



Erläuternder Bericht

Anpassung der Verordnung über Zulassung, Aufenthalt und Erwerbstätigkeit (VZAE) zwecks Abschaffung des Cabaret-Tänzerinnen-Statuts

April 2012

1. Entstehung des Statuts, rechtliche Grundlagen und aktuelle Praxis

1.1 Hintergrund

Das Cabaret-Tänzerinnen-Statut für Personen aus Drittstaaten existiert seit mehr als 40 Jahren. Die heute geltende Regelung wurde 1995 in Kraft gesetzt. Das Bundesamt für Migration (BFM) ist für die Ausgestaltung des Statuts verantwortlich, dessen Umsetzung liegt in kantonaler Kompetenz.

Das Statut wurde zum Schutz der Tänzerinnen vor Ausbeutung geschaffen und gilt als Ausnahme für die Zulassung von unqualifizierten Arbeitskräften aus Drittstaaten. Zuletzt wurde das Cabaret-Statut im Rahmen der Arbeiten zum neuen Ausländergesetz (AuG)¹ vertieft diskutiert. Im Parlament wurde geltend gemacht, dass die Cabaret-Tänzerinnen über eine geringe berufliche Qualifikation verfügen. In konsequenter Anwendung des dualen Zulassungssystems (Personenfreizügigkeit für EU-/EFTA-Bürger vs. Zulassung aus Drittstaaten) könnte in diesem Bereich keine Zulassung erfolgen. Schliesslich wurde aber im AuG dem Bundesrat die Möglichkeit belassen, diese Regelung im Verordnungsrecht beizubehalten, da der Schutz der Frauen vor Ausbeutung stärker gewichtet wurde. Das BFM erhielt den Auftrag, das Statut periodisch auf seine Schutzwirkung hin zu überprüfen.

1.2 Definition und rechtliche Grundlagen

Die Zulassung von Cabaret-Tänzerinnen aus Drittstaaten zur Ausübung einer Erwerbstätigkeit in der Schweiz ist heute gestützt auf Art. 34 VZAE² möglich. Bei dieser Kategorie handelt es sich um Personen, die sich im Rahmen musikalisch unterlegter Showprogramme ganz oder teilweise entkleiden. Das Mindestalter für die Zulassung von Tänzerinnen aus Nicht-EU/EFTA-Staaten liegt bei 20 Jahren. Sie dürfen sich bis maximal 8 Monate innerhalb von 12 Monaten in der Schweiz aufhalten und erwerbstätig sein. Die Erteilung der Arbeitsbewilligungen erfolgt in kantonaler Kompetenz.

Was die Cabaret-Tänzerinnen aus EU/EFTA-Staaten betrifft, so erfolgt deren Zulassung gemäss den Bestimmungen des Freizügigkeitsabkommens (FZA) zwischen der Schweiz und der Europäischen Union.

1.3 Die kantonale Praxis heute

Die folgenden Kantone wenden das Cabaret-Tänzerinnen-Statut für Drittstaatsangehörige nicht oder nicht mehr an: AI, AR, FR, GL, JU, SG, TI, TG, VD, VS, ZG.

¹ Bundesgesetz über die Ausländerinnen und Ausländer, SR 142.20

² Verordnung über Zulassung, Aufenthalt und Erwerbstätigkeit, SR 142.201

Die Kantone AG, BE, BL, BS, GE, GR, LU, NE, NW, OW, SH, SO, SZ, UR, ZH machen vom Statut weiterhin Gebrauch. Einige Kantone prüfen jedoch zurzeit, ob das Statut weiterhin angewendet werden soll. Andere Kantone wenden das Statut weiterhin an, de facto jedoch existieren auf dem Kantonsgebiet keine Cabaret-Betriebe mehr. Und wieder andere Kantone wenden das Statut zwar an, sind jedoch bei den Bewilligungserteilungen sehr restriktiv (bspw. werden keine Neueinreisen bewilligt, oder die Anzahl Cabaret-Tänzerinnen aus Drittstaaten ist pro Betrieb auf zwei Personen beschränkt).

Zusammenfassend ist festzuhalten, dass in knapp der Hälfte der Kantone das Cabaret-Tänzerinnen-Statut nicht mehr zur Anwendung gelangt.

1.4 Anzahl zugelassener Cabaret-Tänzerinnen aus Drittstaaten (2008 – 2011)

In den letzten Jahren stammte der Grossteil der Cabaret-Tänzerinnen aus der Ukraine. Stark vertreten sind ebenfalls Tänzerinnen aus Russland sowie aus der Dominikanischen Republik. Die Einreisen haben jedoch Jahr für Jahr abgenommen. Dieser Trend wird auch durch die Abnahme der wirtschaftlichen Bedeutung der Cabaret-Branche über die letzten Jahre bestätigt. Aktuell weist die Branche noch etwa 2'000 Beschäftigte aus. Es ist eine Verschiebung der Szene von Cabarets hin zu Kontakt-Bars und dem weiteren Rotlichtmilieu feststellbar.

Cabaret-Tänzerinnen aus Drittstaaten	Einreisen			
	2008	2009	2010	2011
<i>Insgesamt</i>	4'082	3'371	2'585	1016
Hauptherkunftsländer:				
<i>Ukraine</i>	1'536	1'336	1'092	403
<i>Dominikanische Republik</i>	782	713	611	272
<i>Russland</i>	494	407	308	98

2. Die periodische Überprüfung des Statuts

2.1 Die rechtlichen Grundlagen

Im Rahmen des Auftrags von Bundesrat und Parlament sowie im Zusammenhang mit dem UN-Ausschuss für die Beseitigung der Diskriminierung der Frau (CEDAW)³ hat das BFM die Aufgabe, das Cabaret-Tänzerinnen-Statut auf dessen Schutzwirkung hin periodisch zu überprüfen.

2.2 Hearings, Berichte und polizeiliche Untersuchungen

Bereits im Jahr 2006 führte das BFM auf Grund verschiedener Beobachtungen im Umfeld der Schweizer Botschaft in Kiew (Ukraine) bei den Kantonen und den interessierten Kreisen eine Umfrage durch. Diese ergab noch eine mehrheitlich positive Beurteilung des Statuts und dessen Schutzwirkung.

Angesichts der besorgniserregenden Beobachtungen der Schweizer Botschaft in Kiew / Ukraine (Verdacht auf organisierten Menschenhandel) wurde zwischen 2007 und 2009 durch die BKP⁴ eine weitreichende Ermittlung durchgeführt. Daraus ergab sich eine Vielzahl von Hinweisen auf Gesetzesverstösse in zahlreichen Cabarets. Zu denselben Feststellungen gelangten auch mehrere Kantone, welche in den letzten Jahren aufwändige Aktionen bzw. Strafverfahren in diesem Umfeld durchgeführt haben⁵.

³ Committee of the Elimination of Discrimination against Women

⁴ Bundeskriminalpolizei

⁵ Aktion "Pallas" im Kanton Bern; Aktion "Ritmo" in der Stadt Bern; Strafverfahren gegen Cabaret-Betreiber in den Kantonen Freiburg und Schaffhausen

Das BFM hat zudem im Herbst 2010 mit Vertreterinnen und Vertretern des VSAA⁶ sowie der VKM⁷ und den betroffenen Sozialpartnern zum Thema "Schutz der Tänzerinnen" eine Grundsatzdiskussion geführt.

2.3 Die Schweiz im internationalen Vergleich

Die Schweiz kennt als einziger Staat ein solches Statut und ist von Seiten der USA, des Europarates oder der UNO wiederholt in Kritik geraten. Die Schweizer Vertretungen im Ausland kritisieren bereits seit Jahren die Existenz des Cabaret-Tänzerinnen-Statuts und machen regelmässig auf den Imageschaden für die Schweiz in diesem Zusammenhang aufmerksam, auch gegenüber dem EDA⁸.

2.4 Erfahrungen und Schwierigkeiten bei der Umsetzung im Bereich „Cabaret-Tänzerinnen aus Drittstaaten“

Das BFM stützt sich auf Erfahrungen in der Praxis, Ergebnisse der „Hearings“ sowie auf Ergebnisse polizeilicher Untersuchungen und gelangt zum Schluss, dass die Schutzwirkung des Statuts ungenügend ist. Die vom Gesetzgeber vorgesehenen Resultate werden nicht erreicht. Aufgrund der fehlenden Ressourcen in den Kantonen können die Schutzmassnahmen (kein Alkoholkonsum bzw. -animation von Gästen, keine Prostitution, verbindliche Arbeitsverträge mit Mindestanforderungen zu Lohn, Reiseentschädigungen, Arbeitszeit, Sozialabzügen) nicht so umgesetzt werden, dass der Schutz der Cabaret-Tänzerinnen genügend gewährleistet ist.

Die von FEDPOL⁹ durchgeführten Ermittlungen haben auch ergeben, dass allein die Erhöhung der Anzahl polizeilicher Kontrollen den Schutz der Frauen nicht stärken würde, da sich die Kontrollen vor Ort in der Regel auf die Prüfung der Identität und der Aufenthaltsbewilligung beschränken. Um den Schutz zu verstärken, müssten auch andere Bereiche vertieft und umfassend kontrolliert werden (beispielsweise Krankenversicherung, Sozialversicherungen, Steuern). Aufgrund der bestehenden Rahmenbedingungen (namentlich der Ressourcenlage) ist nur eine kleine Minderheit der Kantone in der Lage, weiterführende Kontrollen, etwa der Sozialversicherungsbeiträge, wirksam sicherzustellen.

Für eine Abschaffung des Statuts spricht auch die Tatsache, dass bereits knapp die Hälfte der Kantone das Statut für Cabaret-Tänzerinnen für Personen aus Drittstaaten unter anderem aus Gründen der mangelnden Kontrollierbarkeit, des zunehmenden Missbrauchs und des steigenden Risikos hinsichtlich Menschenhandel nicht mehr anwenden. Die Kantone, bei denen das Statut nicht mehr zur Anwendung kommt, stellen keine systematische Verlagerung von Drittstaatsangehörigen in die Illegalität fest. Keiner der Kantone, die das Statut ausser Kraft gesetzt haben, erwägt derzeit eine Rückkehr zum Statut. Die Auswirkungen der Nichtanwendung werden insgesamt als positiv gewertet.

Die Vorzugsbehandlung der Cabaret-Branche bei der Erteilung von Kurzaufenthaltsbewilligungen nach Art. 34 VZAE wurde und kann einzig mit der gewollten Schutzwirkung gemäss Art. 30 Abs. 1 lit. d AuG begründet werden. Diese ist jedoch nicht mehr gegeben. Mit der Aufhebung des Statuts wird diese Ungleichbehandlung unter den Branchen bei der Anwendung des AuG beseitigt.

⁶ Verband Schweizerischer Arbeitsmarktbehörden

⁷ Vereinigung der kantonalen Migrationsbehörden

⁸ Eidgenössisches Departement für auswärtige Angelegenheiten

⁹ Bundesamt für Polizei

2.5 Revision der Verordnung über Zulassung, Aufenthalt und Erwerbstätigkeit (VZAE) zur Abschaffung des Statuts

Auf Grund der oben aufgeführten Überlegungen schlägt das EJPD vor, das Cabaret-Tänzerinnen-Statut für Personen aus Drittstaaten abzuschaffen. In diesem Sinne wäre Art. 34 VZAE (unten) ersatzlos zu streichen.

Art. 34 Cabaret-Tänzerinnen und -Tänzer

(Art. 30 Abs. 1 Bst. d AuG)

¹ Eine Kurzaufenthaltsbewilligung kann an Cabaret-Tänzerinnen und -Tänzer nur erteilt werden, wenn:

a. sie mindestens 20 Jahre alt sind;
b. sie nachweisen können, dass sie ein Engagement für mindestens vier aufeinander folgende Monate in der Schweiz haben;
c. ihre Vermittlung durch eine Agentur erfolgt, die nach dem Bundesgesetz vom 6. Oktober 1989¹⁰ über die Arbeitsvermittlung und den Personalverleih (AVG) zur Vermittlung von Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern berechtigt ist.

² Unabhängig von den in Anhang 1 festgelegten Höchstzahlen können die Kantone im Rahmen der nach Absatz 5 festgelegten Höchstzahl Kurzaufenthaltsbewilligungen für höchstens acht Monate innerhalb eines Kalenderjahrs an Personen erteilen, die als Cabaret-Tänzerinnen und -Tänzer auftreten. Der Aufenthalt ohne Erwerbstätigkeit in der Schweiz wird an diese Frist angerechnet und darf höchstens einen Monat betragen.

³ Die Ausländerinnen und Ausländer müssen sich zwischen zwei Bewilligungen von höchstens acht Monaten mindestens zwei Monate im Ausland aufhalten.

⁴ Ein Gesuch für den Ersatz einer Cabaret-Tänzerin oder eines Cabaret-Tänzers durch eine andere Person, die aus dem Ausland einreist, wird nur bewilligt, wenn durch die Arbeitgeberin oder den Arbeitgeber der Nachweis erbracht wird, dass die ursprünglich vorgesehene Person vor ihrer Einreise in die Schweiz auf den Stellenantritt verzichtet hat und wenn das Ersatzgesuch vor dem geplanten Datum der Aufnahme der Arbeit eingereicht worden ist.

⁵ Die kantonalen Ausländerbehörden (Art. 88 Abs. 1) legen gemäss den Weisungen des BFM die Höchstzahl von Cabaret-Tänzerinnen und -Tänzern pro Betrieb fest. Sie kontrollieren die festgelegten Lohn- und Arbeitsbedingungen sowie die bedarfsgerechte Wohnung nach Artikel 24 AuG.

⁶ Das BFM ist zuständig für die Genehmigung der Höchstzahlen für Betriebe, die mehr als sechs Cabaret-Tänzerinnen und -Tänzer anstellen.

Gleichzeitig sollen alle Verweise auf Art. 34 und alle übrigen Verweise auf Cabaret-Tänzerinnen in der VZAE gestrichen werden (Art. 12 Abs. 1 in fine und Abs. 3 zu Beginn des Satzes; Art. 57 Abs. 1 lit. c; Art. 71 Abs. 3 zu Beginn des Satzes und Art. 85 Abs. 2 in fine).

3. Mögliche Probleme bei einer Abschaffung des Statuts : Verlagerung in die Illegalität

Die Kantone, die das Statut nicht mehr anwenden, haben keine systematische Verlagerung von Drittstaatsangehörigen in die Illegalität festgestellt und eine solche ist auch angesichts der geltenden Visabestimmungen nicht zu erwarten. Staatsangehörige aus den hauptsächlichlichen Herkunftsländern¹¹ der Cabaret-Tänzerinnen sind der allgemeinen Visumpflicht und den damit zusammenhängenden strengen Einreisevoraussetzungen unterstellt.

Der Nachfrage von sexuellen Dienstleistungen wird insbesondere durch das relativ grosse Angebot von Sexarbeiterinnen aus den neuen EU-Staaten und der Schweiz entsprochen. Bereits heute sind Verdrängungsprozesse von Cabarets zu Kontakt-Bars und Sauna-Clubs feststellbar. Es ist wenig wahrscheinlich, dass sich Frauen aus Drittstaaten neu und illegal gegenüber dem Angebot von Frauen aus der EU mit legalem Aufenthalt durchsetzen können.

4. Flankierende Massnahmen

Um allfälligen negativen Auswirkungen vorzubeugen, insbesondere der Verlagerung in die Illegalität verbunden mit dem allgemein erhöhten Risiko des Menschenhandels im Erotikbereich, sind folgende flankierende Massnahmen vorgesehen:

4.1 Sensibilisierung der schweizerischen Vertretungen im Ausland

Aufgrund der geltenden Visabestimmungen (Schengen) ist im Grundsatz nicht davon auszugehen, dass Frauen aus den hauptsächlichlichen Herkunftsländern nach der Aufhebung des Statuts vermehrt unkontrolliert in die Schweiz einreisen können. Eine vertiefte und periodi-

¹⁰ SR 823.11

¹¹ Ukraine, Dominikanische Republik, Russland

sche Sensibilisierung der schweizerischen Vertretungen im Ausland soll als flankierende Massnahme dienen und auf diese Problematik hinweisen.

4.2 Sensibilisierungen der Kantone für eine Einführung von weiteren Runden Tischen zur Bekämpfung von Menschenhandel

Um die Zusammenarbeit zwischen Polizei, Justiz, Migrationsbehörden und Opferberatungsstellen zu verbessern, wurden in mehreren Kantonen Kooperationsmechanismen ("Runde Tische") gegen Menschenhandel eingerichtet. Heute verfügen 13 Kantone über dieses Instrument. Eines der Hauptziele der Runden Tische ist es, einen Paradigmenwechsel von der Kriminalisierung der Betroffenen zum Opferschutz herbeizuführen. Dies bedeutet konkret, dass in Bereichen, wo Menschenhandel und Ausbeutung wahrscheinlich sind, dem Opferschutz Vorrang gegenüber der Strafverfolgung und der Ahndung fremdenrechtlicher Vergehen eingeräumt wird. Im Rahmen dieser Kooperationsmechanismen ("Runde Tische") werden auf kantonaler Ebene die Verantwortlichkeiten, Schnittstellen und Aufgaben der jeweiligen Behörden und Stellen abgesprochen.

Diese Instrumente sollen in Zukunft noch mehr gefördert werden. Diese Empfehlung wurde auch von der KKJPD¹² an die Kantone gerichtet. Ebenfalls wird empfohlen, dass die Kantone einen Spezialisten im Bereich Menschenhandel für jedes betroffene Amt bestimmen und die Aus- und Weiterbildung in diesem Bereich fördern.

4.3 Policy-Ebene: Schaffung einer Expertengruppe

Die Abschaffung des Statuts muss begleitet und beobachtet werden. Es ist vorgesehen, dass sich die betroffenen Behörden (insb. BFM, FEDPOL und die kantonalen Behörden) im Rahmen einer Expertengruppe organisieren, um die Auswirkungen der Abschaffung zu beobachten und allfällige Massnahmen in die Wege zu leiten.

5. Wirtschaftliche Auswirkungen und Übergangsfristen

Die Abschaffung des Tänzerinnen-Statuts wird sich auf die einzelnen Betriebe auswirken. Um diesen Zeit für die erforderlichen Anpassungen zu geben, ist eine Übergangsfrist von mindestens dreiviertel Jahren vorzusehen. In dieser Zeit können die Cabaret-Besitzer und Vermittlungsagenturen ihre Tätigkeit den neuen Gegebenheiten anpassen.

Aus diesem Grund soll die Abschaffung des Statuts zeitverschoben vom Entscheid des Bundesrates in Kraft treten. Ein analoges Vorgehen ist ebenfalls für die Gesuchsprüfung und die Bewilligungserteilung an Cabaret-Tänzerinnen vorzusehen.

¹² Konferenz der kantonalen Justiz- und Polizeidirektorinnen und -direktoren, Schreiben an die Kantonsregierungen vom 10. Februar 2012 in Bezug auf die Petition gegen Kindersexhandel.