

Zwischen nationalen und EU-Vorschriften: Rechtliche Rahmenbedingungen der Mobilität von Kunst- und Kulturschaffenden

Erstellt im Februar 2012 im Auftrag der Österreichischen UNESCO-Kommission

1. Mobilität von Kunst- und Kulturschaffenden

Im rechtlichen Kontext können zwei Modelle von Mobilität unterschieden werden, an die gesetzlich unterschiedliche Voraussetzungen und Zuständigkeiten geknüpft sind:

- Kurzfristige Mobilität -> Reisen/Visa
- Langfristige Mobilität ->Leben/Aufenthaltstitel

Nachfolgend sollen die rechtlichen Rahmenbedingungen für die kurzfristige Mobilität von Kunst- und Kulturschaffenden aus Drittstaaten, die nicht zur sichtvermerksfreien Einreise berechtigt sind, näher dargestellt werden.

2. Europarechtliche Rahmenbedingungen

2.1 Schengen- Besitzstand: Der Schengen-Raum ist auf ein Abkommen aus 1985 zurückzuführen, das in den Folgejahren ausgeweitet, weiterentwickelt und durch den Vertrag von Amsterdam in den Rechtsrahmen der Europäischen Union (EU) einbezogen wurde. Er stellt ein Gebiet dar, in dem freier Personenverkehr herrscht, also keine Personenkontrollen an den Binnengrenzen stattfinden, dafür aber gemeinsame Regeln für die Einreisebedingungen und Erteilung von Visa für Kurzaufenthalte, die Verbesserung der polizeilichen Zusammenarbeit sowie die Stärkung der justiziellen Zusammenarbeit in der EU vorsieht. Das Schengen-Abkommen sowie die darauf basierenden Regelungen nennt man den „Schengen-Besitzstand.“ Weiterentwickelt wurde das Abkommen nicht zuletzt die die nachfolgend näher dazustellenden Verordnungen. Nicht alle Mitgliedstaaten der EU sind Vollmitglieder des Schengen-Raums.

2.2 Verordnung (EG) Nr 562/2006 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 15. März 2006 über einen Gemeinschaftskodex für das Überschreiten der Grenzen durch Personen (Schengener Grenzkodex)

Der Schengener Grenzkodex sieht einerseits vor, dass bei Überschreiten der Binnengrenzen zwischen den Mitgliedstaaten keine Personenkontrollen stattfinden. Andererseits regelt er die Grenzkontrollen für Personen bei Überschreiten der Außengrenzen der Mitgliedsstaaten.

Für einen Aufenthalt von bis zu drei Monaten innerhalb einer Sechsmonatsfrist sind müssen Drittstaatsangehörige folgende Voraussetzungen erfüllen:

- Besitz eines gültiges Reisedokuments
- Vorliegen eines Visums (C oder D)¹, oder eines Aufenthaltstitels eines anderen EU-Landes
- Nachweis ausreichender finanzieller Mittel (zB durch Bargeld, Reiseschecks, Kreditkarten, Verpflichtungserklärungen etc)
- Nachweis des Aufenthaltszwecks (zB durch Einladung zu geschäftlichen Veranstaltungen etc)
- Keine Ausschreibung zur Einreiseverweigerung im Schengener Informationssystem (SIS)
- Keine Gefahr für die öffentliche Ordnung, die innere Sicherheit, die öffentliche Gesundheit oder die internationalen Beziehungen eines EU-Mitgliedstaats

Die Einreise kann jedoch trotz fehlender Voraussetzungen aus humanitären Gründen, Gründen eines nationalen Interesses oder aufgrund internationaler Verpflichtungen gestattet werden.

2.3 Verordnung (EG) Nr 810/2009 des europäischen Parlaments und des Rates vom 13.07.2009 über einen Visakodex der Gemeinschaft (**Visakodex**)

2.3.1 Der Visakodex regelt das Verfahren sowie die Voraussetzungen für die Erteilung von Visa zur Durchreise durch das Hoheitsgebiet der Mitgliedstaaten (Transitvisum bzw. Visum A) oder für geplante Aufenthalte in diesem Gebiet von höchstens drei Monaten je Sechsmonatszeitraum (Reisevisum bzw Visum C).

Um eine möglichst einheitliche Umsetzung dieser Bestimmungen zu gewährleisten, wurde ein Handbuch² zur praktischen Anwendung der Verordnung beschlossen.

2.3.2 Nachfolgende Regelungen sind in der Praxis von besonderer Bedeutung und sollen daher kurz aufgelistet werden:

- Anträge können frühestens 3 Monate vor Antritt der geplanten Reise eingereicht werden (Art 9 Abs 1).
- Es kann verlangt werden, für die Antragstellung einen Termin zu vereinbaren (Art 9 Abs 2).
- Anträge sind grundsätzlich persönlich einzureichen, **Ausnahmen sind jedoch möglich** (Art 10 Abs 1).

¹ Falls keine sichtvermerksfreie Einreise zulässig ist.

² Beschluss der Kommission vom 19.3.2010 über ein Handbuch für die Bearbeitung von Visaanträgen und die Änderung von bereits erteilten Visa (K(2010)1620, endgültig).

- Bei der Antragstellung
 - o sind ein Antragsformular, ein gültiges Reisedokument, ein Lichtbild und Belege im Sinne des Art 14 bzw Anhang II zum Aufenthaltszweck, der Unterkunft, finanziellen Mittel sowie der Wiederausreise vorzulegen.
 - o Der Nachweis einer Reisekrankenversicherung **kann** erforderlichenfalls verlangt werden.
 - o Die Visumgebühr ist zu entrichten.
 - o Bei erstmaliger Antragstellung ist die Zustimmung zur Abnahme von Fingerabdrücken zu erteilen.
- Belege im Sinne des Art 14 sind Unterlagen mit Angaben zum Zweck der Reise, zur Unterkunft bzw. der Nachweis ausreichender Mittel zur Bestreitung der Kosten für die Unterkunft sowie des Lebensunterhaltes, sowohl für die Dauer des beabsichtigten Aufenthaltes als auch für die Rückreise in den Herkunfts- oder Wohnsitzstaat oder für die Durchreise in einen Drittstaat, sowie Nachweise bzw Angaben, das Hoheitsgebiet der Mitgliedstaaten nach Ablauf Gültigkeitsdauer des beantragten Visums zu verlassen.
- Anhang II enthält eine nicht erschöpfende Liste von Belegen, die das Konsulat vom Antragsteller/der Antragstellerin verlangen **darf** (nicht muss):
 - o bei beruflichen Reisen: die Einladung zu geschäftlichen, betrieblichen oder dienstlichen Besprechungen, Tagungen oder Veranstaltungen; Unterlagen, aus denen eindeutig geschäftliche oder dienstliche Beziehungen hervorgehen; Anmeldebestätigungen oder Veranstaltungsprogramme; Dokumente, die die Geschäftstätigkeit belegen oder sonstige geeignete Unterlagen, aus denen der Zweck der Reise hervorgeht.
 - o Dokumente, nach denen sich die Absicht, den Mitgliedstaat wieder zu verlassen, beurteilen lässt, sind Buchungen einer Rückreise oder eines Rundreisetickets, der Nachweis finanzieller Mittel im Wohnsitzstaat, der Nachweis eines Arbeitsverhältnisses, von Immobilienbesitz oder der Eingliederung in den Wohnsitzstaat (familiäre Bindungen etc).
- Es ist zulässig, den Nachweis der Kostenübernahme durch Dritte in Form eines Formulars zu verlangen.
- Falls eine Reisekrankenversicherung erforderlich ist, muss diese eine Mindestdeckung von Euro 30.000 aufweisen (Art 15 Abs 3).
- Ist der Krankenversicherungsschutz nicht ausreichend, so muss die Gelegenheit gegeben werden, einen angemessenen Versicherungsschutz nachzuweisen (vgl Handbuch, S 61).
- Der Verzicht auf oder die Reduktion der Visumgebühr ist möglich (Art 16).
- Ein an sich unzulässiger Antrag kann aus humanitären Gründen oder Gründen des nationalen Interesses dennoch zugelassen werden (Art 24).

- Ist ein Antrag unzulässig, so hat das Konsulat das Antragsformular sowie die vorgelegten Dokumente unverzüglich zurück zu geben, die biometrischen Daten zu vernichten, **die Visumgebühr zu erstatten** und von einer weiteren Prüfung des Antrages abzusehen (Art 19 Abs 3).
- Die Entscheidungsfrist für zulässige Anträge beträgt 15 Kalendertage nach Einreichung, eine Verlängerung auf max. 30 bzw 60 Tage ist - allerdings nur in besonderen Fällen - zulässig (Art 23).
- Im Fall der Konsultation haben die Mitgliedstaaten binnen sieben Kalendertagen zu antworten. Erfolgt keine Antwort, so ist dies als Zustimmung zu werten (Art 22).
- Das Personal hat die Antragsteller_innen zuvorkommend und unter Achtung der Menschenwürde zu behandeln

3. Einfachgesetzliche Rahmenbedingungen auf nationale Ebene

3.1 Die maßgeblichen Bestimmungen für die Erteilung von Visa finden sich auf nationaler Ebene im Fremdenpolizeigesetz 2005 (FPG).

3.2 Im Wesentlichen sieht das FPG dazu folgendes vor:

- Es kennt unterschiedliche Visa-Typen: Flugtransitvisum (A), Durchreisevisum (B), Reisevisum (C), Aufenthaltsvisum (D), Aufenthalts-Reisevisum (D+ C).
- Ein Visum C oder D kann unter bestimmten Voraussetzungen auch zu (vorübergehenden)³ Erwerbszwecken erteilt werden.
- Von anderen Vertragsstaaten ausgestellte Visa gelten grundsätzlich als Einreisetitel für Österreich.
- Visa D eines anderen Vertragsstaates berechtigen nur zur Durchreise.
- Ein nicht von Österreich ausgestelltes Aufenthalts-Reisevisum D+C berechtigt zum Aufenthalt von höchstens 3 Monaten in Österreich.
- Ein Reisevisum (Visum C) berechtigt zum Aufenthalt bis zu drei Monaten in Österreich bzw den anderen Vertragsstaaten.
- Ein Aufenthaltsvisum (Visum D) berechtigt zu einem drei Monate übersteigenden Aufenthalt in Österreich, ebenso wie Aufenthalts-Reisevisa (D+C).
- Ein Aufenthalts-Reisevisum (D+C) berechtigt zum maximal dreimonatigen Aufenthalt in anderen Vertragsstaaten.
- Visa dürfen nach den Bestimmungen des FPG nur erteilt werden, wenn ein gültiges Reisedokument vorliegt, die Wiederausreise gesichert erscheint, öffentliche Interessen der Erteilung nicht entgegenstehen und kein Versagungsgrund wirksam wird.

³ Die selbständige oder unselbständige Tätigkeit darf innerhalb von zwölf Monaten nicht länger als sechs Monate dauern.

- Die Erteilung eines Visums ist zu versagen, wenn ein rechtskräftiges Aufenthaltsverbot besteht, ein Vertragsstaat einen Zurückweisungsgrund mitgeteilt hat, ein Reisedokument vorgelegt wird, welches nicht von allen Vertragsstaaten anerkannt wird (außer für ein Visum D+C), ein 3 Monate übersteigender Aufenthalt pro sechs Monate ermöglicht würde oder wenn der/die Antragsteller_in im Verfahren über seine/ihre wahre Identität, Staatsangehörigkeit oder die Echtheit der Dokumente zu täuschen versucht hat.
- Humanitäre Visa sind möglich und können im Inland beantragt werden.
- Die Aufnahme einer bloß vorübergehenden selbständigen Erwerbstätigkeit oder einer bloß vorübergehenden unselbständigen Erwerbstätigkeit bzw. einer Tätigkeit, zu deren Ausübung eine Beschäftigungsbewilligung nach § 5 AuslBG Voraussetzung ist, ist im Bundesgebiet nur nach Erteilung eines Visums C oder D möglich.

4. Resümee

4.1 Handlungsspielraum in Bezug auf europarechtliche Vorgaben

Der Visakodex gibt die Rahmenbedingungen für die Erteilung von Reisevisa (Visa C) bzw. Flughafentransitvisa (Visa A) vor. Eine Änderung des Kodex ist nur auf europäischer Ebene möglich.

Der Visa-Kodex eröffnet den nationalen Behörden aber sehr wohl einen gewissen Handlungsspielraum, nicht zuletzt in den nachfolgenden Punkten. Darüber hinaus bleibt es den österreichischen Vertretungsbehörden unbenommen, alles zu unternehmen, um die Verfahren möglichst zügig und serviceorientiert zu führen:

- Persönliche Antragstellung:
Nach Art 10 Abs 2 kann von dem Erfordernis der persönlichen Antragstellung (jedenfalls bei Folgeanträgen) abgesehen werden, wenn der/die Antragsteller_in für seine/ihre Integrität und Zuverlässigkeit bekannt ist (bona-fide-Antragsteller_in).
- Notwendige Unterlagen:
Art 14 des Visakodex verdeutlicht, dass die Konsulate bestimmte Nachweise zwar verlangen können, aber nicht müssen. Es besteht also sehr wohl die Möglichkeit, auf die spezifische Situation von Künstler_innen in diesem Punkt einzugehen.

Ist die Vorlage eines bestimmten Beleges aus örtlichen (nicht persönlichen) Gründen schwierig, kann auch darauf verzichtet werden (vgl Handbuch, S 64).

- Reisekrankenversicherung:
Es ist dem Visakodex nicht zu entnehmen, dass diese bereits bei der Antragstellung nachgewiesen werden muss. Eine solche könnte also durchaus erst dann verlangt werden, wenn die sonstigen Erteilungsvoraussetzungen bejaht wurden.
- Visumgebühr:
Gem. Art 16 Abs 6 kann die Visumgebühr in Einzelfällen erlassen oder ermäßigt werden, unter anderem wenn dies der Förderung kultureller Interessen dient oder humanitäre Gründe hat.

Gem. Art 19 ist unverzüglich zu prüfen, ob der Antrag überhaupt zulässig ist und ist im Fall der Unzulässigkeit auch die Visumgebühr rückzuerstatten.

- Prüfung der Einreisevoraussetzungen bzw. Risikobewertung:
Wie sich aus Art 21 ergibt, obliegt die Risikobewertung dem Konsulat. Dieses hat dabei – solange die notwendigen Urkunden vorgelegt wurden – offenbar relativ freie Hand. Weiters wird klargestellt, dass der Nachweis der Kostenübernahme und/oder einer privaten Unterkunft auch als Nachweis für das Vorhandensein ausreichender Mittel zur Bestreitung des Lebensunterhaltes akzeptiert werden kann (Art 21 Abs 5).

Ist die Unterbringung für den/die Antragsteller_in kostenlos und die Unterbringungszusage glaubwürdig, kann der Betrag, der für die Bestreitung des Lebensunterhaltes veranschlagt wird, entsprechend herabgesetzt werden (vgl Handbuch, S 68).

- Bearbeitungsdauer:
Entscheidungen über zulässige Anträge haben gem. Art 23 Abs 1 grundsätzlich innerhalb von 15 Kalendertagen nach Einreichung zu erfolgen. Diese Frist darf nur im Einzelfall auf 30 bzw. auf höchstens 60 Tage verlängert werden. Eine raschere Bearbeitung ist daher anzustreben.
- Gültigkeitsdauer des Visums:
Visa können für eine, zwei oder mehrere Einreisen erteilt werden. Die Gültigkeitsdauer darf 5 Jahre nicht übersteigen (Art 24 Abs 1).
- Visa sollen für die mehrfache Einreise mit einer Gültigkeitsdauer zwischen 6 Monaten und 5 Jahren ausgestellt werden, wenn der/die Antragsteller_in nachweist, dass er/sie insbesondere aus beruflichen Gründen gezwungen ist, häufig und/oder regelmäßig zu reisen.

Die Erteilung eines Visums mit längerer Gültigkeitsdauer für die mehrfache Einreise erfordert den Nachweis von Integrität und Zuverlässigkeit (wirtschaftliche Situation, Wiederausreise) und kommt auch für Künstler_innen in Frage, die regelmäßig in den Mitgliedstaaten auftreten, ohne dass sie zu diesem Zweck eine Arbeitserlaubnis erlangen müssten (Handbuch S 83).

4.2 Handlungsspielraum in Bezug auf nationale Vorgaben

Die österreichischen Vertretungsbehörden können nach den Vorgaben des FPG auch (nationale) Visa mit räumlicher Beschränkung auf Österreich erteilen, etwa um ein zu langwieriges Konsultationsverfahren zu vermeiden. Die dafür notwendigen Voraussetzungen sind gesetzlich sehr abstrakt umschrieben, sodass sehr wohl eine auf die Bedürfnisse und Gegebenheiten von Kunst- und Kulturschaffenden bzw. der sie einladenden VeranstalterInnen abgestimmte Vorgehensweise möglich wäre.