

Auszug aus dem Protokoll des Regierungsrates des Kantons Zürich

Sitzung vom 24. Oktober 2012

1079. Anpassung der Verordnung über Zulassung, Aufenthalt und Erwerbstätigkeit (VZAE) zwecks Abschaffung des Cabaret-Tänzerinnen-Statuts (Vernehmlassung)

Das Eidgenössische Justiz- und Polizeidepartement unterbreitet den Kantonen einen Entwurf für eine Anpassung der Verordnung über Zulassung, Aufenthalt und Erwerbstätigkeit (VZAE) zwecks Abschaffung des Cabaret-Tänzerinnen-Statuts samt Erläuterungen zur Stellungnahme.

Seit über 40 Jahren wird die Zulassung ausländischer Cabarettänzerinnen mit Arbeitsbewilligungen geregelt. In den 90er-Jahren wurde das besondere Cabaret-Tänzerinnen-Statut geschaffen. Dieses erlaubt es Personen aus Drittstaaten, als Cabarettänzerinnen in die Schweiz einzureisen, um sich im Rahmen musikalisch unterlegter Showprogramme ganz oder teilweise zu entkleiden. Zu ihrem Schutz ist es ihnen untersagt, Gäste zu Alkoholkonsum zu animieren oder der Prostitution nachzugehen.

Das Statut war insbesondere zum Schutz der Tänzerinnen vor Ausbeutung geschaffen worden. Das Bundesamt für Migration (BFM) gelangte nun aber in einer Analyse zum Schluss, dass die Schutzwirkung des Statuts zu wenig greift, und schlägt vor, die Regelung abzuschaffen. Das BFM stützt sich namentlich auf die strafrechtlichen Untersuchungen der Bundeskriminalpolizei und von kantonalen Behörden, die in zahlreichen Cabarets systematische Unregelmässigkeiten feststellten. Für eine Aufhebung des Statuts spricht auch die Tatsache, dass bereits knapp die Hälfte der Kantone das Statut für Cabarettänzerinnen unter anderem aus Gründen der mangelnden Kontrollierbarkeit, des zunehmenden Missbrauchs und des steigenden Risikos für Menschenhandel nicht mehr anwenden. Mit der Aufhebung des Statuts wird zudem die bestehende Ungleichbehandlung unter den Branchen beseitigt. Es ist nicht nachvollziehbar, weshalb in anderen Branchen der Zutritt aus Drittstaaten nur innerhalb eines Kontingentes und bei guter Qualifikation möglich sein soll, bei Cabarettänzerinnen aber von den strengen Zulassungskriterien für Drittstaatsangehörige abgewichen wird.

Die vorgesehene Abschaffung des Cabaret-Tänzerinnen-Statuts ist aus diesen Gründen zu begrüssen.

Auf Antrag der Volkswirtschaftsdirektion

beschliesst der Regierungsrat:

I. Schreiben an das Eidgenössische Justiz- und Polizeidepartement (Zustelladresse: Bundesamt für Migration, Abteilung Zulassung Arbeitsmarkt, Frau Krantcheva Boiana, Frau Suter Sofia, Quellenweg 6, 3003 Bern-Wabern):

Im Juli 2012 haben Sie uns die Anpassung der Verordnung über Zulassung, Aufenthalt und Erwerbstätigkeit (VZAE) zwecks Abschaffung des Cabaret-Tänzerinnen-Statuts samt Erläuterungen zur Stellungnahme unterbreitet. Wir danken Ihnen für die Möglichkeit zur Vernehmlassung und äussern uns wie folgt:

Im Kanton Zürich machen derzeit 37 Betriebe vom Cabaret-Tänzerinnen-Statut Gebrauch. Die Anzahl Cabarets ist stark rückläufig. Seit 2009 haben rund 40% ihren Betrieb ein- oder umgestellt. Für die noch aktiven Cabarets wurden Bewilligungskontingente von monatlich 265 Tänzerinnenbewilligungen erteilt. Diese Kontingente werden aber nicht zu 100% ausgeschöpft.

Gemäss Art. 34 Abs. 5 VZAE ist es Aufgabe der kantonalen Ausländerbehörden, die Zuteilung einer Höchstzahl von Cabarettänzerinnen pro Betrieb nach bestimmten, durch das Bundesamt für Migration definierten Kriterien vorzunehmen. Es sind die festgelegten Lohn- und Arbeitsbedingungen der Tänzerinnen sowie die bedarfsgerechte Wohnung zu kontrollieren.

Bei der Schaffung der Bewilligungskategorie für Cabarettänzerinnen aus Drittstaaten und bei der Ausgestaltung der gesetzlichen Regelung hat der Gesetzgeber die latente Gefahr der Ausbeutung der Cabarettänzerinnen berücksichtigt und Schutzmassnahmen festgelegt. Durch eine verstärkte Zusammenarbeit zwischen den beteiligten Behörden und durch die Überprüfung dieser Schutzmassnahmen soll der erwähnten Gefahr entgegengetreten werden. Insbesondere soll der Schutz durch Kontrollen der Lohn- und Arbeitsbedingungen sowie durch die konsequente Verfolgung von Verstössen sichergestellt werden. Es ist jedoch nicht von der Hand zu weisen, dass die Behörden hier auch an die Grenzen der Kontrollierbarkeit stossen können. Durch geschicktes Vorgehen können Cabaretbetriebe die Kontrollmechanismen umgehen, ohne dass die zuständige Behörde davon Kenntnis erhält. Weitere Schutzmassnahmen, wie das Prostitutions- oder Alkoholanimierverbot, sind ebenfalls nur sehr schwer überprüfbar.

Werden Lohn- und Arbeitsbedingungen, die im Widerspruch zu den Weisungen des Bundesamtes für Migration stehen festgestellt, wird ein Verwaltungsverfahren durchgeführt. Im Rahmen eines solchen Verfahrens kann die zuvor erteilte Höchstzahl für Bewilligungen für eine bestimmte Zeit gekürzt werden. 2011 hat das Amt für Wirtschaft und Arbeit in neun Fällen eine solche Kürzung vorgenommen. In zwölf Fällen wurde eine Verwarnung ausgesprochen.

Zur Sachverhaltsermittlung arbeitet das Amt für Wirtschaft und Arbeit mit den Polizei- und den Migrationsbehörden, den Krankenkassen sowie den Anlauf- und Beratungsstellen für Tänzerinnen zusammen.

Obwohl der Kanton Zürich ein wirksames Kontroll- und Sanktionierungssystem betreibt, bleibt die Gefahr des Missbrauchs und der Ausbeutung bestehen. Das Amt für Wirtschaft und Arbeit verfügt über ein beschränktes Instrumentarium für die Kontrolle der Schutzmassnahmen. So wird beispielsweise die Überweisung des Lohnes auf ein speziell eingerichtetes Lohnkonto mittels entsprechenden Belegs überprüft. Es kann jedoch nicht kontrolliert werden, ob die Lohnzahlung tatsächlich vollständig erfolgt oder teilweise simuliert wird, um den Anschein der Korrektheit zu wahren.

Im Kanton Zürich wurden 2011 in 21 Fällen Unregelmässigkeiten festgestellt. Diese Unregelmässigkeiten haben überwiegend negative Auswirkungen auf die Tänzerinnen. Durch die Abschaffung des Cabaret-Tänzerinnen-Statuts würde dieser Missstand beseitigt.

Das Argument der Befürworter des Cabaret-Statuts, wonach die betroffenen Frauen besser geschützt seien, wird im erläuternden Bericht widerlegt. Der vermeintliche Schutz vermag nicht zu verhindern, dass die Frauen ihre Gesundheit gefährden und in finanzielle Abhängigkeiten von Menschenhändlern geraten können.

Schliesslich stellt das Cabaret-Statut eine Abweichung vom dualen Zulassungssystem dar. Dieses System gewährt Erwerbstätigen aus den EU-/EFTA-Staaten einen einfachen Zugang zum Schweizer Arbeitsmarkt, jenen aus Drittstaaten grundsätzlich aber nur in Kontingenten und bei guter Qualifikation. Es ist nicht hinreichend nachvollziehbar, weshalb bei Cabarettänzerinnen von den strengen Zulassungskriterien für Drittstaatsangehörige abgewichen wird.

Aus den vorstehend aufgeführten Gründen begrüssen wir eine Abschaffung des Cabaret-Statuts. Die Streichung von Art. 34 VZAE ist nicht zuletzt auch aus verwaltungsökonomischer Sicht sinnvoll, da das Cabaret-Statut einen beträchtlichen Kontrollaufwand von Migrations- und Arbeitsmarktbehörden erfordert.

Der Kanton Zürich verfügt bereits über einen der in Ziffer 4.2 des erläuternden Berichts erwähnten runden Tische im Zusammenhang mit Opfern von Menschenhandel. Neben der Sicherheitsdirektion (Migrationsamt, Kantonspolizei, Kantonales Sozialamt) ist darin auch die Direktion der Justiz und des Innern mit der Oberstaatsanwaltschaft, der Staatsanwaltschaft II, der kantonalen Opferberatungsstelle sowie der Fachstelle für Gleichstellung von Frau und Mann vertreten.

Zu begrüßen ist die Ankündigung des Bundesamtes für Migration, Übergangsfristen vorzusehen, um den Betrieben Zeit zu geben, sich den neuen Gegebenheiten anzupassen. Ebenfalls begrüßen wir die Absicht des Bundes, im Gegenzug zur Abschaffung des Cabaret-Statuts den Schutz von Opfern des Menschenhandels durch flankierende Massnahmen zu verstärken.

II. Mitteilung an die Geschäftsleitung des Kantonsrates, die Mitglieder des Regierungsrates sowie an die Sicherheitsdirektion und die Volkswirtschaftsdirektion.



Vor dem Regierungsrat
Der Staatsschreiber:

Husi