigt und unter anderem über erste konkrete Massnahmen informiert. Mit Bezug auf Fälle von häuslicher und sexueller Gewalt von Bedeutung sind beispielsweise die verbesserten Zugänge zur Gesundheitsversorgung (vgl. auch STRB Nr. 2651/2025).

Sans-Papiers gehören aufgrund ihres unregelmässigen Aufenthaltsstatus zu einer äusserst vulnerablen Bevölkerungsgruppe. Sie sind besonders gefährdet in Abhängigkeitsverhältnisse oder ausbeuterische Situationen zu geraten und Gewalt zu erfahren. Sans-Papiers, die Gewalt erfahren haben, meiden häufig die Inanspruchnahme medizinischer Versorgung, sofern die Gefahr besteht, dass dadurch eine automatische Meldung an die Polizei ausgelöst wird. Zudem besteht für sie bei der Anzeige einer Straftat im Rahmen des Strafverfolgungsprozesses unabhängig ihrer Rolle (etwa als Opfer oder als Zeugin und Zeuge) ein hohes Risiko, dass ihr unrechtmässiger Aufenthaltsstatus auffällt und sie entsprechende strafrechtliche sowie ausländerrechtliche Konsequenzen zu befürchten haben. Insbesondere droht ihnen eine Wegweisung beziehungsweise eine Ausschaffung. Aus Angst vor Offenlegung ihres unregelmässigen Aufenthaltsstatus sehen Sans-Papiers daher häufig davon ab, Strafanzeige zu erstatten.



Dieser faktisch nicht vorhandene Zugang stellt eine mittelbare Einschränkung des in der Bundesverfassung verankerten Rechts auf Justizzugang (Art. 29 und 29a BV, SR 101) dar. Zusätzlich besteht in einem Rechtsstaat ein öffentliches Interesse an der Rechtsdurchsetzung in Bezug auf die Ahndung von Gewalt- und Sexualdelikten.

Der Stadtrat spricht sich deshalb klar dafür aus, dass auch Sans-Papiers zentrale Grund- und Menschenrechte effektiv wahrnehmen können. Wünschenswert wäre eine Priorisierung zentraler Grundrechte wie es heute schon im Bereich der obligatorischen Schule oder beim Zugang zu einer elementaren medizinischen Grundversorgung möglich ist. Da dem Stadtrat hierfür keine eigene Regelungskompetenzen zustehen, sieht er insbesondere die Kantone und den Bund in der Verantwortung, entsprechende Verbesserungen vorzunehmen.

Nach diesen einleitenden Bemerkungen können die Fragen wie folgt beantwortet werden:

Frage 1

Bestehen derzeit für Betroffene Sans-Papiers oder Dritte (z.B. Zeug:innen) offizielle Möglichkeiten, häusliche, sexualisierte und/oder andere Gewalt gegen Sans-Papiers bei der Stadtpolizei zur Anzeige zu bringen, ohne dass dies ausländerrechtliche Konsequenzen für die Betroffenen hätte?

Nein, dies ist aufgrund der geltenden schweizerischen Gesetzgebung grundsätzlich nicht möglich, beziehungsweise es ist nicht möglich, dass die Stadtpolizei bei der Anzeigeerstattung garantieren kann, dass keine ausländerrechtlichen Sanktionen durch die dafür zuständigen Behörden erfolgen werden.

Unabhängig vom Status der Person werden in Fällen von häuslicher, sexualisierter oder anderen Gewaltformen aber Intervention und Schutzmassnahmen durch die Stadtpolizei sowie Beratungsangebote durch Partner und deren Vermittlung sichergestellt.

Es ist grundsätzlich zwar auch möglich, anonym (schriftlich) eine Anzeige zu erstatten. Allerdings erfordert eine erfolgreiche Strafverfolgung gerade bei Opferdelikten in der Regel auch eine formelle Befragung der Person (Opfer, Zeugin und Zeuge), wofür spätestens dann die Personalien erhoben werden müssen. Die Aussagen sind Beweismittel und für deren Erhebung sind die entsprechenden Beweiserhebungsvorschriften der Strafprozessordnung einzuhalten. Mithin ist die Polizei verpflichtet, die Personalien inklusive des Aufenthaltsstatus aufzunehmen und zu überprüfen. Bei ungültigem beziehungsweise fehlendem Aufenthaltsstatus trifft sie eine entsprechende Strafverfolgungspflicht (Art. 7 und 302 Strafprozessordnung [StPO, SR 312.0]). Die Polizei ist zudem verpflichtet, festgestellte ausländerrechtliche Vergehen der Staatsanwaltschaft und dem Migrationsamt zu melden.

Die Staatsanwaltschaft hat anders als die Polizei – je nach konkreter Konstellation zwar die Möglichkeit, ausnahmsweise von einer Strafverfolgung abzusehen (Art. 8 StPO), beispielsweise wenn Schuld- und Tatfolgen geringfügig sind (Art. 52 Strafgesetzbuch [StGB, SR 311.0]). Die Polizei- und Gerichtsbehörden sowie die Strafuntersuchungsbehörden melden der kantonalen Migrationsbehörde jedoch unter anderem unaufgefordert die Anhebung und die Einstellung von Strafuntersuchungen, von denen Ausländerinnen und Ausländer betroffen sind (Art. 97 Abs. 3 lit. a und b Bundesgesetz über die Ausländerinnen und Ausländer und über die Integration [AIG, SR 142.20] in Verbindung mit Art. 82 Abs. 1 der Verordnung über



4/7

die Zulassung, Aufenthalt und Erwerbstätigkeit [VZAE, SR 142.201]). Das weitere Vorgehen liegt in deren Zuständigkeitsbereich. Insbesondere prüft das kantonale Migrationsamt ausländerrechtliche Massnahmen nach den auf sie anwendbaren Gesetzen und nach eigenem Ermessen.

Frage 2

(Wie) wird die Stadtpolizei auf die Thematik sensibilisiert?

Die polizeilichen Spezialistinnen und Spezialisten, welche bei schwerwiegenden Delikten in der Regel involviert sind, sind bezüglich der Thematik und der Probleme sensibilisiert und verfügen über Wissen hinsichtlich der polizeilichen Möglichkeiten, des Handlungsspielraums und deren Grenzen. Sie verfügen auch über die entsprechenden Kontakte zur Staatsanwaltschaft und weiteren Behörden (beispielsweise dem Migrationsamt und dem Staatssekretariat SEM), um - im Rahmen der gesetzlichen Möglichkeiten – ein geeignetes, der konkreten Konstellation angepasstes Vorgehen zu besprechen (beispielsweise was und wie genau rapportiert wird).

Frage 3

Welche sonstigen Möglichkeiten haben Sans-Papiers in der Stadt Zürich aktuell, gegen Gewalt durch ihren Partner (oder ihre Partnerin) oder Dritte vorzugehen, ohne sich selbst ausländerrechtlichen Konsequenzen auszusetzen? Bitte insbesondere um Aufführung von zur Verfügung stehenden:

- i. **Schutzmassnahmen**
- ii. **Orten, Institutionen und/oder Behörden, an welche sich betroffene Sans-Papiers in akuten Situationen wenden können**
- iii. **Orten, Institutionen und/oder Behörden, die betroffene Sans-Papiers professionell psychologisch, medizinisch und juristisch beraten können**
- iv. **Orten, Institutionen und/oder Behörden, die betroffene Sans-Papiers dabei unterstützen, sich aus gewaltvollen Abhängigkeitsverhältnissen in Beziehungen zu lösen und eine unabhängige Existenz aufzubauen?**

Frage 4

Welche der genannten Orte und/oder Institutionen werden aktuell durch die Stadt Zürich mitfinanziert?

Frage 5

Verfügen die genannten Orte, Institutionen und/oder Behörden aktuell über ausreichende Ressourcen, um diese Fälle zu bewältigen, oder bestehen Finanzierungslücken, die durch neue oder höhere Beiträge der Stadt Zürich geschlossen werden könnten?

Den betroffenen Personen stehen grundsätzlich die Opferhilfe- und Opferberatungsstellen sowie die gleichen Institutionen (unter anderem Schutzunterkünfte) zur Verfügung wie allen anderen von Gewalt betroffenen Personen. In der Regel unterliegen diese Organisationen – im Gegensatz zur Polizei – auch keiner Anzeigepflicht, weshalb insoweit keine Gefahr ausländerrechtlicher Konsequenzen besteht.



Bei Entgegennahme einer Strafanzeige werden bei Bedarf geeignete Schutzmassnahmen eingeleitet. Schutzmassnahmen werden unabhängig vom ausländerrechtlichen Status umgesetzt.

Opferberatungsstellen und Betroffenen steht die Möglichkeit einer anonymen Sachverhalts-schilderung bei der Polizei offen. Von dieser Möglichkeit machen die Opferberatungsstellen regelmässig Gebrauch. Im Falle einer Strafanzeige müssen die involvierten Personen jedoch erfasst werden, einschliesslich des ausländerrechtlichen Status. In der Praxis erstatten geschädigte Personen ohne gültige Aufenthaltsbewilligung daher meist keine Anzeige.

Im ambulanten Bereich haben alle direkt oder indirekt von Gewalt betroffenen Menschen unabhängig von ihrem Aufenthaltsstatus und ihrem Wohnsitz die Möglichkeit die professionelle, kostenlose und streng vertrauliche Beratung einer kantonalen Opferberatungsstelle in Anspruch zu nehmen. Wegen der im Opferhilfegesetz geregelten strengen Schweigepflicht besteht keine Gefahr ausländerrechtlicher Konsequenzen (Art. 11 Bundesgesetz über die Hilfe an Opfer von Straftaten [OHG, SR 312.5]). Im Kanton Zürich gibt es acht anerkannte Opferberatungsstellen.

In der Stadt Zürich werden Sans-Papiers insbesondere durch den Verein Sans-Papiers-Anlaufstelle SPAZ unentgeltlich in sozialen und rechtlichen Fragen unterstützt und beraten. Aufgrund der erheblichen Risiken, die mit dem Zugang zu Schutzmassnahmen, sowie psychologischer, medizinischer und juristischer Beratung für Sans-Papiers verbunden sind, ist es von wesentlicher Bedeutung, dass Sans-Papiers eine Anlaufstelle zur Verfügung steht, an die sie sich wenden können, ohne ausländerrechtliche Konsequenzen befürchten zu müssen.

Die SPAZ verfügt über ein grosses Netzwerk und kann bei Bedarf Sans-Papiers an andere Institutionen triagieren. Der Verein setzt sich unter anderem dafür ein, dass Sans-Papiers ihre Grundrechte wahrnehmen können. Die SPAZ wird von der Stadt Zürich finanziell unterstützt (STRB Nr. 42/2023).

Frage 6

Welche Unterstützung besteht für Kinder von Sans-Papiers, die von häuslicher Gewalt betroffen sind (als Direktbetroffene oder wenn die Mutter (der Vater) Opfer häuslicher Gewalt ist)?

Kinder von Sans-Papiers, die von häuslicher Gewalt betroffen sind, haben die Möglichkeit, im schulischen Umfeld vertrauliche Beratung und Unterstützung durch Schulsozialarbeiterinnen und Schulsozialarbeiter in Anspruch zu nehmen. Die Schulsozialarbeit ist für Sans-Papiers-Kinder, neben den Opferhilfe- und Opferberatungsstellen, sowie der SPAZ, eine sehr wichtige Anlaufstelle, insbesondere weil ihnen der Zugang zu anderen Orten und/oder Institutionen ohne Risiko nicht offensteht. Grundsätzlich ist von einer hohen Dunkelziffer auszugehen. Fälle häuslicher Gewalt treten auch bei Sans-Papiers-Kindern selten in Erscheinung, da sie gehalten werden, keine Informationen über das familiäre Umfeld nach aussen zu tragen.

Für Kinder, die direkt von häuslicher Gewalt betroffen sind, gibt es im stationären Bereich ebenfalls kantonale Beratungs- und Kriseninterventionsstellen. Ferner besteht die Möglichkeit, gemeinsam mit dem betroffenen Elternteil, in Schutzunterkünften untergebracht zu werden. Die Opferhilfe übernimmt im Rahmen der Soforthilfe die Aufenthaltskosten für die ersten 35 Tage. In der Regel stehen Kindern von Sans-Papiers anschliessend keine weiterführenden



6/7

Unterkunftsmöglichkeiten zur Verfügung (vgl. Antworten auf Frage 7 und 8). Im ambulanten Bereich haben auch Kinder unabhängig von ihrem Aufenthaltsstatus und ihrem Wohnsitz Zugang zu den Beratungsangeboten einer Opferberatungsstelle.

Frage 7

Wie lange und unter welchen Bedingungen haben Sans-Papiers nach Erleben häuslicher Gewalt gesicherten Zugang zu einem Aufenthalt in Schutzunterkünften?

Frage 8

Was unternimmt die Stadt Zürich, damit Sans-Papiers nach dem maximalen Aufenthalt in einer Schutzunterkunft nicht in ihre gewalttätigen Beziehungen zurückkehren müssen? Könnte die Stadt Zürich nach Ablauf des maximalen Aufenthaltes längere Aufenthalte finanzieren? (Wie) Kann die Anonymität der Betroffenen bei einer weiterführenden Finanzierung geschützt werden? Falls die Stadt Zürich dazu nichts unternimmt, welche Massnahmen wären dazu denkbar?

Aufgrund des Bundesgesetzes über die Hilfe an Opfer von Straftaten (OHG) erhält jede Person Hilfe, die durch eine Straftat im Sinne des Opferhilfegesetzes in ihrer körperlichen, sexuellen oder psychischen Integrität unmittelbar beeinträchtigt worden ist. Im Kanton Zürich ist die kantonale Opferhilfestelle für den Vollzug des OHG zuständig. Die Opferhilfe erbringt Soforthilfe für die dringendsten Bedürfnisse, die als Folge der Straftat entstehen. Wird der besondere Schutz einer Schutzunterkunft erforderlich, übernimmt die Opferhilfe im Rahmen der Soforthilfe die Aufenthaltskosten für die ersten 35 Tage. Eine Verlängerung ist lediglich in Ausnahmefällen möglich, wenn die Bedrohung weiterbesteht oder aufgrund einer psychischen Instabilität eine lediglich ambulante Weiterbetreuung durch eine anerkannte Opferberatungsstelle nicht zumutbar ist. Kann ein längerer Verbleib in einem Frauenhaus nicht über die Opferhilfe finanziert werden, werden die Aufenthaltskosten als situationsbedingte Leistung über die Sozialhilfe gedeckt. Der Bezug von Sozialhilfe ist aufgrund des übergeordneten Rechts ohne Offenlegung der Identität nicht möglich und für Sans-Papiers nicht zugänglich, so dass für sie kein institutioneller Kostenträger für einen längeren Verbleib in einer Schutzunterkunft besteht.

Die ambulante Betreuung und Beratung durch eine der anerkannten Opferberatungsstellen ist an keine Frist gebunden. Sie leisten dem Opfer und dessen Angehörigen soweit nötig Hilfe, bis sich der gesundheitliche Zustand der betroffenen Person stabilisiert hat und bis die übrigen Folgen der Straftat möglichst beseitigt oder ausgeglichen sind (längerfristige Hilfe wie beispielsweise die Übernahme von Therapie- oder Anwaltskosten).

Dies hat zur Folge, dass Sans-Papiers nach Ablauf der ersten 35 Tagen keinen gesicherten Zugang zu Schutzunterkünften erhalten und ihnen in der Regel keine weiterführende Unterkunftslösung zur Verfügung steht.

Frage 9

Bestehen Präventions- und Unterstützungsangebote für Tatpersonen, die Sans Papiers sind?

Es gibt mehrere kantonale Beratungsstellen für gewaltausübende Personen. Die Beratungen sind vertraulich und können auf Wunsch auch anonym erfolgen.



7/7

Frage 10

Welche (weiteren) Lücken im Schutz von Sans-Papiers vor häuslicher Gewalt sieht der Stadtrat? Welche Massnahmen könnten aus Sicht des Stadtrats durch die Stadt und ihre Behörden ergriffen werden, um diese Lücken zu schliessen?

Frage 11

Welche (weiteren) Lücken im Schutz von Sans-Papiers vor sexualisierter Gewalt sieht der Stadtrat? Welche Massnahmen könnten aus Sicht des Stadtrats durch die Stadt und ihre Behörden ergriffen werden, um diese Lücken zu schliessen?

Für einen rechtssicheren Zugang zur Justiz von Sans-Papiers als Opfer, Anzeigeerstatte(r)in und Anzeigeerstatte(r) oder Zeugin und Zeuge im Strafverfahren müssten Rechtsgrundlagen auf Bundesebene (AIG, StPO) angepasst werden. Dies würde zu mehr Sicherheit und Berechenbarkeit in derartigen Fällen führen und könnte zumindest teilweise den Justizzugang von Sans-Papiers verbessern. Schliesslich wäre auch eine grosszügigere Behandlung von Härtefallgesuchen durch den Kanton zu begrüssen.

Im Bereich Menschenhandel sieht Art. 30 Abs 1 lit. e AIG in Verbindung mit Art. 35 VZAE eine Erholungs- und Bedenkzeit für (vermutliche) Opfer und Zeuginnen und Zeugen von Menschenhandel vor. Während dieser Zeitspanne wird von ausländerrechtlichen Vollzugshandlungen abgesehen. Jedoch besteht auch in diesem Zusammenhang kein umfassender Zugang zur Justiz, da Sans-Papiers nur während der Dauer des Verfahrens vor Ausweisung geschützt sind. Aus grundrechtlicher Sicht wäre einerseits eine Ausweitung der Anwendung dieses Prinzips auf weitere Rechtsgebiete, sowie die Gewährung von Schutz über die Dauer des Verfahrens hinaus wünschenswert.

Weil das Justizsystem und damit auch die Regulierung dessen Zugangs überkommunal angesiedelt ist, sind die Handlungsmöglichkeiten der Stadt stark beschränkt. Sie erschöpfen sich grösstenteils in der Unterstützung von privaten Hilfsorganisationen und der Sensibilisierung der städtischen Behörden.

Im Namen des Stadtrats
Der Stadtschreiber
Thomas Bolleter