

Stellungnahme der FIZ Fachstelle Frauenhandel und Frauenmigration zur Anpassung der VZAE zwecks Abschaffung des Cabaret-Tänzerinnen-Statuts

Zürich, 17. September 2012

Sehr geehrte Damen und Herren,

gerne möchten wir uns in der Vernehmlassung zur Abschaffung des Cabaret-Tänzerinnen-Statuts äussern. Die **FIZ** Fachstelle Frauenhandel und Frauenmigration stützt sich bei ihrer Einschätzung auf ihre langjährigen Erfahrungen, wie auch auf das Wissen um die Praxis in den verschiedenen Kantonen. Die FIZ berät und unterstützt seit 27 Jahren Migrantinnen, darunter Cabaret-Tänzerinnen und Opfer von Frauenhandel. Wir setzen uns auf politischer und behördlicher Ebene für eine Verbesserung der Lebens- und Arbeitsbedingungen der Tänzerinnen in der Schweiz ein.

1. Hintergrund

Der Bund beabsichtigt, das Cabaret-Tänzerinnen-Statut abzuschaffen. In den Vernehmlassungsunterlagen aber fehlt eine fundierte Grundlage für diesen Entscheid, es sind viele Behauptungen formuliert, ohne belegt zu sein. Wir wollen die Situation der Tänzerinnen nicht schönreden, das sei vorausgeschickt. Aufgrund von Missständen, die wir in unserer Beratungsstelle feststellten, beauftragten wir das SFM „Swiss Forum for Migration and Population Studies“ in Neuchâtel, eine Studie zu den Hintergründen des Cabaret-Bereichs zu erarbeiten, welche 2006 veröffentlicht wurde¹.

Die Studie zeigt die Lebens- und Arbeitsbedingungen der Cabaret-Tänzerinnen auf ebenso wie die bestehenden Probleme und den Handlungsbedarf. Aufgrund der Ergebnisse der Studie hat die FIZ Forderungen erarbeitet², gemeinsam mit anderen Beratungsstellen, die im

¹ SFM Studien 48: Arbeits- und Lebensbedingungen von Cabaret-Tänzerinnen in der Schweiz, Janine Dahinden, Fabienne Stants

² Champagner, Plüsch und prekäre Arbeit: FIZ, August 2006

Verbund Prokore³ zusammengeschlossen sind. Die Forderungen betreffen die prekären Arbeitsbedingungen und fordern mehr Rechte für die Tänzerinnen, eine Stärkung ihrer Position und ihrer Handlungsspielräume, so wie eine konsequente Kontrolle der Agenturen, Arbeitgeber und der Arbeitsbedingungen. In der Folge forderten wir auch die klare Sanktionierung der Agenturen und Cabarets bei Verstössen. Auch machten wir konkrete und konstruktive Vorschläge für die Umsetzung der Forderungen. Ebenfalls brachten die Beratungsstellen in der Arbeitsgruppe des BFM, in welcher neben Beratungsstellen, Cabaretbesitzer und Agenturen versammelt sind, immer wieder Vorschläge für eine Verbesserung der Situation ein.

Einige der Vorschläge wurden aufgenommen, doch oft entstand der Eindruck, dass auf behördlicher Seite oder von Seiten der Cabarets nicht wirklich auf eine Verbesserung hingearbeitet wurde.

Doch die Abschaffung des Statuts, wie der Bundesrat nun vorschlägt, ist keine Lösung für die bestehenden Probleme, vielmehr wird sie neue, schärfere Probleme produzieren. Die Abschaffung des Statuts wird zur Konsequenz haben, dass die Frauen nicht mehr legal, sondern illegalisiert⁴ hier leben und arbeiten. Damit werden sie rechtloser, vulnerabler, ausbeutbarer, wie die Studie bereits vor 6 Jahren aufgezeigt hat⁵. Entgegen dem erläuternden Bericht gehen wir davon aus, dass Frauen trotz der migrationsbeschränkenden Massnahmen einreisen und arbeiten werden, gerade auch, weil die Nachfrage besteht. Migrationstheorien machen deutlich, dass Migration sich nicht einfach mit Verboten und Restriktionen steuern lässt. Viel mehr Einfluss auf die Migrationsbewegungen haben die ökonomischen, sozialen und politischen Beziehungen, die im Zuge der Globalisierung zwischen den Ländern wachsen.

Sehr stossend ist es, dass der Bund eine repressive ausländerrechtliche Massnahme - die Abschaffung einer legalen Arbeitsmöglichkeit für Drittstaatenangehörige - als Massnahme gegen den Menschenhandel bezeichnet. Als Fachstelle wehren wir uns dagegen. Das Ziel, die Ausbeutung von Tänzerinnen zu verhindern und sie vor Missbräuchen zu schützen, wird verfehlt. Im Gegenteil, wir befürchten, dass die **Abschaffung dieser legalen Aufenthalts- und Arbeitsmöglichkeit zu erhöhtem Menschenhandel führen wird.**

³ Prostitution – Kollektiv - Reflexion: Schweizerisches Netzwerk von Organisationen, Projekten und Einzelpersonen, welche die Interessen der Sexarbeiterinnen und Sexarbeiter vertreten

⁴ Wie der Friedensnobelpreisträger Elie Wiesel sagte, können Menschen als Menschen nicht illegal sein. Die Bezeichnung «Illegalisierung» bzw. «illegalisierte Migrantinnen» soll sichtbar machen, dass Nationalstaaten Menschen vom Recht auf Leben, Freiheit und Sicherheit vollständig ausschliessen.

⁵ SFM Studie 48: S. 149

2. Schutz

Das Statut wurde in der Revision des AUG 2006 mit dem Argument des **Schutzes** vor Ausbeutung weiterhin aufrecht erhalten. Nun erklärt der Bundesrat und das BFM, dass der Schutz nicht mehr gegeben sei. Wir möchten festhalten, dass ein legaler Aufenthalt und ein legaler Arbeitsvertrag tatsächlich mehr Schutz bedeuten, als wenn man illegalisiert in der Schweiz arbeiten muss. Die Illegalität führt zu einer erhöhten Vulnerabilität und Ausbeutbarkeit. Mit der Abschaffung des VZAE Art. 34⁶ wird dem Ausländergesetz AuG Art. 30 d)⁷ nicht mehr Rechnung getragen.

Wenn der Schutz gewährt werden soll, so bedarf es praktischer Massnahmen zur Umsetzung:

- **Kontrollen:** Um Missstände im Cabaretbereich aufzudecken, müssen Cabarets, Agenturen, Lebens- und Arbeitsbedingungen der Tänzerinnen vertieft und **umfassend kontrolliert werden** - wie im erläuternden Bericht Kap. 2.4. erwähnt; eine Forderung übrigens, die wir seit Jahren stellen. Doch nicht nur die genannten Krankenkassenversicherungen, Aufenthaltspapiere und Arbeitsverträge der Frauen sondern auch Lohnzahlungen, Wohn- und Arbeitsbedingungen in den Cabarets illegale Abzüge, Bussensysteme, Druckmechanismen, Zahlungsfähigkeit der Cabarets müssen in den Fokus rücken. In der Folge braucht es auch eine klare Sanktionierung der Betriebe und Agenturen, die Missbräuche betreiben. Dies erfordert Ressourcen in den Kantonen.

Im erläuternden Bericht heisst es, die Kantone hätten die Ressourcen für die Kontrollen nicht, bzw. die Zustände in den Cabarets seien nicht kontrollierbar (Kap. 2.4). Das ist nicht richtig, Kontrolle ist möglich, würde aber Aufwand bedeuten, den einige Kantone offenbar scheuen. Doch vor dem Hintergrund, dass jede der Tänzerinnen monatlich rund 400.- Franken Quellensteuern bezahlt, was bei 1000 Tänzerinnen im Jahr fast 5 Millionen Franken bedeutet, wäre es angebracht, in die Kontrollen zu investieren. Es ist zu vermuten, dass der **politische Wille** fehlt, diese Ressourcen zur Verfügung zu stellen. Doch damit nehmen die

⁶ Art. 30 Abs. 1 Bst. d AuG:

Cabaret-Tänzerinnen und -Tänzer

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 19897 über die Arbeitsvermittlung und den Personalverleih (AVG) zur Vermittlung von Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern berechtigt ist.

⁷ VZAE Art. 34:

Von den Zulassungsvoraussetzungen (Art. 18–29) kann abgewichen werden, um: ...

d. Personen vor Ausbeutung zu schützen, die im Zusammenhang mit ihrer Erwerbstätigkeit besonders gefährdet sind

Behörden ihre Verantwortung nicht wahr, den Schutzgedanken, den das AuG vorgibt, umzusetzen.

- **Besserstellung:** Als weitere **reale** Schutzmassnahme gilt die **rechtliche Besserstellung** der Tänzerinnen⁸. Ein vom Arbeitgeber unabhängiger Aufenthalt würde es den Tänzerinnen ermöglichen, sich ohne Angst vor Stellenverlust gegen Misstände und Missbräuche zu wehren.

Die im Ausländergesetz genannte Schutzfunktion der Bewilligung kann dann erfüllt werden, wenn Bund und Kantone die Arbeitsbedingungen der Tänzerinnen kontrollieren und bei Verstössen gegen Betreiber und Agenturen vorgehen. Und indem die Tänzerinnen bessere Aufenthaltsbedingungen haben, die sie von Arbeitgeber unabhängig machen.

3. Zahlen und Fakten

Im erläuternden Bericht ist von einem **steigenden Risiko hinsichtlich Menschenhandel** die Rede (Kap. 2.4). Die Interpretation des Bundes, dass sich die Situation verschlechtert habe, ist nicht mit Zahlen belegt. Hingegen zeigen die Zahlen unserer Beratungsstellen (Tabelle 1: Makasi, Interventionsstelle für Opfer von Frauenhandel sowie Tabelle 2: Beratungsstelle für Migrantinnen) ein anderes Bild: Nämlich, dass die Anzahl der Opfer von Frauenhandel im Cabaret-Bereich klein ist, und der grösste Teil der Frauen Unterstützung suchen wegen arbeitsrechtlicher Probleme:

Tabelle 1: Zahlen der Opfer von Frauenhandel, davon der Anteil Cabarettänzerinnen:

Jahr	Total Anzahl Opfer Frauenhandel	Davon Tänzerinnen
2011	193	10
2010	186	7
2009	184	13
2008	160	11

Fazit: Unter den Opfern von Frauenhandel machen die Cabaret-Tänzerinnen nur einen Anteil von 4 - 7 Prozent aus.

⁸ SFM Studie 48: S. S. 181 ff: Grad der Arbeitsplatzsicherheit

Tabelle 2: Zahlen ratsuchender Migrantinnen, Anteil Tänzerinnen

Jahr	Total Ratsuchende Migrantinnen	Davon ratsuchende Tänzerinnen mit arbeitsrechtlichen Problemen
2011	442	107
2010	420	115
2009	586	136
2008	769	155

Tabelle 2 zeigt, dass im Vergleich zu den Opfern von Frauenhandel ein viel grösserer Anteil Tänzerinnen wegen arbeitsrechtlicher Fragen wie Lohnforderungen, missbräuchliche Kündigung, Aufenthaltsrechtliche Fragen u.a.m. Unterstützung suchten.

4. Strafverfahren

Der erläuternde Bericht (Kap. 2.2.) nennt verschiedene Strafverfahren in diversen Kantonen gegen Cabarets, die auf eine Vielzahl von Gesetzesverstössen hinweisen würden.

Unseres Wissen gibt es keine Zunahme der Strafverfahren im Cabaret-Bereich. Wenn man die Strafverfahren im Cabaret-Bereich genauer betrachtet, so sind v.a. die Zusatzverträge im Herkunftsland problematisch, welche die Frauen unterzeichnen müssen, bevor sie einen Tänzerinnenvertrag erhalten. Diese illegalen Zusatzverträge (von denen die Agenturen profitieren) bewirken eine Drucksituation, die die Tänzerin in die Schuldenfalle treibt. Hier ist es sinnvoll, Verfahren im Bereich Menschenhandel einzuleiten. Um diese Situation zu verbessern ist es unabdingbar, die Agenturen (in der Schweiz, mit Ablegern/Kontakten in den Herkunftsländern) einer stärkeren Kontrolle zu unterwerfen.

5. Lohnklagen

Die Verfahren, die die FIZ Beratungsstelle für Migrantinnen kennt, machen deutlich, dass sich die Tänzerinnen dank ihrem legalen Status zur Wehr setzen können. Aufgrund ihres legalen Aufenthalts- und Arbeitsvertrags können sie fehlende Lohnzahlungen einfordern, missbräuchliche fristlose Kündigungen anfechten oder sich gegen Gewalt oder den Zwang zum Alkoholkonsum wehren. Als legal anwesende Arbeitnehmerinnen müssen sie bei einer Klage keine aufenthaltsrechtlichen Nachteile befürchten, sondern können ihre **Rechte in Anspruch nehmen**.

Lohnforderungen aber sind kompliziert und kosten Geld. Hier besteht Handlungsbedarf: Behörden müssten z.B. die Lohnzahlungen (die auf ein PC Konto überwiesen werden müssen) besser kontrollieren und Betriebe sanktionieren, die säumig werden. Ebenfalls wäre es sinnvoll, von den Betrieben eine Kautions zu verlangen, damit im Konkursfall ausstehende Löhne bezahlt werden können.

6. Folgen der Abschaffung

Im erläuternden Bericht wird bezüglich der Folgen gesagt, dass die Nachfrage durch das grosse Angebot von Sexarbeiterinnen aus den neuen EU-Staaten gedeckt werden könne, und es wenig wahrscheinlich sei, dass sich Frauen aus Drittstaaten neu und illegal gegenüber dem Angebot von Frauen aus den EU-Staaten durchsetzen können (Kap. 3). Dies bezweifeln wir stark, aufgrund der Erfahrungen der Beratungsstellen.

In einigen Kantonen, in welchen das Cabaretstatut abgeschafft wurde, ist die Eröffnung von Kontaktbars zu beobachten. Dort arbeiten Frauen ohne legale Bewilligung und mit kaum einer Möglichkeit, sich gegen Missstände, Ausbeutung, fehlende Lohnzahlungen, Gewalt, Zwang zum Alkoholkonsum zu wehren. Zudem ist der Zugang zu Information, Beratung und Unterstützung, zur Gesundheitsprävention und Schutz sehr erschwert, wenn Frauen versteckt, weil illegalisiert arbeiten müssen. Von den sozialen und gesundheitlichen Folgekosten, die dies für unsere Gesellschaft bedeutet, ganz zu schweigen.

Damit wird einer Kriminalisierung der Frauen Vorschub geleistet, statt dass der Zugang zu Arbeitnehmerinnen (und allenfalls potentiellen Opfern) sichergestellt wird.

Auch ist festzuhalten, dass es unter den Nachfragern eine nicht unbedeutende Zahl von Männern gibt, die gerade sexuelle Dienstleistungen von vulnerablen Frauen bevorzugen, weil letztere sich weniger durchsetzen können. Dem wird mit der Abschaffung des Tänzerinnenstatuts Vorschub geleistet.

7. Flankierende Massnahmen

Widersprüchlich äusserst sich der Bericht bezüglich dem Risiko des **Menschenhandels**: In Kapitel 2.4. wird begründet, dass das Statut abgeschafft werden soll, weil im Cabaret-Bereich das Risiko für Menschenhandel steige. Im Kapitel 4 dann wird benannt, dass die Abschaffung eine „Verlagerung in die Illegalität verbunden mit dem erhöhten Risiko des Menschenhandels im Erotikbereich“ bewirken könnte. Von letzterem gehen wir aus.

Doch der Formulierung: „Es ist aufgrund der Visabestimmungen nicht davon auszugehen, dass Frauen vermehrt unkontrolliert in die Schweiz einreisen können“ (Kap. 4.1.) müssen wir entgegengehalten, dass sich Migrationsbewegungen nicht mittels Verboten steuern lassen. Auch die Nachfrage wird weiterhin bestehen und sich kaum durch Verbote

einschränken lassen. **Mit dem Versuch, illegale Migration zu verhindern, wird kein Menschenhandel bekämpft. Im Gegenteil, es werden potentielle Opfer zu Tätern gemacht, kriminalisiert. Ein eigentlicher Backlash, wenn man die Entwicklungen der letzten Jahre betrachtet.**

8. Forderungen

Im Cabaretbereich braucht es ein vom Arbeitgeber unabhängiges Aufenthaltsrecht, mehr Arbeitsplatzsicherheit, eine Abkehr vom Alkoholmodell, eine Aufhebung des Prostitutionsverbotes für Inhaberinnen einer L-Bewilligung, Kontrollen der Agenturen, der Cabarets und der Arbeitssituation sowie eine konsequente Sanktionierung gegen Verantwortliche bei Missständen. Auch die aktive Information der Tänzerinnen über ihre Rechte und Pflichten ist notwendig.

Die FIZ fordert, dass das Cabaret-Statut aufrecht erhalten wird, dass Frauen aus Drittstaaten eine Jahresaufenthaltsbewilligung mit Arbeitserlaubnis erhalten, und nicht nur im Cabaret-Bereich legal Zugang zum schweizerischen Arbeitsmarkt haben, sondern auch in anderen Branchen.

Es stünde der Schweiz gut an, ihr Image zu verbessern, nicht indem sie legale Arbeitsmöglichkeiten abschafft und Prekärität für Betroffene erhöht, sondern indem sie sich in der **Schaffung würdiger Arbeitsverhältnisse** hervortut.

Um AuG Art. 30 Abs. d) ernsthaft umzusetzen, müsste VZAE Art. 34 nicht nur für Cabaret-Tänzerinnen gelten, sondern ausgeweitet werden auf Personen aus Drittstaaten, die heute illegalisiert in der Altenpflege, Kinderbetreuung, Hausarbeit, Landwirtschaft, etc. arbeiten und besonders vulnerabel sind.

Wir hoffen, dass unsere Argumente und Anliegen die Diskussion über das Cabaret-Statut nochmals öffnen und verbleiben mit freundlichen Grüßen

Für die FIZ

Doro Winkler