

Problemanalyse im Visumverfahren für Kulturschaffende aus Drittstaaten

Von

Mario Abbühl

Jurist MLaw

Jurablickweg 16E

3072 Ostermundigen

Für die

Schweizer Koalition für die kulturelle Vielfalt

2019

Inhaltsverzeichnis

1. Einleitung.....	2
2. Materielle Aspekte.....	3
2.I Dossier.....	3
2.I A Dokumente.....	3
2.I B Administrative Probleme.....	5
2.II Nichterteilung von Visa.....	7
2.II A Migrationsgefahr.....	7
2.II B Falschinformationen.....	9
2.III Nachweis über die Qualifikation als Künstler.....	10
2.IV Rekurs.....	11
3. Formales.....	14
3.I Visa-Arten.....	14
3.I A Touristen-Visa.....	14
3.I B Arbeitsbewilligung.....	16
3.I C Sonderbestimmungen für gewisse Länder.....	16
3.II Zeitliche Knappheit.....	17
3.II A Im Antragsverfahren.....	17
3.II B Im Rekursverfahren.....	19
4. Geografisches.....	20
4.I Kein Konsulat im Heimatland.....	20
4.II Lokale Behörden der Konsulate.....	21
4.III Agenturen.....	23
5. Auswirkungen.....	25
5.I Künstler.....	25
5.II Veranstalter.....	26
6. Fazit.....	28
6.I Stand.....	28
6.II Vorzugsbehandlung.....	30
6.III Ergebnis.....	31

1. Einleitung

Um die Problematik von Visumanträgen im kulturellen Bereich zu analysieren, wurden in der Zeitperiode von September bis November 2019 Interviews mit Schweizer Veranstalter/innen durchgeführt. Diese Veranstalter/innen sind in den folgenden kulturellen Bereichen tätig: Musik, Theater, Film, Zirkus, Tanz und Literatur. In den Interviews sind folgende Kantone vertreten: Aargau, Basel, Bern, Genf, Luzern, Waadt, Wallis und Zürich, wobei die meisten Veranstalter/innen in Genf, Basel, Zürich und Bern tätig sind.

Gemeinsam haben diese Veranstalter/innen, dass sie in ihrer Programmierung Künstler/innen aus Drittstaatenländern präsentieren. D.h. Künstler/innen, die aus Ländern ausserhalb des europäischen Schengenraums stammen, werden von diesen Veranstalter/innen in die Schweiz eingeladen, um hier eine Vorstellung oder ähnliches zu realisieren. Dabei wird von den Schweizer Behörden ein Einreisevisum und in bestimmten Fällen auch eine Arbeitsbewilligung verlangt, was zu gewissen juristischen und administrativen Problemen führt. Die Schweizer Koalition für die kulturelle Vielfalt erteilte deshalb einem Juristen den Auftrag, durch Interviews die aufgetretenen Probleme zu dokumentieren und anschliessend zu analysieren.

Die konkreten Fälle, über die in den Interviews berichtet wurden, werden in diesem Bericht nicht detailliert dargestellt, sie dienen jedoch als Grundlage, um generelle Problematiken und Praktiken aufzuzeigen. Alle dokumentierten Fälle sind vor der Änderung des Schengen-Visakodex vom Februar 2020 aufgenommen worden. Diese Änderungen könnten einige der beschriebenen Probleme entschärfen. Wie sich dies auswirkt, wird sich aber erst zeigen müssen.

2. Materielle Aspekte

In diesem Kapitel wird auf den materiellen Inhalt eines Visumantrages und auf die juristischen Folgen eingegangen. Es sind vor allem zwei Arten von Visa zu unterscheiden: die Touristenvisa, welche man in einem Konsulat beantragt, und die Arbeitsvisa, welche, gekoppelt an eine durch das kantonale Migrationsamt genehmigte Arbeitsbewilligung, durch die Konsulate ausgestellt werden. In beiden Fällen sind die Abläufe ähnlich, wobei die Anforderungen bei Arbeitsvisa in einigen Punkten höher sind.

2.I Dossier

Mit jedem Visumantrag muss bei den Behörden ein ausführliches Dossier eingereicht werden. Der Inhalt des verlangten Dossiers kann von Konsulat zu Konsulat und von Kanton zu Kanton stark variieren. Die erste grössere Herausforderung, damit ein Visumantrag überhaupt geprüft wird, ist die Einreichung eines vollständigen Dossiers. Dabei gibt es bereits diverse Probleme. In der Praxis ist es sehr wichtig, ein gutes, vollständiges Dossier einzureichen, ansonsten ist ein Visumantrag chancenlos.

2.I A Dokumente

Eine umfassende Regelung der einzureichenden Dokumente gibt es nicht. In der europäischen Verordnung zum Visakodex finden sich vereinzelte Regelungen. Diese besagen, dass folgende Dokumente einzureichen sind: Unterschriebenes Antragsformular gemäss Art. 11, Gültiges Reisedokument gemäss Art. 12, Biometrische Identifikation gemäss Art. 13, eine Reiseversicherung gemäss Art. 15.

Dazu kommen diverse Belege gemäss Art. 14. Diese müssen genügend Informationen zu den folgenden Themen beinhalten: Zweck der Reise, Unterkunft, Angaben zum Rückreisewillen, Nachweis ausreichender Mittel für den Lebensunterhalt und die Rückreise oder eine entsprechende Kosten-

übernahme durch den Veranstalter. Beim kulturellen Austausch muss gemäss dem Anhang II der europäischen Verordnung zum Visakodex auch eine Einladung vorliegen und die Programmierung des Künstlers belegt werden.

Somit wird etwas klarer, welche Informationen geliefert werden müssen, jedoch nicht, wie weit diese nachzuweisen sind und in welcher Form. Hier die Liste von Dokumenten, welche sicherlich verlangt werden gemäss dem Merkblatt der Schweizer Koalition für die kulturelle Vielfalt zu Visumanträgen:

In jedem Fall sind aber folgende Dokumente einzureichen:

- Ein vollständig ausgefülltes und durch den Antragsteller persönlich unterschriebenes Visumantragsformular «Antrag auf Erteilung eines Schengen-Visums».
- Reisepass, der mindestens drei Monate über das Datum der Wiederausreise aus dem Schengen-Raum hinaus gültig ist, innerhalb der vorangehenden zehn Jahre ausgestellt worden ist und mindestens zwei leere Seiten aufweist.
- Kopie des Reisepasses (Seiten mit Foto, Personalien und Unterschrift)
- 2 identische, Schengen-konforme Passfotos neueren Datums⁵
- Eine für den Schengen-Raum gültige Unfall- resp. Krankenversicherung. Die Versicherung muss eine Mindestdeckung von EUR 30'000.00 aufweisen. Diese ist in der Regel vom Gastgeber in der Schweiz abzuschliessen (z.B. bei Sanitas Guest Care oder Europäische, Gästerversicherung).
- Das Einladungsschreiben des im Kulturbereich tätigen Gastgebers in der Schweiz.
- Es ist nützlich, darin auf die Unterstützung oder die Zusammenarbeit mit offiziellen Stellen (Bund, Kantone, Städte) hinzuweisen, falls dies der Fall ist. Ebenfalls sollte bestätigt werden können, dass der Gastgeber für Lebenshaltungskosten und Unterkunft aufkommt (mit Angabe, welcher Art: Privat, Hotel etc.) und die Rückreise gesichert ist (z.B. durch ein Flugticket).

Da es keine einheitliche Regelung gibt, ist es für den Antragsteller oft schwierig zu wissen, welche Dokumente im konkreten Fall einzureichen sind. Er muss sich bei jedem Antrag genau informieren, was von den Behörden verlangt wird. Der Künstler als offizieller Antragsteller ist hier klar von der Unterstützung und dem Know-how des Veranstalters abhängig. Grundsätzlich reicht der Künstler das Dossier in seinem eigenen Namen ein, jedoch ist es in der Praxis meist der Veranstalter, der das Dossier vorbereitet und vervollständigt.

In den dokumentierten Fällen gab es öfters Probleme mit dem Einreichen des Dossiers. Oftmals werden Dossiers als unvollständig zurückgewiesen, obwohl meistens zu allen oben genannten Informationen Dokumente vorliegen. In diesen Fällen zeigt sich, dass jedes Konsulat und jedes kantonale Migrationsamt etwas andere Bedingungen stellt. Ein nicht vollständiges Dossier wird von den Behörden nicht akzeptiert und der Visumantrag wird erst gar nicht inhaltlich geprüft, sondern an den Antragssteller zurückgegeben, damit dieser die Dokumente vervollständigen kann. Auch hier hat sich in den dokumentierten Fällen gezeigt, dass sogar bei der Rückgabe eines Dossiers oftmals nicht klar kommuniziert wird, welche Dokumente und Belege fehlen oder noch einzureichen sind.

2.1 B Administrative Probleme

Das Einreichen dieses Dossiers ist vor allem problematisch in Bezug auf Künstler/innen aus Drittstaatenländern, denn zusätzlich zur Herkunft ist der ökonomische Status von Künstler/innen oft prekär.

Künstler/innen verfügen oft nicht über grosse finanzielle Mittel. Zudem ist es in den meisten Fällen so, dass sie keinerlei Anstellung haben, sondern selbstständig arbeiten. Bei einem kulturellen Austausch handelt es sich zudem

meist um Künstler/innen, die nicht im internationalen Kulturmarkt bekannt sind; das Ziel des Austauschs ist ja immer auch eine Art Startförderung mit Hilfe öffentlicher Kulturförderung, beispielsweise über das EDA. In den dokumentierten Fällen hat sich gezeigt, dass vom Antragsteller oft Bankauszüge, Nachweis von Immobilienbesitz und Arbeitsverträge verlangt wurden, über welche die Antragsteller/innen gar nicht verfügen. In der Praxis führt dies dazu, dass der Veranstalter jeweils eine Kostenübernahme machen muss, da der Künstler selbst nicht über genügend Mittel verfügt oder die Belege für diese Mittel nicht akzeptiert werden.

Da es sich bei den Antragstellern um Drittstaatsangehörige handelt, stellt sich oft das Problem des administrativen Entwicklungsstandes des jeweiligen Landes. Die Erfordernisse bezüglich der Dokumente sind so konzipiert, dass sie an Schengenstandards, also an europäisches Niveau, anknüpfen. Es wird erwartet, dass Drittstaaten, die oft Entwicklungsländer sind, die gleichen administrativen und bürokratischen Standards erfüllen wie Europa. Dies zeigt sich oft bei verlangten Verträgen und amtlichen Dokumenten, beispielsweise einem Arbeitsvertrag oder einem Schulabschluss. Oft existieren solche Verträge und Abmachungen nur mündlich oder sind so schriftlich festgelegt, dass sie den europäischen Anforderungen nicht entsprechen und somit von den Behörden nicht akzeptiert werden. Im Alltag bedeutet diese Praxis, dass den Künstler/innen gewisse Qualifikationen aberkannt werden. Beispielsweise wurde ein mündlicher Vertrag als Musiklehrer an einer Schule nicht akzeptiert, was eine Verkennung der Fähigkeiten des Musikers zur Folge hat und in der Praxis für den betroffenen sehr erniedrigend ist.

Auch gibt es Dokumente, deren Inhalt im Schengenraum nicht akzeptiert wird. Das ist oft bei Reiseversicherungen aus Drittstaaten der Fall. Obwohl ein Künstler durch eine inländische Versicherung gegen Unfall und Krank-

heit gedeckt ist, kann es sein, dass diese Versicherung aus verschiedenen Gründen nicht akzeptiert wird. Andere Kriterien als zu tiefe Deckungssummen oder nicht vorhandene Rückreiseübernahmen sollten aber nicht zum Ausschluss einer Versicherung führen. In den dokumentierten Fällen kam es jedoch oft vor, dass gerade bei selbständig Arbeitenden deren Versicherung ohne ersichtlichen Grund nicht akzeptiert wurde und der Betroffene eine zusätzliche Reiseversicherung abschliessen musste.

Ein weiteres Problem, welches die Analysen aufgezeigt haben, ist der Einzug des Passes während der Bearbeitungsdauer des Antrages. Die Bearbeitung ist oft ein langer Prozess, der mehrere Monate dauern kann. In dieser Zeit kann der Künstler sich nicht mehr frei bewegen, da er keinen Pass besitzt. Dies ist vor allem dann problematisch, wenn der Künstler in ein anderes Land reisen muss, um den Visumantrag zu stellen. Das grösste Problem jedoch besteht bei Künstler/innen, die sehr aktiv sind und während der Bearbeitungsdauer des Visumantrages zum Beispiel noch auf einer Tournee sind und ständig reisen müssen.

2.II Nichterteilung von Visa

Der „Worst Case“ für einen Antragsteller ist, dass sein Visumantrag abgelehnt wird. Eine Ablehnung kann aus verschiedenen Gründen erfolgen. Hier wird auf die zwei Begründungen eingegangen, die sich aus den dokumentierten Fällen ergeben haben. Andere auf dem Ablehnungsformular aufgeführte Begründungen sind in keinem der dokumentierten Fälle vorgekommen (auch aus den Interviews hat sich nicht ergeben, dass noch andere angegeben wurden).

2.II A Migrationsgefahr

Der meistgenannte Grund für einen negativen Entscheid in einem Visumantragsverfahren ist die Migrationsgefahr. D. h. dem Antragsteller wird der

Wille zur Ausreise nicht zugeschrieben. Im Gegenteil wird vermutet, dass dieser nicht wieder oder nicht fristgerecht aus dem Schengenraum ausreisen wird und deswegen wird erst gar kein Visum ausgestellt.

Die dokumentierten Fälle haben gezeigt, dass dies vor allem junge, allein stehende Antragsteller betrifft. In der Praxis werden Anträge von dieser Personengruppe systematisch abgelehnt, ohne dass die Migrationsgefahr genauer begründet würde. Der negative Entscheid eines Visumsantrages wegen Migrationsgefahr ist oftmals auch auf das oben genannte Problem der administrativen Diskrepanz zwischen den europäischen Standards und den in Drittstaaten zurückzuführen. Wenn gewisse Dokumente nicht existieren und somit nicht eingereicht werden können, wird es schwierig, bestimmte Sachverhalte zu beweisen, die Voraussetzung sind für die Visumserteilung, vor allem der Wille zur Rückkehr ins Heimatland.

Im Fall der Migrationsgefahr muss der Wille zur Wiederausreise bewiesen werden. Dies stellt ein grosses juristisches Problem dar. In der Praxis wird der Sachverhalt anhand von Bindungen des Antragstellers geprüft. Es wird also bewertet, ob der Antragsteller Gründe hat, wieder in sein Heimatland zurückzureisen. Konkret werden seine familiären Bindungen, sein Arbeitsverhältnis und seine finanzielle Lage dafür als Massstab genommen. Dies führt dazu, dass man verdienend und verheiratet sein muss, am besten mit Kindern, um ausreisen zu dürfen. Umgekehrt können junge Leute, welche oft nicht fest angestellt sind und keine Familie haben, nicht ausreisen.

Hier ist meines Erachtens eine Diskriminierung von jungen Antragstellern/innen gegeben, da Visumanträge von einer bestimmten Personengruppe auf Grund eines Merkmals systematisch abgelehnt werden. Nicht berücksichtigt wird dabei, dass Künstler/innen das Ziel haben, sich durch die Kunst ihren

Lebensunterhalt zu verdienen. Sie sind daher viel mehr an einer guten Zusammenarbeit mit ausländischen Veranstaltern und Behörden interessiert, damit sie immer wieder ausreisen können für ihre Arbeit, als an einem Leben in der Illegalität, welches oft zur Folge hat, dass man sich eine andere Arbeit suchen muss, da man legal gar nicht mehr gebucht und programmiert werden kann. Somit ist es für einen eingeladenen Künstler praktisch nie von Vorteil, nicht wieder auszureisen. Er hat deshalb ein grosses Interesse daran, eine gute Geschäftsbeziehung mit einem Land und dessen Veranstalter/innen aufzubauen.

2.II B Falschinformationen

Der zweite Grund, wieso ein Visum nicht erteilt wird, ist der Verdacht, Informationen aus den Dokumenten seien falsch oder verfälscht. Dies kann sich auf irgendeines der eingereichten Dokumente beziehen.

Aus den dokumentierten Fällen hat sich gezeigt, dass dies oft bei afrikanischen Schulabschlüssen und Arbeitsverträgen zum Thema wird. Häufig werden diese Dokumente als nicht vertrauenswürdig eingestuft. Dies hängt sicher einerseits mit der oben erwähnten administrativen Diskrepanz zusammen, da in gewissen Fällen keine amtliche Zertifikate existieren oder die Dokumente nicht ausreichend zertifiziert sind. Andererseits hat sich gezeigt, dass die Behörden in gewissen Fällen von Fälschungen ausgehen; dies vor allem in Regionen, wo es üblich ist, alle Verträge mündlich zu schliessen. Wenn jemand einen schriftlichen Vertrag vorweist, ist dies ungewöhnlich und erregt Fälschungsverdacht. Dies ist sehr paradox und führt zu einer Zwickmühle für den Antragssteller. Die dokumentierten Fälle haben gezeigt, dass es bei dieser Sachlage besser ist, einen mündlichen Vertrag nur zu erwähnen, anstatt zu versuchen, diesen irgendwie schriftlich festzuhalten. Denn obwohl das Schriftliche sicherlich die Beweislage bestärkt, kann ein

kleinster Fehler oder Widerspruch dazu führen, dass der ganze Antrag als unglaubwürdig eingestuft wird.

2.III Nachweis über die Qualifikation als Künstler

Das Kriterium der Qualifizierung als Künstler spielt nur eine Rolle, wenn der Antragssteller ein Gesuch auf Arbeitsbewilligung im Kanton Zürich eingibt. In diesem Fall muss gemäss Abs. 5.2 der Weisung des Migrationsamtes der Sicherheitsdirektion des Kanton Zürich die Qualifizierung des Künstlers belegt werden. Dies stellt in der Realität ein grosses Problem dar. Aus den dokumentierten Fällen hat sich gezeigt, dass es kein einheitliches Kriterium dafür gibt, wie man Kunst oder ein Künstlerdasein qualifizieren und bewerten kann.

Ein oft verlangter Beleg dafür, dass jemand ein Künstler ist, ist ein Hochschulabschluss einer Kunstschule. Wie oben erwähnt, sind diese Dokumente oftmals nicht vorhanden, die Hochschulen aus Drittstaatländern werden nicht als solche anerkannt oder die Diplome können einer Verifizierung nicht standhalten.

Jedoch gibt es dabei ein viel grösseres Problem: Viele Kunstschaffende im und ausserhalb des Schengenraumes besitzen keine anerkannte Schulbildung in ihrem Fachgebiet, viele sind Autodidakten oder haben ihr Metier nicht an einer Schule gelernt. Dies trifft vor allem zu, wenn es sich um traditionellen Tanz und Theater oder um Volksmusik handelt. In diesen Fällen wird es sehr schwierig, eine Qualifizierung zu beweisen.

Andere Bewertungskriterien, die sich in den dokumentierten Fällen gezeigt haben, sind auf soziale Medien bezogen. Dabei wird die Qualifizierung eines Künstlers an seinen Instagram-Followern oder seinen Youtube-Clicks bewertet. Dies führt ebenfalls zu grossen Problemen. Oft sind die eingeladenen

Künstler/innen aus Drittstaaten nicht auf sozialen Medien aktiv, sei es, weil sie nicht wollen oder weil sie gar keinen Zugang dazu haben. Hinzu kommt, dass es sich bei Projekten der Kulturförderung oftmals um nicht sehr bekannte Künstler/innen handelt, was bedeutet, dass ihre mediale Präsenz und Reichweite noch nicht sehr gross ist.

Meines Erachtens ist eine solche Bewertung kaum möglich und bestimmt nicht durch einen Beamten des Migrationsamtes. Es ist sogar zweifelhaft, ob ein geschultes Gremium die Qualifizierung von Künstler/innen einfach so bestimmen kann. Klar ist, dass weder ein Hochschulabschluss noch der Bekanntheitsgrad ein abschliessendes Urteil über die Qualität eines Künstlers erlauben. Zudem ist diese Praxis willkürlich, denn die festgelegten Kriterien schliessen grosse Gruppen von Künstler/innen pauschal aus.

2.IV Rekurs

Gegen den negativen Entscheid über einen Visumantrag kann ein Rekurs eingeleitet werden. Der Grund der Absage wird allerdings lediglich in einer Auswahlliste mit einem Kreuz aufgeführt. Somit wird nie eine individuelle Begründung für die Ablehnung geliefert. Dies stellt ein rechtsstaatliches Problem dar, da ohne Begründung ein Rekurs nicht argumentativ aufgebaut werden kann. Diese Standardformulare sehen wie folgt aus:

FORMULAIRE TYPE POUR NOTIFIER ET MOTIVER LE REFUS,
L'ANNULATION OU L'ABROGATION D'UN VISA

REFUS / ANNULATION / ABROGATION DE VISA

Madame/Monsieur Labarest Anoura Aya Larissa

[Redacted] de Suisse à [Redacted]

[Autre autorité compétente] de _____:

Le service chargé du contrôle des personnes à _____

a / ont

examiné votre demande de visa numéro: [Redacted], du [Redacted]:

examiné votre visa numéro: _____, délivré: _____:

Le visa a été refusé Le visa a été annulé Le visa a été abrogé

La présente décision est motivée par la (les) raison(s) suivante(s):


- le document de voyage présenté est faux/falsifié
- l'objet et les conditions du séjour envisagé n'ont pas été justifiés
- vous n'avez pas fourni la preuve que vous disposez de moyens de subsistance suffisants pour la durée du séjour envisagé ou de moyens pour le retour dans le pays d'origine ou de résidence, ou pour le transit vers un pays tiers dans lequel votre admission est garantie, ou vous n'êtes pas en mesure d'acquiescer légalement ces moyens
- vous avez déjà séjourné sur le territoire des États membres pendant 90 jours au cours de la période de 180 jours en cours sur la base d'un visa uniforme ou d'un visa à validité territoriale limitée
- vous avez fait l'objet d'un signalement aux fins de non-admission dans le système d'information Schengen (SIS) par _____

- un ou plusieurs États membres estiment que vous représentez une menace pour l'ordre public, la sécurité nationale ou la santé publique, au sens de l'article 2, point 19 du règlement (CE) n° 562/2006 (code frontières Schengen), ou pour les relations internationales d'un ou plusieurs des États membres
- vous n'avez pas présenté d'éléments attestant que vous êtes titulaire d'une assurance-maladie en voyage adéquate et valable
- les informations communiquées pour justifier l'objet et les conditions du séjour envisagé ne sont pas fiables
- votre volonté de quitter le territoire des États membres avant l'expiration du visa n'a pas pu être établie
- vous n'avez pas présenté d'éléments suffisants pour attester que vous n'avez pas été en mesure de demander un visa à l'avance, justifiant une demande de visa à la frontière
- l'abrogation du visa a été demandée par le titulaire du visa¹.

Remarques:

Observations: L'intéressé(e) peut former un recours contre la décision de refus/d'annulation/d'abrogation d'un visa, conformément à ce qui est prévu par le droit national. Copie de la décision doit être remise à l'intéressé(e) (chaque État membre doit indiquer les références à sa législation et à la procédure relatives au droit de recours, y compris l'autorité compétente auprès de laquelle un recours peut être formé, ainsi que le délai d'action).

Date et cachet de l'ambassade/du consulat général/du consulat/du service chargé du contrôle des personnes/des autres autorités compétentes

 [Redacted]

Date et signature de la personne concernée

Wenn ein negativer Entscheid gefällt wurde, kann innerhalb von 10 Tagen ein Rekurs beim SEM eingereicht werden. Ein Rekurs kann sowohl vom Künstler als Antragssteller wie auch vom Veranstalter als Gastgeber eingereicht werden. Dadurch wird eine erneute Prüfung des Antrags erzwungen, es können im Rekursverfahren auch neue Dokumente eingereicht werden.

Problematisch hierbei ist, dass ohne Begründung und genauere Erklärungen schwierig zu wissen ist, welche Dokumente man nachliefern sollte. Und ohne Begründung ist es auch unmöglich, die Sachlage zu verändern, also Bedingungen so zu modifizieren, dass der Antrag durchkommen könnte. Wenn zum Beispiel eine Flugticketreservation nicht akzeptiert wird, könnte man den Antrag durch den Kauf eines Flugtickets vervollständigen. Nur muss man darüber informiert werden, dass hier das Problem liegt, ansonsten sucht man die Nadel im Heuhaufen. Nichts desto trotz ist das grösste Pro-

blem bei einem Rekursverfahren jedoch die zeitliche Knappheit, dazu jedoch mehr im nächsten Kapitel.

3. Formales

Nebst den juristisch inhaltlichen Problemen haben die dokumentierten Fällen gezeigt, dass sich auch im Bereich des Formalen enorme Probleme stellen.

3.I Visa-Arten

Ein erstes formelles Problem ist die Kategorisierung von Visa. Die Schwierigkeit hierbei ist, dass es im kulturellen Bereich keinen eigenen Visatyp gibt. In der Praxis kommen die meisten Künstler/innen mit einem Touristenvisum in die Schweiz. Dennoch haben die dokumentierten Fälle gezeigt, dass es oft zu Komplikationen kommt bezüglich der Frage, welcher Visatyp zu beantragen ist. Einerseits stellt sich die Frage, in welchen Situationen eine Arbeitsbewilligung benötigt wird oder eben nicht. Andererseits gibt es in der Praxis Konstellationen, wo andere Visatypen besser passen würden, beispielsweise ein Studentenvisum statt ein Touristenvisum. Auch haben die dokumentierten Fälle gezeigt, dass manchmal ohne ersichtlichen Grund etwa statt einem Touristenvisum ein Studentenvisum ausgestellt wurde. Es ist also nicht immer ersichtlich, wieso und wann ein Visatyp angewendet wird. Das ist für nicht erfahrene Antragsteller verwirrend.

3.I A Touristen-Visa

Das in der Praxis am meisten beantragte Visum im kulturellen Bereich ist das Touristenvisum. Dies ist gemäss Art. 2 lit. a VEV ein kurzfristiger Aufenthalt von höchstens 90 Tagen in einem Zeitraum von 180 Tagen. Wichtig hierbei ist die so genannte „8-Tage-Regel“, gemäss Art. 8 Abs. 4 lit. b VEV kann man mit einem Touristenvisum bis 8 Tage pro Jahr ohne eine Arbeitsbewilligung arbeiten. In der Praxis ist diese Regelung, abgesehen von akademischen Veranstaltungen, ausschliesslich im kulturellen Bereich relevant. Die meisten Engagements im kulturellen Bereich dauern 1 bis maximal 8

Tage. In diesen Fällen ist es richtig, ein Touristenvisum zu beantragen, anstatt ein Visum mit Arbeitsbewilligung.

Diesbezüglich gibt es aber oftmals Komplikationen bei der Auslegung. Es gibt keine einheitliche Vorschrift, wie diese Regelung genau angewendet wird. In der Praxis zeigt sich, dass viele Falschinformationen kursieren.

Die 8 Tage beziehen sich nicht auf die Länge des Aufenthaltes, sondern auf die Anzahl Arbeitstage. Man kann beispielsweise während einem Aufenthalt von 14 Tagen lediglich 8 ganze Tage arbeiten. Die obere Grenze des Aufenthaltszeitraums für ein Touristenvisum sind gemäss Art. 2 lit. 2 VEV 90 Tage.

In der Praxis muss jedoch der Aufenthaltszeitraum verhältnismässig zu den Arbeitstagen sein, wer also mehr Tage als Arbeitstage beantragt, muss dies begründen können. Aus den dokumentierten Fällen haben sich alle möglichen Berechnungsproblematiken ergeben. Klar ist, dass nicht ab dem Einreisetag die 8 Tage zu zählen beginnen, sondern dass zwischen den Arbeitstagen und der Aufenthaltsdauer unterschieden werden muss. Oft haben sich Antragsteller beschwert, sie hätten nicht die von ihnen beantragte Zeitdauer zugesprochen bekommen. Wie gesagt, wer eine längere Aufenthaltsdauer, also mehr als Einreisetag, Konzerttag(e) und Abreisetag, bewilligt erhalten will, muss dies in der Regel sehr gut begründen können. Schwierig wird es natürlich, wenn zwischen mehreren Vorführungen grosse Zeiträume bestehen. Diese Überbrückung zu begründen ist kompliziert, problematisch hierbei sind beispielsweise Angaben wie Workshops oder Übungszeit. Denn diese werden in der Regel als Arbeitszeit gewertet. Es ist also nicht empfehlenswert, für ein Konzert eine Woche Aufenthalt zu verlangen, um noch üben zu können, da diese Zeit als Arbeitszeit gerechnet wird und man sein 8-Tage-Pensum dadurch schnell verbraucht hat.

3.1 B Arbeitsbewilligung

Für längere Aufenthalte mit Zweck der Arbeit braucht der Künstler eine Arbeitsbewilligung. Diese muss beim entsprechenden Kanton auf dem Migrationsamt beantragt werden. In der Praxis führt dies oft zu Problemen, da jeder Kanton seine eigenen Regelungen und Vorschriften hat. Zudem ist es oft schwierig zu wissen, in welchem Kanton man seinen Antrag einreichen muss. In den dokumentierten Fällen hat sich gezeigt, dass es vor allem im Bereich von grösseren Tourneen in der Schweiz gewisse Komplikationen gibt. Es gibt nämlich keine Bundesregelung, die genau sagen würde, welches Migrationsamt zuständig ist, wenn etwa in mehreren Kantonen ein Konzert abgehalten wird. In der Praxis ist grundsätzlich der Kanton zuständig, in welchem das erste Konzert der Tournee stattfindet. Jedoch haben die Fälle auch gezeigt, dass oftmals kantonale Migrationsämter die Zuständigkeit ablehnen, beispielsweise an den Kanton, in welchem die meisten Aufführungen stattfinden, und diese wieder an den Kanton mit der ersten Aufführung. Ein solches Hin-und-her ist nicht selten. Für die Antragsteller ist es mühsam und lässt ein Gefühl der Unsicherheit entstehen.

3.1 C Sonderbestimmungen für gewisse Länder

Gemäss Art. 8 Abs.4 lit. a VEV gilt für gewisse Länder eine Ausnahmeregelung. Diese besagt, dass Antragsteller aus den aufgelisteten Ländern ab dem ersten Tag der Erwerbstätigkeit eine Arbeitsbewilligung brauchen. Für diese Länder gilt die 8-Tage-Regel nicht. Dies betrifft folgende Länder: Albanien, Bosnien und Herzegowina, Georgien, Nordmazedonien, Moldau, Montenegro, Serbien, Taiwan (Chinesisches Taipei) und die Ukraine.

Aus den dokumentierten Fällen hat sich vor allem Serbien als Herkunftsland als problematisch erwiesen. Serben/innen können ohne Visum in die Schweiz reisen, jedoch brauchen diese Visa ab dem ersten Tag, wenn sie erwerbstätig sein wollen. Dies führt in der Praxis zu grosser Verwirrung auf

allen Seiten. Einerseits wissen sowohl die Beamten wie die Antragsteller und Veranstalter meist nichts von dieser Regelung. Andererseits ist es für Beamte an der Grenze oftmals schwierig, die Regelung durchzusetzen, da Personen aus diesen Ländern als Touristen visumfrei einreisen können und somit immer der Reisezweck eruiert werden muss.

Diese Ausnahmeregelung ist meines Erachtens nicht begründet und führt zu einer Ungleichbehandlung einiger Personengruppen. Zudem hat diese Ausnahme einen willkürlichen Charakter, da sie mehrheitlich Länder betrifft, die nicht visumpflichtig sind. In den dokumentierten Fällen haben sich einige Veranstalter beschwert, dass sie als Einladende z.B. von serbischen Künstlern schlechter behandelt werden. Ausserdem wird ihnen diese Ausnahmeregelung oftmals nicht kommuniziert, wodurch problematische Situationen bei der Einreise an der Grenze entstehen können.

3.II Zeitliche Knappheit

Die dokumentierten Fälle haben gezeigt, dass eine der grössten Herausforderungen bezüglich Visumanträge im kulturellen Bereich bei der Zeitknappheit liegt. Die meisten Antragsteller haben Probleme, ihren Antrag in der vorgegebenen Zeit zu einer positiven Entscheidung zu führen. Auch im Rekursverfahren ist die zeitliche Knappheit eines der grössten Probleme.

3.II A Im Antragsverfahren

Gemäss Art. 9 der bis Februar 2020 gültigen Verordnung des Schengen-Visakodex kann der Gesuchsteller höchstens drei Monate vor der geplanten Abreise einen Antrag auf ein Visum stellen, ab zwei Wochen vor der Abreise ist es nicht mehr möglich, diesen einzureichen. Diese Dreimonatsfrist wird im revidierten Visakodex per Februar 2020 auf 6 Monate erweitert, die folgenden dokumentierten Probleme beziehen sich auf die Zeit vor der Änderung.

Im kulturellen Bereich bedeutet die Dreimonatsfrist, dass ein Künstler seinen Antrag erst drei Monate vor seinem Auftritt stellen kann. Die Bearbeitungszeit eines Visumantrages kann stark variieren. Im Normalfall dauert sie zwischen einem und zwei Monaten, mit Tendenz eher zu zwei Monaten. Das liegt daran, dass jedes Konsulat sein eigenes Verfahren und Protokoll befolgt. Es gibt also keine strikt vorgegebene Art oder eine feste Frist, wie und bis wann ein Visumantrag behandelt werden muss. Die dokumentierten Fälle haben gezeigt, dass Verzögerungen aus unterschiedlichsten Gründen vorkommen. Beispielsweise entscheidet in gewissen Konsulaten ein Gremium über einen Visumantrag und dieses trifft sich nur einmal im Monat zur Entscheidungsfindung. Wenn die Prüfung des Dossiers also diesen Termin gerade verpasst, muss ein Monat gewartet werden, bis ein Entschied gefällt wird, obwohl die inhaltliche Prüfung des Dossiers schon beendet ist.

Für den Veranstalter bedeutet dieses Vorgehen einen riesigen Zeitdruck, da dieser seine Programmierung meistens schon länger als drei Monate bereit hat, jedoch alle Visumanträge nur kurzfristig einreichen kann. Für grössere Veranstaltungen ist dies ein sehr grosser administrativer Aufwand. Denn man kann nicht laufend für die programmierten Künstler Visumanträge stellen, sondern muss diese alle kurzfristig einreichen. Das andere Problem ist die Ungewissheit, die diese zeitliche Knappheit provoziert. Die Veranstalter wissen bis zum letzten Moment nicht, ob der Künstler sein Visum bekommen wird. Wenn man ein Gesuch drei Monate vorher einreicht und anschliessend der Entscheidungsfindungsprozess etwas über zwei Monate dauert, bedeutet das, dass der Entscheid erst zwei bis drei Wochen vor dem Engagement kundgetan wird. Falls das Gesuch abgelehnt wird, hat der Veranstalter fast keine Zeit mehr, um für sein Programm einen Ersatz zu verpflichten. Auch wird es für den Antragsteller und Gastgeber nicht möglich sein, rechtzeitig einen Entscheid im Rekursverfahren zu erhalten.

3.II B Im Rekursverfahren

Wie oben gesagt, wird die Entscheidung eines Visumantrages zwei bis drei Wochen vor dem Abreisedatum mitgeteilt. Bei einer negativen Antwort hat sowohl der Antragsteller wie auch der Gastgeber 10 Tage Zeit, um beim SEM ein Rekursverfahren gegen den Entscheid einzuleiten. Anders als beim Antrag kann hier der Veranstalter als Gastgeber in der Schweiz beim SEM Rekurs gegen eine negative Antwort einlegen. Die Frist ist jedoch zu knapp. Wenn bis zum Ausreisedatum nur noch zwei bis drei Wochen bleiben, in einzelnen Fällen manchmal nur eine Woche oder weniger, reicht es nicht für eine erneute Prüfung des Antrages.

In allen Fällen zeigt sich die gleiche Praxis: Wenn es zu einer negativen Antwort kommt, leiten die meisten Antragsteller keinen Rekurs ein, da es ihnen zeitlich bis zur Abreise nicht reichen würde. Die Veranstalter und Künstler/innen wissen schon, dass sie die Antwort auf einen Rekurs nicht rechtzeitig erhalten würden. Nichts desto trotz gab es Fälle, wo ein Rekursverfahren noch vor der Programmierung zu einer positiven Entscheidung geführt hat, dies jedoch nur, weil das SEM extrem schnell interveniert hat. Auch gab es Fälle von Antragstellern, die Rekurs gemacht haben, um im Nachhinein, also nach der Vorstellung, noch einen positiven Entscheid zu erzwingen. Dies bringt dem Antragsteller Genugtuung und das Wissen, dass er im Recht war, jedoch nützt es faktisch nichts, da der Ausreisezeitpunkt schon vorbei ist. Deshalb sparen sich viele die Mühe eines Rekurses. Die Regelung der Dreimonatsfrist und die Praxis, dass die Bearbeitung eines Antrags meist über zwei Monate dauert, führt dazu, dass praktisch keine Zeit bleibt, einen Rekurs zu machen. Dies widerspricht rechtsstaatlichen Prinzipien, denn diese Praxis verhindert faktisch, sich gegen einen juristischen Entscheid wehren zu können, was zur Folge hat, dass das rechtliche Gehör nicht gewahrt wird.

4. Geografisches

4.I Kein Konsulat im Heimatland

In gewissen Regionen, vor allem in Afrika, ist es oft so, dass es nicht in jedem Land eine Schweizer Vertretung hat. Dass gemäss Art. 10 der Verordnung des Schengen-Visakodex der Gesuchsteller persönlich den Antrag einreichen muss, führt in der Praxis zu Schwierigkeiten. Durch die Änderungen des Schengen-Visakodex per Februar 2020 ist neu jeder Vertragsstaat verpflichtet, in jedem Drittland eine Vertretung zu haben, entweder durch ein eigenes Konsulat, durch ein Mandat an eine Agentur oder an ein Konsulat eines anderen Schengen-Staates. Zudem wird es möglich sein, den Antrag elektronisch einzureichen. Es darf deshalb erwartet werden, dass ein Teil der nachfolgend erwähnten Schwierigkeiten in Zukunft entschärft werden.

Die dokumentierten Fälle haben gezeigt, dass Künstler/innen oftmals weit reisen mussten, um ihren Antrag einzureichen. Dies ist ein kostspieliges und verbindungstechnisch oft sehr kompliziertes Unternehmen. Manchmal mussten die Antragsteller gar zwei bis dreimal zu den Konsulaten reisen, da sie nicht zwei Monate im Ausland bleiben können, bis der Entscheid gefällt ist. Die Organisation und Finanzierung dieser Reisen bleiben immer am Veranstalter hängen. Es hat auch Konstellationen gegeben, wo Antragssteller ein Visum beantragen mussten, um in ein anderes Land einzureisen, um dort auf der Schweizer Konsulat ihr Visumantrag einreichen zu können.

Ein anderes Problem geht auf ethnische Spannungen zurück. Die dokumentierten Fälle haben gezeigt, dass vor allem in Afrika auf gewissen Konsulaten Antragsteller, die aus dem Ausland anreisen, diskriminiert werden (zur Praxis der Behörden mehr im nächsten Kapitel). Das Thema der Diskriminierung geht jedoch noch weiter: In gewissen Regionen sind die ethnischen Spannungen so gross, dass der Antragsteller Leib und Leben aufs Spiel setzt,

um durch gewisse Regionen zu reisen. In einigen Fällen gab es Künstler, die aus solchen Gründen von einem Antrag abgesehen haben.

Eine andere Fallkonstellation ist, wenn ein Konsulat eines anderen Landes des Schengenraumes in Vertretung für die Schweiz Visumangelegenheiten regelt. In den dokumentierten Fällen waren das Frankreich und Belgien. Dies vereinfacht zwar das Visumantragsverfahren, da die Antragsteller nicht ausser Lande reisen müssen, um ihren Antrag zu stellen. Jedoch stellen sich andere Probleme. Die zuständigen Behörden verkennen das Schweizer Recht und handhaben die Visumanträge nicht normgerecht. Dazu jedoch mehr im nächsten Kapitel.

4.II Lokale Behörden der Konsulate

Die Praxis der lokalen Behörden ist sehr unterschiedlich, jedoch sind oftmals die gleichen Probleme aufgetreten. Eines der grössten Problemfelder in Bezug auf den Umgang mit den lokalen Behörden ist die Verkennung der juristischen Tatsachen. Die dokumentierten Fälle haben gezeigt, dass oftmals die lokalen Behörden viele essentielle Dinge nicht wissen oder sogar Falschinformationen darüber ausgeben. Dabei ist vor allem die Verkennung der 8-Tage-Regelung aufgefallen. Oftmals wussten die Schweizer Behörden nicht von der Existenz dieser Ausnahmeregelung und haben in vielen Fällen eine Arbeitsbewilligung verlangt, obwohl diese nicht gebraucht wird. Manchmal geht das so weit, dass sogar die gleichen Beamten in denselben Konsulaten Arbeitsbewilligungen verlangen, obwohl diese nicht nötig wären. In solchen Fällen muss der Antragssteller sich beim SEM melden und dieses muss die betroffenen Beamten instruieren, welche anschliessend den Antrag korrekt weiter prüfen. Die Fälle haben auch gezeigt, dass nicht nur das SEM, sondern auch persönliche Kontakte in den Konsulaten oder bei Visumantragsstellen bei solchen Problemen sehr hilfreich sein können. In den dokumen-

tierten Fällen ist es oftmals vorgekommen, dass ein Visumantrag zurückgewiesen wurde oder ein negativer Entschied angekündigt wurde, jedoch der Veranstalter durch Beziehungen zu den Konsulaten und Botschaften den Entscheid noch positiv beeinflussen konnte.

Problematisch ist dabei, dass in der Praxis quasi vom Antragssteller erwartet wird, dass dieser seine Rechtslage genau kennt. Zudem muss er den Mut haben, sich entgegen der Weisungen der Beamten bei den übergeordneten Behörden zu beschweren. Weniger gut vernetzte Antragsteller, vor allem solche, die dies zum ersten Mal tun, sind zudem sehr im Nachteil, einerseits vom Informationstand her, andererseits weil sie sich an niemanden wenden können, der von oben Druck ausübt – von einer offiziellen Beschwerde ans SEM abgesehen. Eine solche versuchen viele Antragsteller zu vermeiden, da sie bei den Behörden nicht negativ auffallen möchten, ihre Rechtstellung wird dadurch jedoch verschlechtert.

Ist die lokale Behörde, wie oben erwähnt, ein anderes Konsulat eines Landes des Schengenraumes, sind solche Probleme noch häufiger. Diese Konsulate verkennen die Schweizer Gesetzgebung und gehen nach ihren Protokollen vor, wodurch gewisse Vorgehensweisen ziemlich vom Schweizer Protokoll abweichen. In solchen Fällen kann man sich jedoch nicht auf das SEM verlassen, da dieses keine Durchsetzungskraft gegenüber ausländischen Behörden hat. Es kann eine Weisung ausstellen, jedoch hat sich in den Fällen gezeigt, dass diese kaum eine Wirkung erzielt.

Ein anderes Problem, über welches berichtet wurde, ist die Ungleichbehandlung und Diskriminierung gewisser Personengruppen durch Angestellte der Konsulate. Die Art und Weise, wie dies vorkommt, ist sehr unterschiedlich, jedoch führen alle diese Handlungen zu Verzögerung oder zum Nichterhalt des Visums.

Ein oben schon angesprochenes Problem ist der Rassismus. In gewissen Konsulaten, die für Länder einer bestimmten Region zuständig sind, kommt es vor, dass Angehörige eines anderen Landes schlechter behandelt werden. Dies geschieht einerseits durch eine Besserstellung des Verfahrens für die eigenen Landsleute, beispielsweise durch einen Inländervorrang. Andererseits kommt es auch vor, dass Ausländer/innen auf dem Konsulat schlechter behandelt werden. Die Fälle haben gezeigt, dass dies so weit gehen kann, dass Antragsteller aus gewissen Ländern systematisch eine Absage erhalten oder dass diese teilweise gar nicht in die Konsulate gelassen werden. Solche Vorfälle ereignen sich nicht nur mit Beamten der Konsulate, sondern auch beispielsweise mit Sicherheitsangestellten, die einem Antragsteller den Einlass in das Konsulat verwehren.

Ein anderes Problem, welches sich in den dokumentierten Fällen gezeigt hat, ist die Diskriminierung von Frauen. In gewissen Ländern werden vor allem allein reisende Frauen als Antragsstellerinnen schlechter gestellt. In den Fällen ging dies soweit, dass einzelne Beamte sich geweigert haben, Dossiers entgegenzunehmen oder Visa auszustellen.

4.III Agenturen

In gewissen Ländern delegiert das Schweizer Konsulat den Auftrag, Visumanträge zu behandeln, an private Unternehmen. Diese Agenturen jedoch haben meistens keinen realen Sitz, also ein Büro, wo man seinen Antrag einreichen muss. Es sind oft grössere IT-Firmen, welche international agieren und für viele Länder in vielen Ländern arbeiten. Der Antragssteller gibt sein ganzes Dossier bei diesen Agenturen online ein. Die Bearbeitungszeit der Agenturen variiert stark, grundsätzlich dauert sie jedoch, wie auf den Konsulaten, etwa zwei Monate.

Die Probleme, die sich im Zusammenhang mit den Agenturen gezeigt haben, hängen hauptsächlich mit der Kommunikation zusammen. Da die Agentu-

ren nur online erreichbar sind, sind sie bei Fragen oder Schwierigkeiten nicht schnell zu erreichen. Die meisten haben keinen telefonischen Support, sondern sind nur über ein Onlineformular ansprechbar. In einem so komplexen Verfahren wie einem Visumantrag ist das unzureichend. Die dokumentierten Fälle haben gezeigt, dass, wenn es im Dossier Unstimmigkeiten gibt oder etwas im Verfahren nicht nach Protokoll geschieht, der Fall als verloren angesehen werden muss. Denn unter dem bestehenden Zeitdruck reicht dieser Kommunikationsweg nicht aus, bei Unstimmigkeiten das Verfahren noch retten zu können, bevor das Anreisedatum eingetreten ist.

Ein anderes Problemfeld ist, dass die Agenturen ihre eigenen Gebühren verlangen und somit nicht für alle Visumantragsteller die gleichen Bedingungen gelten. Zwar weichen die Visumgebühren nicht von den vorgegebenen Tarifen des Schengen-Visakodex ab, aber in manchen Fällen gibt es Bearbeitungsgebühren der Agenturen, welche die Konsulate nicht erheben. Diese Servicegebühr kann gemäss den Änderungen per Februar 2020 bis maximal 100% der im Schengen-Visakodex festgelegten Visumgebühr betragen. D.h. auf 80 Euro Visagebühren können zusätzlich bis 80 Euro Servicegebühren erhoben werden.

Viele Veranstalter haben sich beschwert, dass sich nach der Übergabe der Aufgabe vom Konsulat zu einer Agentur das Antragsverfahren zum Schlechteren verändert habe. In Anbetracht des Gleichheitsgebotes sollten die Agenturen die gleichen Vorgehensweisen garantieren wie die Konsulate. Wenn ein Konsulat also sein Mandat abgibt, sollte es sich auch vergewissern, dass die Agentur die Anforderungen der Rechtsgleichheit erfüllt.

5. Auswirkungen

Die Probleme in Zusammenhang mit Visumanträgen haben weitgehende Auswirkungen. Am stärksten betroffen sind jedoch zwei Personengruppen: Die Künstler/innen und die Veranstalter/innen.

5.1 Künstler

Für die Künstler/innen ist das Antragsverfahren ein langwieriges und anstrengendes Unterfangen. Da sie persönlich in den Konsulaten erscheinen müssen, um das Dossier und den Antrag einzureichen, sind oft lange Reisewege zurückzulegen, dies in manchen Fällen auch durch mehrere Länder. Dies verursacht meist grössere Kosten und beansprucht auch viel Zeit. Während des Antrages ist der Künstler blockiert, da er seinen Pass für die Bearbeitungsdauer hinterlegen muss. Zudem muss dieser hin und zurück reisen oder sich in Konsulatsnähe eine Unterkunft suchen, was wieder Kosten und Aufwand bedeutet.

Nach einer Absage kann der Künstler selbst oftmals nicht mehr viel erreichen, da er für einen Rekurs auf Hilfe und Unterstützung aus dem einladenden Land angewiesen ist. Eine Absage ist selbstverständlich sehr frustrierend für den betroffenen Künstler, kann jedoch noch weiter greifende Folgen für seine Karriere haben. Um als Künstler erfolgreich zu sein, ist man darauf angewiesen, seine Kunst zum richtigen Zeitpunkt zu präsentieren. Der Zeitraum einer optimalen Präsentation ist oft sehr kurz, wer sich also nicht im richtigen Moment präsentieren kann, hat möglicherweise seine Chance verpasst.

5.II Veranstalter

Für den Veranstalter ist die Programmierung eines Künstlers, der ein Visum braucht, kompliziert und riskant. Er macht seine Vorstellung abhängig von einem Visumentscheid.

Schon nur um den Antrag stellen zu können, muss der Veranstalter dem Künstler viele Dokumente und Information bereitstellen, damit dieser ein komplettes Dossier abgeben kann. Dies geht, wie oben ausgeführt, von der Einladung bis zur Reservation des Flugtickets. Der Veranstalter zahlt alle Reservationen und Dokumente schon bevor der Visumantrag gestellt ist. Dazu kommt, dass in manchen Fällen der Künstler nicht gut oder gar nicht schreiben und lesen kann. Somit muss der Veranstalter dem Künstler beim Ausfüllen von jeglichen Formularen helfen. Die dokumentierten Fälle haben gezeigt, dass es immer von Vorteil ist, wenn auch der Veranstalter oder ein Vertreter mit dem Künstler auf das Konsulat geht, um mit den Beamten zu „verhandeln“. Denn die Veranstalter sind besser im Bilde, wie man einen Visumantrag stellt und sind somit auch in der Lage, sich bei Schwierigkeiten gegen einen Beamten und dessen Weisungen zu Wehr zu setzen.

Da die Künstler meist nicht vermögend sind, müssen jegliche Reise- und Unterkunftskosten vom Veranstalter übernommen werden. Dieser hat somit grosse finanzielle Ausgaben, noch bevor der Antrag entschieden wird. Diese Ausgaben sind unvermeidlich, da ohne eine Vorfinanzierung gewisser Fixkosten ein Visumantrag gar nicht erst möglich oder realistisch ist.

Falls es zum negativen Entscheid kommt, ist es in den dokumentierten Fällen immer so, dass der Veranstalter für den Antragsteller den Rekurs führt. Dieser kann selbständig beim SEM in der Schweiz einen Entscheid anfechten. Der Veranstalter muss wieder Zeit und Mittel investieren, um in kürzester Zeit einen Entscheid im Rekursverfahren zu erwirken. Die meisten verzichten auf den Rekurs, da sie wissen, dass sie es nicht rechtzeitig schaffen können.

Eine Absage ist für den Veranstalter eine Katastrophe. Bei grossen Veranstaltungen lässt sich ein Ausfall manchmal überbrücken. Wer Glück hat, findet vielleicht einen Ersatzkünstler für die Programmierung. In den meisten Fällen jedoch bedeutet ein abgelehnter Visumantrag die Absage der Vorstellung. Für den Veranstalter bedeutet das einerseits ein finanzieller Verlust und ein Imageverlust, andererseits eine grosse Strapaze. Dies wiederum hat zur Konsequenz, dass einerseits zur Schadensminimierung auf einen Rekurs verzichtet wird, andererseits überlegen sich viele Veranstalter von Anfang an, alternative Künstler zu programmieren, welche kein Visum brauchen. Dies behindert den kulturellen Austausch sehr und erscheint angesichts der gewünschten Gleichbehandlung nicht als hilfreich.

6. Fazit

In diesem Kapitel wird der Stand der Probleme vor der Revision des Visakodex im Februar 2020 noch einmal kurz dargelegt. Anschliessend wird die herrschende Praxis in Bezug auf das Übereinkommen über den Schutz und die Förderung der Vielfalt kultureller Ausdrucksformen der UNESCO geprüft.

6.I Stand

Momentan gibt es in der Praxis mehrere Problemfelder. Im Vordergrund stehen der Mangel an klarer Information und das Problem der Falschinformation. Meistens gingen die aufgetauchten Schwierigkeiten darauf zurück, dass gewisse Informationen nicht oder falsch weitergegeben wurden.

Der erste Punkt ist das einzureichende Dossier. Hier ist nicht klar, welche Dokumente eingereicht werden müssen, noch ist dessen Qualität bestimmt. D.h. in der Praxis entscheidet der Beamte, welcher das Dossier bearbeitet, ob die eingereichten Dokumente die geforderte Qualität aufweisen oder nicht. Auch die verlangten Informationen variieren von Konsulat zu Konsulat.

Der zweite Punkt bezieht sich auf die negative Antwort auf einen Antrag. Diese wird meist mit Migrationsgefahr oder Falschinformation begründet. Jedoch wird nicht weiter ausgeführt, wieso die Behörde zu diesem Schluss gekommen ist. Somit ist es schwierig, einen Rekurs argumentativ aufzubauen. Auch ist ein Negativentscheid ohne Begründung anfällig für Willkür und Missbrauch.

Der dritte Punkt ist der Nachweis über die Qualifikation des Künstlers, welche nur Antragsteller für eine Arbeitsbewilligung in Zürich betreffen. Diese

Regelung ist willkürlich gesetzt und führt zu einer schlechteren Behandlung der Antragsteller im Kanton Zürich gegenüber allen anderen Kantonen.

Der vierte Punkt betrifft die Visatypen. Es wird oftmals nicht klar kommuniziert, wann eine Arbeitsbewilligung erforderlich ist. Zudem wird manchmal eine Arbeitsbewilligung verlangt, wenn diese nicht nötig wäre, da die 8-Tage-Regelung nicht bekannt ist. Auch die Sonderbehandlung von Ländern wie Serbien und Albanien bezüglich der Arbeitsbewilligungen führt zu Ungleichbehandlung und Willkür.

Der fünfte Punkt betrifft die Dreimonatsfrist. Durch diese Regelung und die Tatsache, dass die Entscheidungsfindung eines Antrages lange dauert, schafft grossen Zeitdruck. Fast in allen dokumentierten Fällen kam es zu grossem Zeitdruck. Vor allem im Rekursverfahren zeigt dies fatale Auswirkungen, da aus Zeitgründen fast niemand Rekurs gegen einen Entscheid einleitet.

Der letzte Punkt bezieht sich auf die lokalen Behörden der Konsulate. Hier gibt es zwei Problemfelder: Einerseits geht es wieder um den Informationsstand der Beamten. Diese kennen oft die genauen Regelungen nicht und erteilen falsche Auskünfte. Andererseits haben die dokumentierten Fälle gezeigt, dass Antragsteller aufgrund verschiedenster Merkmale, vor allem Herkunft und Geschlecht, diskriminiert werden. In gewissen Situationen wird das Mandat der Bearbeitung von Visa an Agenturen oder Konsulate anderer Schengen Länder abgegeben. Diese wissen meist nicht, wie die Schweizer Regelungen genau statuiert sind, und für klärende Rückfragen sind sie meist kaum telefonisch oder persönlich erreichbar.

6.II Vorzugsbehandlung

Die Schweiz hat im Jahre 2008 das Übereinkommen über den Schutz und die Förderung der Vielfalt kultureller Ausdrucksformen der UNESCO von 2005 ratifiziert. Diese beinhaltet einen für die Visumanträge von Kunstschaffenden aus Drittstaaten relevanter Artikel:

Art. 16 *Vorzugsbehandlung für Entwicklungsländer*

Die entwickelten Länder erleichtern den Kulturaustausch mit Entwicklungsländern, indem sie in geeigneten institutionellen und rechtlichen Rahmen Künstlern, Kulturschaffenden und anderen im Kulturbereich Tätigen sowie kulturellen Gütern und Dienstleistungen aus Entwicklungsländern eine Vorzugsbehandlung gewähren.

Gemäss diesem Artikel muss die Schweiz in Bezug auf Entwicklungsländer, als was viele der Drittstaaten gelten, Erleichterungen für die Einreise von Kunstschaffenden gewähren. Das bedeutet, dass Antragsteller aus dem kulturellen Bereich eine Sonderstellung haben und einem erleichterten Verfahren unterzogen werden sollten.

Diese Regelung des internationalen Rechts kann nicht eingeklagt werden, jedoch haben sich die Schweizer Behörden verpflichtet, sie bei ihren Handlungen zu berücksichtigen. In den dokumentierten Fällen haben oftmals Antragsteller und Gastgeber erfolgreich mit dieser Regelung argumentieren können. Jedoch zeigt die Praxis auch, dass es eher schwieriger ist für Kunstschaffende, mit einem Antrag Erfolg zu haben, als dass diesen der Weg in die Schweiz erleichtert wird.

6.III Ergebnis

Das Hauptproblem liegt beim Informationsstand aller beteiligten Parteien. Einerseits sollten die Beamten, die für Visa zuständig sind, besser geschult werden, damit sie ausreichend über die Schweizer Regelungen und auch über die UNESCO-Konvention informiert sind. Falls das Mandat an eine Agentur oder ein Konsulat eines anderen Schengen-Staats abgegeben wird, sollte immer garantiert sein, dass diese denselben Informationsstand wie die Schweizer Konsulate aufweisen. Das bedeutet: Diese Agenturen und Konsulate müssen gleiche Bedingungen garantieren, vor allem im Bereich der Gebühren und Öffnungszeiten, und sie müssen auch gleich gut erreichbar sein, um eine flüssige Kommunikation zu gewährleisten.

Bezüglich der Dossiers sollte eine abschliessende Liste der einzureichenden Dokumente festgelegt werden, welche in allen Konsulaten gleich gilt. Zudem sollte in Bezug auf die Qualität der Dokumente Rücksicht genommen werden auf den administrativen Entwicklungsstand des betroffenen Landes. Es sollte nicht vorkommen, dass Dokumente verlangt werden, die nicht vorgelegt werden können.

Des Weiteren sollten willkürliche Regelungen wie die Überprüfung der Qualifikationen eines Künstlers in Zürich oder die Sonderbehandlung von Staaten wie Serbien und Albanien unterlassen werden. Diese führen zu einer Ungleichbehandlung gewisser Personengruppen und widersprechen dem Gleichheitsgebot. Auch jegliche Diskriminierung bestimmter Antragsteller/innen seitens der Beamten oder anderer Angestellten sollten sofort unterbunden und sanktioniert werden. Bezüglich dieses Punktes wäre es vielleicht angebracht, eine Beschwerdeinstanz spezifisch dafür einzurichten.

Ein weiteres grosses Problem ist die zeitliche Knappheit. Dies lässt sich auf Schweizer Ebene nicht ändern, da die Dreimonatsfrist aus dem Schengen-Visakodex stammt. Diese Regelung wurde nun überarbeitet: Ab Februar 2020 gilt neu eine Frist von 6 Monaten. Dies wird sowohl die Antragsteller wie auch die Konsulate und Migrationsämter entlasten und wird viel Druck und Stress aus dem Verfahren nehmen. Wie sich die neue Praxis entwickelt, wird sich zeigen. Zu hoffen ist, dass die Bearbeitungszeit der Gesuche gleich bleibt und nicht ausgedehnt wird.

Unter dem Gesichtspunkt von Art. 16 des Übereinkommen über den Schutz und die Förderung der Vielfalt kultureller Ausdrucksformen der UNESCO wäre es wohl am sinnvollsten, für Kulturschaffende einen eigenen Visum-Typ zu schaffen, wie es ihn beispielsweise für Studenten oder Saisonarbeitende gibt. Dieser Visum-Typ könnte so konzipiert sein, dass die oben erwähnten Punkte klar geregelt sind. Dies würde im ganzen Verfahren Verbesserungen bringen, da die Beamten für Kulturschaffende ein eigenes Verfahrensprotokoll befolgen könnten. Dabei wäre es entscheidend, zur Ausarbeitung dieser Regelungen betroffene Kulturschaffende und einladende Stellen, also Veranstalter/innen, einzubeziehen.