

.SIAK-Journal – Zeitschrift für Polizeiwissenschaft und polizeiliche Praxis



Onzek, Stefan (2007):

Der MERCOSUR und sein neues Migrationsrecht. Fokus auf Argentinien

SIAC-Journal – Zeitschrift für
Polizeiwissenschaft und polizeiliche Praxis
(1), 62-72.

doi: 10.7396/2007_1_F

Um auf diesen Artikel als Quelle zu verweisen, verwenden Sie bitte folgende Angaben:

Onzek, Stefan (2007). Der MERCOSUR und sein neues Migrationsrecht. Fokus auf Argentinien, SIAC-Journal – Zeitschrift für Polizeiwissenschaft und polizeiliche Praxis (1), 62-72, Online: http://dx.doi.org/10.7396/2007_1_F.

© Bundesministerium für Inneres – Sicherheitsakademie / Verlag NWV, 2007

Hinweis: Die gedruckte Ausgabe des Artikels ist in der Print-Version des SIAC-Journals im Verlag NWV (<http://nwv.at>) erschienen.

Online publiziert: 4/2014

Fokus auf Argentinien:

DER MERCOSUR UND SEIN NEUES MIGRATIONSRECHT



*STEFAN ONZEK, MAG.,
Mitarbeiter des Österreichischen
Integrationsfonds für die
Bereiche Recht, Internationales
und Zertifizierung.*

Am 6. Dezember 2002 wurden in Brasilia zwei neue Übereinkommen im Rahmen des MERCOSUR unterzeichnet, welche die Migrationspolitik innerhalb der Vertragsstaaten in geradezu revolutionärer Weise reformierten. Jahrhunderte lang galt besonders in Argentinien die Prämisse der Förderung der europäischen Einwanderung. Durch die massiven Veränderungen der letzten Jahrzehnte, besonders in wirtschaftlicher, aber auch in politischer Hinsicht, haben sich die Migrationsströme aber sehr stark verändert. In der zweiten Hälfte des 20. Jahrhunderts erfuhr besonders Argentinien eine vermehrte Einwanderung aus seinen Nachbarstaaten, mit denen es über lange Zeit unterschiedliche politische und militärische Konflikte auszufechten hatte. Die hier beschriebenen Übereinkommen wurden zwar noch nicht in allen beteiligten Staaten ratifiziert, haben aber bereits zu gesetzlichen Änderungen bei den meisten Vertragspartnern geführt, woraus sich Rechte für den Einzelnen ableiten lassen. Die neuen Regeln eröffnen den Bürgern des MERCOSUR eine Dimension der Mobilität, die außerhalb der EU noch nicht gekannt oder praktiziert wurde. Insbesondere werden die freie Niederlassung und das Recht in jedem Vertragsstaat zu arbeiten und zu studieren für alle unbescholtenen Bürger möglich. Auch wenn die Mechanismen des MERCOSUR zur Durchsetzung seiner Gemeinschaftsnormen nicht sehr effizient und kritisierbar sind, besteht nunmehr die Hoffnung, dass die gegenwärtigen Veränderungen sich auch positiv auf die zukünftige Entwicklung des Wirtschaftsraumes und die weitere politische und ökonomische Integration der Region auswirken. Der vorliegende Text reflektiert die wesentlichen neuen Bestimmungen und die bisher erfolgten Schritte in deren Umsetzung. Zusätzlich gibt er einen kursorischen Überblick über die Geschichte der Migration und die aktuelle Situation der Einwanderung in den Staaten des südlichen Marktes.

Der MERCOSUR, was ausgesprochen soviel bedeutet wie Gemeinsamer Markt des Südens¹, ist ein Zusammenschluss von Staaten² des südlichen Südamerikas, die es sich zum Ziel gesetzt haben, vor allem auf wirtschaftlicher Basis immer enger zu kooperieren. Überraschenderweise wurden aber, trotz der vor allem wirtschaftspolitischen Ausrichtung der Gemeinschaft, von deren Mitgliedstaaten in den letzten Jahren besondere Akzente in der Migrationspolitik bzw. in der Frage der Personenfreizügigkeit ihrer Bürger/innen gesetzt, welche näher zu betrachten sich dieser Text zum

Ziel gesetzt hat. Da dieser relativ junge Wirtschaftsraum – trotz seiner steigenden wirtschaftlichen Bedeutung³ – in Europa immer noch einen sehr geringen Bekanntheitsgrad besitzt, sollen an dieser Stelle auch, zum Zwecke des besseren Verständnisses des Gesamtzusammenhanges, einige grundlegende Prinzipien des MERCOSUR-Rechts sowie die Hintergründe des Zusammenschlusses beleuchtet werden.

ZUR ENTSTEHUNG DES MERCOSUR

Auch wenn die Mitgliedstaaten oft den 30. November 1985, das Datum an dem die Deklaration von Foz de Iguazú⁴ den jüngsten südlichen Integrationsprozess einleitete, als Geburtsstunde des südlichen Marktes ins Treffen führen, ist das tatsächliche Gründungsdatum doch der 26. März 1991, an dem der sog Vertrag von Asunción⁵ unterzeichnet wurde. Die Völkerrechtssubjektivität dieses Zusammenschlusses von doch sehr unterschiedlichen Staaten wurde allerdings erst im Jahr 1994 im sog Protokoll von Ouro Preto (POP) mit der Schaffung eines konkreten institutionellen Rahmens, dh einer Organstruktur, begründet.⁶ Seitdem durchlebte der MERCOSUR Phasen sehr unterschiedlicher Aktivität. Besonders auffällig war, dass die Mitgliedstaaten ursprünglich ein sehr beherztes Programm zur Umsetzung ihrer gemeinsamen Ziele aufstellten, diese aber über die Jahre durch unterschiedliche Probleme nie so ganz erreichen konnten. Da aber die bisher erfolgten Integrationsversuche in Südamerika, wie die Andengemeinschaft⁷ oder der ALAC/ALADI Prozess⁸, sowie die – besonders von den USA betriebenen – Versuche, eine gesamtamerikanische Freihandelszone (ALCA)⁹ zu etablieren, keine besseren Erfolge aufweisen konnten, kann der MERCOSUR jedenfalls als die bisher erfolgreichste südamerikanische Initiative, bzw Organisati-

on, zur wirtschaftlichen, aber auch politischen, Integration bezeichnet werden.

Seit die Präsidenten Luiz Inácio Lula da Silva in Brasilien (2002) und Nestor Kirchner in Argentinien (2003) an die Macht kamen, waren sie sich einig, dem Integrationsprozess neue Impulse zu verleihen.

Aber bereits kurz vor diesen politischen Änderungen wurden weitere Schritte in Richtung einer weiteren Integration gesetzt. Dies passierte gerade auf dem Feld der Migrationspolitik, indem man im Dezember 2002 diesbezügliche Abkommen unterzeichnete, die sogar über das Territorium des eigentlichen MERCOSUR hinausgingen und sowohl Bolivien als auch Chile, als assoziierte Staaten, in dieses Regelwerk miteinbezogen. Da jedoch, wie schon erwähnt, auch der MERCOSUR-Prozess seit seinem Anfang mit zahlreichen Problemen zu kämpfen hatte, war es umso verwunderlicher, dass die Mitgliedstaaten sich gerade in einem sensiblen Bereich, wie es die Migrationspolitik ist, auf einen gemeinsamen Nenner einigen konnten, wenn daneben in den wirtschaftlichen Kernbereichen, wie das unter anderen die Eliminierung von Zollschranken und nicht-tarifären Handelshemmnissen oder die Koordination der Wirtschaftspolitik ist¹⁰, nur sehr schwer Fortschritte erzielt wurden. Dies kann aber vielleicht damit erklärt werden, dass die beteiligten Nationen ihre Verpflichtung der gemeinsamen Organisation gegenüber zum Ausdruck bringen wollten und es im Augenblick des Vertragsschlusses für Argentinien, welches das hauptsächlich von MERCOSURinterner Migration betroffene Land ist, die geringsten Kosten erwarten ließ.¹¹

GESCHICHTE DER MIGRATION IM CONO SUR

Südamerika galt aus Sicht des alten Kontinents schon seit seiner Entdeckung als klassisches Einwanderungsgebiet für Europäer, was sich besonders auch in der Zeit des Zweiten Weltkrieges zuspitzte, als eine große Zahl von Menschen, die weder in den noch freien Ländern Europas noch in die USA einwandern konnte, als letzte Zuflucht die Reise in das damals noch sehr exotische Südamerika wagte. Gerade Länder wie Argentinien, Bolivien, Brasilien, Paraguay, Uruguay und Chile boten diesen Flüchtlingen, wenn häufig auch nicht unbedingt gewollt, Schutz vor der Nazidiktatur in Europa. Eine erste große europäische Einwanderungswelle erfolgte aber schon im 19. Jahrhundert. Zuvor gab es, besonders in der kolonialen Periode, die in Argentinien vom 16. bis ins frühe 19. Jahrhundert andauerte, eine besondere Reglementierung der Einwanderung nach nationalen Kriterien, auch wenn schon damals illegale Einwanderung ein Thema war.^{13 14}

*Nachdem Argentinien Anfang
des 19. Jahrhunderts die
Unabhängigkeit von
Spanien erlangte, verfolgte
man allgemein eine sehr
offene Migrationspolitik.*

Besonders wurde jedoch die Immigration aus Europa gefördert, was vor allem Sarmiento¹⁵ und Alberdi¹⁶ ein Anliegen war. Diese begründeten ihre Ansichten mit dem, aus heutiger Sicht offen rassistischen, Argument, dass "das Land eine europäische Population benötige, um die 'barbarische' umherwandernde, ethnisch vermischte argentinische Population zu ersetzen".¹⁷ Es ging sogar soweit, dass zumindest für eine kurze Periode, Ende der 1880er Jahre, Schiffspassagen vom Staat subventioniert wurden und die Menschen

davon überzeugt werden sollten, das Land als ihr eigenes zu verstehen. Es wird geschätzt, dass Argentinien zwischen 1870 und 1930 über sieben Millionen Immigrant/innen vorwiegend aus den Ländern Spanien und Italien aufnahm, was sich nachhaltig auf die Entwicklung der Kultur und die ethnische Struktur des Landes auswirkte.¹⁸

GEGENWÄRTIGE MIGRATIONS- STRÖME IM MERCOSUR

Aktuell gibt es naturgemäß wenig Migration aus den europäischen Staaten nach Südamerika, sondern – wie das besonders der Fall Argentinien dokumentiert – verläuft der Migrationsstrom stark zurück in Richtung der "alten Welt". Dies insbesondere infolge der zahlreichen Wirtschaftskrisen, die sich in Südamerika und speziell in Argentinien zuletzt zwischen 1998 und 2002 besonders hart äußerten. Gerade jene, die durch ihre Herkunft (vor allem durch italienische und spanische Vorfahren) eine EU-Staatsbürgerschaft erhalten können, versuchen diese aufgrund ihrer Abstammung zu beantragen, um zumindest die Möglichkeit zu bekommen, in Europa auf rechtmäßigem Wege ihr Glück zu versuchen.¹⁹

*Vorrangiges Ziel ist
natürlich die Europäische
Union, wo aufgrund der
Sprachen oder auch der
Herkunft die besten Chancen
für einen Neubeginn
herrschen.*

Und wenn man sich nicht legal niederlassen kann, versucht man es auch auf andere Weise. In den letzten Jahrzehnten kam es in der argentinischen Immigration aber zu einem absoluten Wandel. Migranten kamen nicht mehr aus Europa, sondern vor allem aus den benachbarten Ländern.

Die Migrationsbewegungen standen dabei zumeist in Zusammenhang mit der Suche nach Arbeit, aber auch mit anderen äußeren Faktoren, wie der unterschiedlichen wirtschaftlichen Entwicklung, der kulturellen Nähe der Bevölkerung, wirtschaftlichen Krisen und mit autoritären Strukturen bzw Herrschaftsformen im Herkunftsland. Die meisten der hier untersuchten Länder wurden ja in der zweiten Hälfte des 20. Jahrhunderts von oft sehr grausamen Militärdiktaturen beherrscht.²⁰ Es gab aber auch einen Zusammenhang mit der zunehmenden Industrialisierung, besonders in Argentinien, ab der Mitte des 20. Jahrhunderts, und der damit verbundenen Verbesserung der Lebensbedingungen für alle Bevölkerungsschichten des Landes. Das erforderte wiederum neue Arbeitskräfte, die nunmehr vor allem aus den schlechter entwickelten Nachbarländern kamen.²¹ Sie kamen vor allem, um in der Landwirtschaft, Manufaktur, in der Bauwirtschaft und im Dienstleistungssektor zu arbeiten.²²

Damit verbunden war aber auch, dass es immer häufiger zu illegaler Einwanderung kam, die wiederum zu verschiedensten gesellschaftlichen Problemen führte.

Die Ausbeutung der betroffenen Personen war besonders leicht. Das wurde schon durch den Umstand gefördert, dass diese oft die lokalen Gegebenheiten nicht genau kannten und durch ihren irregulären Status auch leichter einzuschüchtern waren.²³

DAS NEUE MIGRATIONSRECHT DES MERCOSUR

Diese Umstände führten sicherlich auch dazu, dass eine Neuregelung des Migrationsregimes in der Region allen Beteiligten

nur Vorteile bringen konnte. So sind der MERCOSUR sowie die beiden mit ihm assoziierten Staaten Bolivien und Chile im Jahr 2002 übereingekommen, dass ihr gesamter gemeinsamer Raum eine Zone freier Niederlassung bilden soll, welche auch das Recht für alle ihre Bürger einschließt, in jedem der Vertragsstaaten zu studieren oder zu arbeiten. Am 6. Dezember 2002 wurden aus diesem Grund in Brasilia das Übereinkommen über die Niederlassung von Staatsbürgern der Mitgliedstaaten des MERCOSUR, Bolivien und Chile²⁴, sowie das Übereinkommen zur Regulierung der internen Migration von Bürgern der MERCOSURstaaten²⁵ abgeschlossen. Ersteres wurde bis heute in allen Mitgliedstaaten, außer Paraguay, umgesetzt. In Argentinien geschah dies eineinhalb Jahre später in einem eigenen Umsetzungsgesetz, welches den Wortlaut des Übereinkommens in das argentinische Recht inkorporierte. Dabei ist die argentinische Verfassung durchaus zweckmäßig und modern, da sie völkerrechtlichen Verträgen Vorrang vor nationalem Recht einräumt, was weiters bedeutet, dass diese auch ihnen entgegenstehendes, nationales, Recht derogieren.²⁶ Zweites Übereinkommen harret immer noch seiner Ratifizierung in Argentinien und ebenso in Paraguay.²⁷ Da MERCOSURrecht laut den Bestimmungen des Protokolls von Ouro Preto aber erst mit der Umsetzung in allen Mitgliedstaaten als solches in Kraft tritt, ist dieses Übereinkommen derzeit noch nicht geltendes MERCOSUR-Gemeinschaftsrecht. Da auch die Durchsetzungsmechanismen – im Gegensatz zum Vertragsverletzungsverfahren der Europäischen Gemeinschaft – eher schwach ausgeprägt sind, gilt auch hier, dass man auf den gegenseitigen guten Willen durchaus angewiesen ist, um in der Integration tatsächlich einen Schritt weiter zu kommen. Bei den hier beschriebenen Übereinkommen handelt es sich noch zusätzlich nicht

um abgeleitetes Gemeinschaftsrecht, sondern um völkerrechtliche Verträge²⁸, die jedenfalls einer Ratifizierung bedürfen. Für sonstiges Gemeinschaftsrecht wurde in Art 40 POP ein System sui generis geschaffen, welches eine Art schlechter Ersatz für das in der Europäischen Union angewandte und durch den EuGH vertretene System der sog "unmittelbaren Anwendbarkeit"²⁹ sein soll. Es handelt sich hier um das Konzept der "vigencia simultánea", also des gleichzeitigen Inkrafttretens.³⁰ Die Vorgangsweise stellt sich wie folgt dar: Zunächst muss die jeweils erlassene Norm in das Rechtssystem jedes Mitgliedstaates des MERCOSUR umgesetzt werden. Über diese Tatsache, also über die erfolgte Umsetzung, muss sodann das Sekretariat des MERCOSUR (SAM)³¹ informiert werden. Sobald alle Mitgliedstaaten dem SAM die tatsächliche Umsetzung notifiziert haben, informiert dieses seinerseits alle Mitgliedstaaten über die erfolgte erfolgreiche Umsetzung der Norm im gesamten MERCOSURraum. Danach tritt die Rechtskraft der Vorschrift nach Ablauf von 30 Tagen, ab dem Zeitpunkt der Mitteilung durch das SAM, ein.³² Diese Vorgangsweise ist jedoch keine sehr befriedigende und bezieht sich – wie oben bereits erwähnt – auch nur auf MERCOSUR-Sekundärrecht, da durch die Struktur des Zusammenschlusses, die ja immer noch auf völkerrechtlichen Grundlagen basiert, die Umsetzung und besonders die Durchsetzung von MERCOSUR-Gemeinschaftsrecht sehr schwierig ist. Der wichtigste Unterschied ist immer noch, dass MERCOSUR-Gemeinschaftsrecht niemals wirklich unmittelbar anwendbar ist oder selbstständige Rechtswirkungen entfaltet. Selbst wenn es sich dabei um Sekundärrecht (also von den Organen der Organisation gesetztes Recht) handelt. Auch wenn es verschiedenste Streitbeilegungsmechanismen, wie das durch das POP ein-

geführte permanente Tribunal³³ des MERCOSUR, gibt, konnte dieses Integrationshindernis niemals beseitigt werden. Deshalb traten auch nur durchschnittlich zirka 45% der beschlossenen Normen als MERCOSURrecht tatsächlich in Kraft, weshalb trotz vorhandener Gemeinschaftsregeln oft unterschiedliche Rechtslagen in den einzelnen Mitgliedstaaten auftreten.³⁴

Nichtsdestotrotz ist MERCOSURrecht jedoch zumeist in jedem Staat gültig und anwendbar, in welchem die betreffende Vorschrift bereits umgesetzt wurde. Das heißt also, dass die beschriebenen Übereinkommen in einigen Ländern ihre Anwendung finden, in anderen aber noch einer Umsetzung bedürfen und der Bürger deshalb dort keinerlei Rechte für sich ableiten kann.

Die beiden oben zitierten Übereinkommen regeln also inhaltlich die gegenseitige Niederlassung von "MERCOSURbürgern" grundsätzlich neu und vereinfachen – in den meisten Mitgliedstaaten schon jetzt – den permanenten Aufenthalt immens. Die Ausnahme bleiben im Augenblick noch Paraguay in beiden und Argentinien in einem Fall.

De facto führt die neue Rechtslage aber zu einer bis dato in MERCOSURstaaten nicht gekannten Freizügigkeit, die der Personenverkehrsfreiheit der Europäischen Union, eine der Grundfreiheiten der Europäischen Gemeinschaft³⁵, schon recht nahe kommt.

Welches Regelwerk beinhalten diese beiden Übereinkommen also genau? Das bereits als Erstes zitierte Übereinkommen bezüglich des Aufenthaltsrechtes in den MERCOSURstaaten, Bolivien und Chile³⁶ schafft eine neue Rechtsgrundlage für alle

Personen, die in einem der beteiligten Staaten geboren wurden (also zumeist dessen Staatsbürger sind)³⁷, in jedem anderen der Vertragsstaaten einen legalen Aufenthalt zu begründen. Die einzige Voraussetzung ist der persönliche Entschluss, in einen der Signatarstaaten migrieren zu wollen. Das zweite hier schon erwähnte Abkommen, welches am selben Tag unterzeichnet wurde, und das die Regulierung der internen Migration von Bürgern der MERCOSURstaaten ins Auge fasst³⁸, normiert eine noch viel interessantere Frage. Es soll vorwiegend das Problem der vielen illegal in einem Vertragsstaate lebenden Personen, die aus einem anderen Vertragsstaat eingewandert sind, lösen helfen. Dies betrifft wiederum besonders die Republik Argentinien, in der eine sehr große Zahl an nicht deklarierten Migrant/innen, besonders aus Bolivien und Paraguay, ohne regulären Titel aufhältig ist. Aus diesem Grund ist es auch sehr verwunderlich, dass Argentinien dieses Abkommen noch nicht ratifiziert hat, nachdem doch allen Einwanderern die Offenlegung und Legalisierung ihres Status dadurch eröffnet würde. Dies brächte sicher auch viele Vorteile für Argentinien, besonders wenn es um die Bekämpfung der Schwarzarbeit geht. Die hier beschriebenen Übereinkünfte könnten jedoch durch ihre durchaus als revolutionär zu bezeichnenden Normen der Beginn einer auf gegenseitigem Respekt beruhenden Migrationspolitik im MERCOSUR sein, die nunmehr auch auf den Garantien des Völkerrechtes und der nationalen Verfassungen beruht. Auch können sich die verpflichteten Staaten, Argentinien, Brasilien, Paraguay und Uruguay und nunmehr Venezuela auf Seiten des MERCOSUR und darüber hinaus Bolivien und Chile, auch der Tatsache bewusst sein, dass dies sich positiv auf ihre Wirtschaftsentwicklung auswirken wird und mE auch stark dazu beiträgt, die verbreitete Schwarzar-

beit wirksam und auf sozialverträgliche Art und Weise zu verringern.

Die wichtigsten Normierungen des Abkommens über das Aufenthaltsrecht zwischen diesen Staaten stellen sich nun inhaltlich folgendermaßen dar: Die Bürger/innen der Signatarstaaten haben laut den gegenständlichen Bestimmungen das gegenseitige Recht, in jedem anderen der beteiligten Länder zu studieren und erwerbstätig zu werden. Außerdem erhalten sie dieselben "Bürgerrechte" wie durch einen permanenten Aufenthaltstitel sowie eine unbegrenzte Arbeitserlaubnis. Des Weiteren steht es Ihnen frei, ihre persönlichen Ersparnisse und Erträge in jeden der anderen Vertragsstaaten zu transferieren, was für eine erfolgreiche Migration auch nicht unwesentlich ist. Die Kinder von solchen Migrant/innen erfreuen sich derselben Rechte wie solche von einheimischen Menschen. Die neuen Bestimmungen gelten jedoch weder für den Militärdienst noch für die Beteiligung an politischen Ämtern. Der bzw die Migrant/ in kann also zum Beispiel eine Karriere im öffentlichen Dienst durchleben, doch hat er bzw sie keine Möglichkeit, aufgrund dieses Übereinkommens auch politische Ämter zu bekleiden, zu wählen oder bei Wahlen zu kandidieren.

Die einzige Voraussetzung für die Akzeptanz der Migration im Zielland ist ein positives Führungszeugnis (Strafregisterauskunft), daran werden aber strenge Maßstäbe gesetzt.

Damit sich schlussendlich die vorläufige, temporäre Aufenthaltsgenehmigung von bis zu zwei Jahren (Art 4 Abs 1, 1. Satz leg cit) in eine unbegrenzte Niederlassungsbewilligung verwandeln lässt, muss die migrationswillige Person nach-

weisen, dass sie im Stande ist, ihren Lebensunterhalt und den ihrer Familie zu gewährleisten.

Dies muss insgesamt als historische Veränderung der Immigrationspolitik im "südlichen Kegel", wie der Südteil Südamerikas auch bezeichnet wird, angesehen werden. Jedoch scheinen sich die beteiligten Staaten auf diese Maßnahme vor allem auch deshalb geeinigt zu haben, um den mangelnden Fortschritt in der wirtschaftlichen Integration zumindest etwas zu kompensieren.³⁹ Keinesfalls kann dieses neue Abkommen – um dies vielleicht in einen europäischen Kontext zu stellen – jedoch mit dem sog Schengener Abkommen aus 1985 verglichen werden, da es nicht den Abbau von Grenzkontrollen beinhaltet, sondern sich nur auf die grundsätzliche Möglichkeit der Niederlassung im jeweils anderen Vertragsstaat beschränkt. Es entspricht eher der im Art 43 Abs 2 EGV geregelten Niederlassungsfreiheit. Einige weitere Unterschiede gibt es aber noch. So wird auch keine MERCOSURbürgerschaft, wie dies in den Staaten der EU seit dem Vertrag von Maastricht 1992 der Fall ist (Zweiter Teil des EG-Vertrags, Art 17-22), begründet. Außerdem müssen die migrationswilligen Bürger/innen des MERCOSUR, bevor sie ihre Freizügigkeit in Anspruch nehmen können, einige bürokratische Wege absolvieren, wie dies laut Art 4 des Übereinkommens vorgesehen ist. Insgesamt handelt es sich dabei um ein zweistufiges Verfahren, wobei in der ersten Phase nur ein bis zu zweijähriger Aufenthaltstitel gewährt wird. Innerhalb von neunzig Tagen vor Ablauf dieses Titels kann dann um die Umwandlung dieses temporären Aufenthaltstitels in einen unbeschränkten Titel angesucht werden. Dazu müssen allerdings insgesamt folgende Voraussetzungen erfüllt werden: Vor Ein-

reise in das Zielland müssen vor den zuständigen Konsularbehörden die wichtigsten Dokumente präsentiert werden, um die erwähnte temporäre Aufenthaltsgenehmigung zu beantragen. Dies sind unter anderen Identitätsdokumente (Reisepass oder Personalausweis), Nachweise über den zivilen Status und eventuell der Einbürgerung, Bestätigungen über die polizeiliche und justizielle Unbescholtenheit im Herkunftsland, aber auch im Zielland und sogar international. Dazu dürfte laut Abkommen eine eidesstattliche Erklärung ausreichend sein. Eventuell müssen Gesundheitszeugnisse vorgelegt werden, sollte das nach der Gesetzgebung des Ziellandes erforderlich sein. Außerdem müssen alle erforderlichen Gebühren bezahlt worden sein.

Wichtig ist, dass die Identität und Nationalität, also die Zugehörigkeit zu einem der MERCOSURstaaten bzw einem der assoziierten Vertragsstaaten, zweifelsfrei geklärt ist.

Neunzig Tage vor Ablauf der zunächst befristeten Aufenthaltsgenehmigung kann die migrationswillige Person nach Art 5 des Abkommens einen weiteren Antrag stellen, um damit den bisher zeitlich begrenzten Titel in einen unbefristeten umwandeln zu lassen. Dazu müssen allerdings wiederum eine Reihe von Dokumenten präsentiert werden, die ungefähr denen des Erstantrages entsprechen. Sollte sich eine Person aber nach Ablauf ihres befristeten Titels nicht mehr bei den Behörden melden, unterliegt sie allein den dann anwendbaren gesetzlichen Bestimmungen des Ziellandes, hiezu führt das Abkommen nichts mehr Näheres aus (Art 6 leg cit).

LEGALISIERUNG DES STATUS VON BEREITS MIGRIERTEN PERSONEN

Das zweite Übereinkommen, welches die internen Verhältnisse in den Mitgliedstaaten regulieren soll, ist inhaltlich noch interessanter, da es beabsichtigt, den Status der, wie bereits erwähnt, illegal aufhältigen Personen nachträglich zu legalisieren. In dessen Art 1 wird normiert, dass alle Personen, die Angehörige eines der Signatarstaaten sind und sich auf dem Territorium eines anderen Vertragsstaates befinden, Anträge auf einen Aufenthaltstitel von diesem Staat aus stellen können und dafür nicht, wie es anderenfalls notwendig wäre, in ihren Heimatstaat zurückkehren müssen. Laut Art 2 des Abkommens ist es dabei egal, aufgrund welches ursprünglichen Titels die betroffene Person sich im Land aufhält bzw wie diese ihre Migrationssituation darstellt. Dh es kommt dadurch zu einer generellen Amnestie für alle sich "clandestin" im Land befindlichen Bürger eines Vertragsstaates. Wichtig ist, wie zuvor bereits angeschnitten, dass die Betroffenen ihre Anträge in Zukunft sogar im jeweiligen Land stellen dürfen und dafür nicht, wie es unter anderen Umständen notwendig wäre, in ihr Herkunftsland zurückreisen müssen. Dies soll offensichtlich auch Probleme beim Grenzübertritt von vornherein ausschließen, die sich eventuell aus einem titellosen Aufenthalt ergeben können. Laut Art 3 dieses Übereinkommens können die Aufnahmeländer dabei im Anschluss an das Verfahren eine begrenzte oder eine permanente Aufenthaltsgenehmigung erteilen, ganz so wie es den Bestimmungen ihrer eigenen Migrationsgesetzgebung entspricht. Dabei ist aber zu beachten, dass vom ggst Übereinkommen nur Fragen der Migration betroffen sind. Keinesfalls bezieht es sich aber auf die Regulierung oder nachträgliche Legalisierung der Einfuhr von persönli-

chen Gütern und Werten, die im Rahmen des oben näher beschriebenen neuen MERCOSUR-Migrationsregimes bereits abschließend geregelt und erlaubt worden waren (Art 4 leg cit). Welche Probleme sich daraus ergeben wird erst die Praxis zeigen. Da jedoch das nunmehr skizzierte Abkommen als MERCOSUR-Norm noch nicht in Kraft getreten ist, werden die Migrant/innen besonders in Argentinien noch eine gewisse Zeit in ihrem unsicheren Status ausharren müssen.

Trotz der nicht so ganz bürokratiefreien Gestaltung der neuen Migrationsregeln im MERCOSUR sind die beiden hier beschriebenen Übereinkommen insgesamt als äußerst positiv zu bewerten. Hier wird zum ersten Mal zwischen unabhängigen Nationen außerhalb Europas eine Dimension der Freizügigkeit erreicht, die bisher nur aus der Europäischen Union bekannt ist. Auch wenn die Umsetzung in nationales Recht im südlichen Markt nicht immer sehr rasch vorangeht und in der Umsetzung von Gemeinschaftsnormen ein großes Defizit besteht, ist im Falle der in diesem Text beschriebenen Abkommen die Hoffnung groß, dass diese auch im Rahmen des MERCOSUR in Kraft treten werden. Dies auch aufgrund der bisher hohen Umsetzungsrate und des erkennbaren Willens der beteiligten Staaten, ihre Kooperation weiter voranzutreiben. Dies ist jedoch auch keine Garantie, dass es dem MERCOSUR als Ganzes gelingt, seine zahlreichen Probleme zu überwinden. Jedoch kann die Erleichterung der Niederlassung und die Bekämpfung der Illegalität im positiven Sinne dazu beitragen, dass die Menschen bestehende gegenseitige Vorurteile abbauen und dem Gesamtprojekt der südamerikanischen Integration insgesamt positiver und optimistischer gegenüberstehen.

¹ Mercado Común del Sur bzw portugiesisch MERCOSUL Mercado Comum do Sul.

² Die aktuellen Mitgliedstaaten des MERCOSUR sind: Argentinien, Brasilien, Paraguay, Uruguay als Gründungsstaaten, sowie seit Dezember 2005 auch Venezuela, das aber bis zum 4. Juli 2006 kein Stimmrecht hatte.

³ Albarracin, J. (2005). *Globalization and Immigration: The New Immigration Policies of Mercosur from the perspective of Argentina delivered at the Second Cumbre of the Great Plains: Revisioning Latino America – New Perspectives on Migration, Transnationalism and Integration*, Omaha, Nebraska, April 22-24, 16.

⁴ Auch bekannt unter dem Namen: Abkommen von Itaipú.

⁵ Der Vertrag von Asunción (Hauptstadt Paraguays) markiert die Gründung des MERCOSUR. Signatarstaaten waren Argentinien, Brasilien, Paraguay und Uruguay.

⁶ Das Protokoll von Ouro Preto wurde am 09.12.1994 in der gleichnamigen brasilianischen Stadt unterzeichnet und manifestierte zum ersten Mal in der Geschichte des MERCOSUR eine organisatorische Struktur, die durch den Vertrag von Asunción nur in Ansätzen vorgezeichnet war. Es wurde hier also nachvollzogen, was zuvor zT schon faktisch gelebt wurde.

⁷ Andengemeinschaft (früher Andenpakt oder Andengruppe, span Comunidad Andina de Naciones, Abkürzung: CAN).

⁸ ALADI, Asociación Latinoamericana de Integración, Lateinamerikanische Integrationsassoziation mit Sitz in Montevideo, gegründet am 12.08.1980 von zehn südamerikanischen Ländern sowie Mexiko und Kuba (ab 1999), Nachfolgeorganisation der Lateinamerikanischen Freihandelszone ALALC. ALADI strebt die Errichtung eines "Gemeinsamen lateinamerikanischen Marktes" an und arbeitet

konkret an der Förderung eines Raumes für Zollvergünstigungen. Die Bemühungen um Integration der Region sind bisher jedoch sehr bescheiden geblieben.

⁹ Englisch: Free Trade Area of the Americas (FTAA); Spanisch: Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA).

¹⁰ Der Vertrag von Asunción normiert in dessen Artikel 1, dass die Vertragsparteien sich dazu verpflichten, einen gemeinsamen Markt zu errichten, der die freie Zirkulation von Gütern, Waren und Produktionsfaktoren zwischen den Mitgliedstaaten ermöglicht. Dies soll unter anderen durch die Eliminierung von Zollschranken und nicht-tarifären Handelshemmnissen auf die Zirkulation von Waren und vergleichbaren Dingen erreicht werden. Außerdem soll es einen gemeinsamen Außenzolltarif sowie eine gemeinsame Wirtschaftspolitik gegenüber Drittstaaten und Staatengemeinschaften geben. Zusätzlich sollen die Positionen der Mitgliedstaaten in regionalen und internationalen Wirtschafts- und Handelsforen koordiniert werden. Weiters sollen die makro-ökonomischen und sektorenbezogenen Politiken der Mitgliedstaaten in den Bereichen Außenhandel, Agrarwirtschaft, Industrie, sowie Steuer-, Währungs-, Wechselkurs- und Kapitalmarktpolitik, des Weiteren Dienstleistungs-, Zoll-, Transport- und Kommunikationspolitik und weitere Bereiche, auf die man sich nachträglich einigt, gemeinsam koordiniert werden. Dies um geeignete Wettbewerbsbedingungen zwischen den Mitgliedstaaten zu schaffen. Schlussendlich verpflichten sich die Vertragsparteien dazu, ihre Gesetzgebung in den einschlägigen Bereichen zu harmonisieren, um die Stärkung des Integrationsprozesses zu erreichen.

¹¹ Albarracin, J. (2005). *Globalization and Immigration*, 15 f.

¹² Cono Sur bedeutet übersetzt südlicher

Kegel, womit zumeist der Süden des Südamerikanischen Kontinents bezeichnet wird.

¹³ Pellegrino, A. (2001). *Migrantes Latinoamericanos y Caribeños, Síntesis histórica y tendencias recientes*, Publikation der CEPAL (Comisión Económica para América Latina y El Caribe, des CELA-DE (Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía) und der Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de la República del Uruguay (ISBN: 9974-0-0156-0).

¹⁴ Romero, J. L. (1991). *Breve Historia de la Argentina*, 19 ff.

¹⁵ Domingo Faustino Sarmiento Albarracin (* 14. Februar 1811 in San Juan, † 11. September 1888 in Asunción, Paraguay) war von 1868 bis 1874 Präsident von Argentinien.

¹⁶ Juan Bautista Alberdi (1810-1884) wird auch als der Vater der argentinischen Verfassung bezeichnet. Geboren wurde er in Tucumán am 20. August 1810. In zahlreichen Publikationen analysierte er die wirtschaftliche und soziale Struktur Argentiniens. Laut Alberdi existierte in Argentinien kein Bürgertum, welches das Land wirtschaftlich weiterentwickeln könne. Aus diesem Grund hielt er die europäische Immigration für unverzichtbar. Er war während vieler Jahre die zentrale politische Figur des Landes und verstarb 1884 in Paris.

¹⁷ Albarracin, J. (2005). *Globalization and Immigration*, 5.

¹⁸ Jachimowicz, M. (2006). *Argentina: A New Era of Migration and Migration Policy*, in: *Migration Information Source* (February 2006), <http://www.migration-information.org/Profiles/print.cfm?ID=374> (25.09.2006).

¹⁹ Zur (Re)Immigration speziell in Italien und Spanien siehe auch: Carella, M./Paterno, A./Strozza, S. (2000). *Características Diferenciales del Modelo de Distri-*

butión Territorial de los Extracomunitarios en Italia y España, Congreso sobre la Inmigración en España, Madrid, 5-7. October 2000.

²⁰ Perez, V. N. (2005). *El MERCOSUR y la Migración Internacional-Expert group meeting on international migration and development in Latin America and the Caribbean*, 3.

²¹ Pellegrino, A. (2001). *Migrantes Latinoamericanos y Caribeños*, 85.

²² Vgl Beninger, R. (2002). *La migración internacional de los brasileños: característica y tendencias, Publicación de las Naciones Unidas LC/L.1730-P*, 19.

²³ Perez, V. (2005). *Expert Group Meeting on international Migration and Development in Latin America and the Caribbean. Working paper: El MERCOSUR y la Migración Internacional*, 7.

²⁴ *Acuerdo sobre Residencia para Nacionales de los Estados Partes del MERCOSUR. Gesetz Nr.: 25.903, beschlossen am 09. Juni 2004 und verlautbart am 13. Juli 2004.*

²⁵ *Acuerdo sobre Regularización Migratoria Interna de Ciudadanos del MERCOSUR, Bolivia y Chile, Brasilia vom 5. Dezember 2002.*

²⁶ *Verfassung der Republik Argentinien, Art 75 Abs 22 (Zuständigkeiten des Kongresses): "Es ist Aufgabe des Kongresses: (...) 22. Die Beschlussfassung über oder die Ablehnung von Verträgen mit den übrigen Nationen (...). Verträge und Konkordate sind den Gesetzen übergeordnet. (...)."*

²⁷ *Angabe laut Kundmachung auf der offiziellen Internetseite des MERCOSUR, spanische Version: <http://www.mercosur.int/msweb/principal/contenido.asp>, unter Punkt "Normativa" und weiters unter "Acuerdos" (24.09.2006).*

²⁸ *Auch im MERCOSUR existiert die Unterscheidung zwischen einem "Primärrecht" (derecho originario) und einem*

"Sekundärrecht" (derecho derivativo), wie dies auch im Rahmen der EU der Fall ist. Ersteres wird durch die Mechanismen, die sich aus dem Gründungsvertrag von Asunción ergeben, geschaffen. Sie treten nach den völkerrechtlichen Grundsätzen und nach den Vorgaben, die die einzelnen Verfassungen der Mitgliedstaaten im Hinblick auf die Ratifizierung und Transformierung von völkerrechtlichen Normen vorgeben, in Kraft. Sekundärrecht ist solches, welches von den Organen des MERCOSUR mit konkreter Entscheidungsgewalt erlassen wurde. Dies können in concreto decisiones (Entscheidungen) des Consejo del Mercado Común (CMC), resoluciones (Entschlüsse) des Grupo Mercado Commun (GMC) und directivas (Richtlinien) der Comisión de Comercio del MERCOSUR (CCM) sein.

²⁹ Vgl ua Streinz, *Europarecht*⁶, Rn 349 ff.

³⁰ Vgl Pena, C./Rozemberg, R. (2004). *MERCOSUR ¿Una Experiencia de desarrollo institucional sustentable?*, 8.

³¹ *Secretaría Administrativa del MERCOSUR (SAM).*

³² *Art 40 POP: Con la finalidad de garantizar la vigencia simultánea en los Estados Partes de las normas emanadas de los órganos del MERCOSUR previstos en el Artículo 2 de este Protocolo, deberá seguirse el siguiente procedimiento:*

i) Una vez aprobada la norma, los Estados Partes adoptarán las medidas necesarias para su incorporación al ordenamiento jurídico nacional y comunicarán las mismas a la Secretaría Administrativa del MERCOSUR;

ii) Cuando todos los Estados Partes hubieren informado la incorporación a sus respectivos ordenamientos jurídicos internos, la Secretaría Administrativa del MERCOSUR comunicará el hecho a cada Estado Parte;

iii) Las normas entrarán en vigor simul-

táneamente en los Estados Partes 30 días después de la fecha de comunicación efectuada por la Secretaría Administrativa del MERCOSUR, en los términos del literal anterior. Con ese objetivo, los Estados Partes, dentro del plazo mencionado, darán publicidad del inicio de la vigencia de las referidas normas por intermedio de sus respectivos diarios oficiales.

³³ Das MERCOSUR-Revisionsgericht (Tribunal Permanente de Revisión) ist nunmehr das dritte ständige Organ des MERCOSUR und existiert erst seit dem Jahr 2004. Eingeführt wurde es durch das oben zitierte Protokoll von Olivos. In erster Instanz werden zwar Ad-hoc-Schiedsgerichte (Tribunales arbitrales Ad Hoc) Urteile treffen, doch ist es auch möglich die erste Instanz zu überspringen und gleich das ständige Gericht einzubeziehen. Es widmet sich außerdem der Aufgabe, das MERCOSUR-Recht zu systematisieren und zu vereinheitlichen. Das Tribunal besteht aus fünf Mitgliedern, wobei jeder Mitgliedstaat einen Richter auf die Dauer von zwei Jahren ernannt und der fünfte Richter von allen Mitgliedstaaten einstimmig für drei Jahre gewählt wird. Sein Sitz ist die Stadt Asunción in Paraguay. Das Gericht entstand im Rahmen der Ausformulierung der Streitbeilegungsmechanismen im Protokoll von Olivos. Ausschlaggebend für die Einführung dieses Tribunals war ua auch

die Notwendigkeit eine korrekte Interpretation und Anwendung des MERCOSUR-rechtes zu garantieren. Außerdem soll es die Einhaltung der fundamentalen Instrumente im Integrationsprozess garantieren. Dies in einer konsistenten und systematischen Form. So zumindest sieht es die Präambel des zitierten Protokolls vor. Was dieses Gericht zur Entwicklung und zur Umsetzung der Normen im Südlichen Markt beizutragen vermag wird jedoch die Zukunft noch weisen.

³⁴ Vgl. Pena, C./Rozemberg, R. (2004). MERCOSUR, 6.

³⁵ Streinz, *Europarecht*⁶, Rn 349 ff.

³⁶ Acuerdo sobre Residencia para Nacionales de los Estados Partes del MERCOSUR, Bolivia y Chile (Übersetzung: Übereinkommen über den Aufenthalt von Bürgern der Mitgliedstaaten des MERCOSUR, Bolivien und Chile).

³⁷ In Südamerika gilt häufig das *ius soli*, dh man erwirbt allein aufgrund der Geburt auf dem Territorium eines bestimmten Staates dessen Staatsbürgerschaft.

³⁸ Acuerdo sobre Regularización Migratoria Interna de Ciudadanos del MERCOSUR, Bolivia y Chile, Brasilia vom 5. Dezember 2002. (Übersetzung: Übereinkommen über die Regulierung der Inneren Migration von Bürgern des MERCOSUR, Boliviens und Chiles).

³⁹ Albarracin, J. (2005). *Globalization and Immigration*.