

Binnenwanderung in Integrationsgemeinschaften – Erfahrungen aus Europa, Neuansätze in Lateinamerika und der Karibik

1. Europas Erfahrungen mit der Binnenwanderung als Orientierungs- rahmen für Lateinamerika

Integrationsgemeinschaften stehen irgendwann vor der Frage, ob sie sich auf rein wirtschaftliche Maßnahmen (wie Zollabbau nach innen, Aufbau eines gemeinsamen Außenzolls etc.) beschränken, oder ob sie auch verstärkt auf politischer und menschlicher Ebene auf ein Zusammenwachsen der Integrationsräume hinwirken sollen. Die Erfahrungen der Europäischen Gemeinschaft gelten dabei für die lateinamerikanischen Integrationsgemeinschaften als Orientierungsgröße, auch wenn die konkrete wirtschaftliche Situation in beiden Regionen nicht miteinander vergleichbar ist. Die Veröffentlichungen über die EG in spanischer Sprache, die Ergebnisse der Treffen von lateinamerikanischen Abgeordneten mit Europa-Parlamentariern sowie der gemeinsam veranstalteten Kongresse und Expertentreffen füllen bändeweise Literatur.² Die Zielsetzungen der Europäischen Gemeinschaft in bezug auf den freien Personenverkehr sind weitreichender als die der meisten lateinamerikanischen Staaten. Es geht deshalb im folgenden Artikel nicht um einen expliziten Vergleich beider Integrationsräume. Wir werden vielmehr die eingeführten Freizügigkeitsregelungen der EG und die Pläne der lateinamerikanischen Regierungen zur Erleichterung des Grenzverkehrs und zur Arbeitsmigration darstellen. Die Wanderungsbewegungen der Bewohner der Integrationsgemeinschaften Europas, Lateinamerikas und der Karibik sind nur ein kleiner Ausschnitt des komplexen Migrationssystems beider Kontinente. Sie sind nur zum geringen Teil Binnenwanderungen. Doch bei den jungen Integrationsgemeinschaften in Lateinamerika gibt es einen enormen Informationsbedarf darüber, welche konkreten sozial-, arbeits- und bildungspolitischen Maßnahmen getroffen werden müssen, wenn ein Integrationsraum seine Grenzen für Arbeitsmigranten öffnet und welche Auswirkungen Binnenmigrationsströme haben können.

In der *Europäischen Gemeinschaft* spielten für die massenhafte Arbeitnehmerwanderung von Süd- nach Nordeuropa im Rahmen der großen

Aufbau- und Expansionsphase 1955-1973 die Gründung der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft (EWG) 1958 und die Verabschiedung der ersten EG-Freizügigkeitsregelungen 1968 kaum eine Rolle. Aus welchen Herkunftsländern die ausländische Bevölkerung schwerpunktmäßig stammte, hing jeweils von den historischen Verbindungen der sechs Gründerstaaten der EG³ ab. Auch heute sind Zusammensetzung und Situation der jeweiligen ausländischen Bevölkerung ebenso wie die Ausländerpolitik in den zwölf EG-Staaten national sehr unterschiedlich.

Binnenwanderungen in der EG erfolgten meist von wirtschaftlich schwächeren in wirtschaftlich stärkere Mitgliedstaaten, von der Peripherie zum Zentrum. Die typischen Aufnahmeländer sind Deutschland und Frankreich. Die EG-Länder hatten dementsprechend ein unterschiedlich starkes Interesse an der Realisierung der Freizügigkeit der Personen: Vor allem die Abwanderungsländer strebten die vollständige Verwirklichung der Freizügigkeit an, um die eigene Arbeitslosigkeit abzubauen. In den sechziger Jahren, als man über die ersten EG-Maßnahmen zur Verwirklichung der Freizügigkeit beriet, befürchteten Deutschland und Frankreich eine Überflutung mit italienischen Arbeitskräften – was sich jedoch als unrealistisch erwies. Nach dem allgemeinen Immigrationsstopp der west- und nordeuropäischen Aufnahmeländer (1973/74), verbunden mit Rückkehrprämien, gingen auch die Zuwandererzahlen von EG-Migranten stark zurück. Auch der Beitritt von Großbritannien, Irland und Dänemark 1973 löste keine Wanderungswellen aus, ebenso wenig die Süderweiterung der Gemeinschaft in den achtziger Jahren.⁴ Selbst die Ausdehnung der Personenfreizügigkeit auf Finnland, Island, Liechtenstein, Norwegen, Österreich und Schweden im Rahmen des Abkommens über den Europäischen Wirtschaftsraum, das Anfang 1994 in Kraft trat, dürfte keine wesentlichen Auswirkungen auf das Migrationsverhalten haben.

Relevante Wanderungsbewegungen im Gemeinschaftsgebiet betreffen heute in der Regel Ausländer aus Drittstaaten oder Phasen innerstaatlicher Migration. Die Binnenwanderung zwischen EG-Staaten hat sich deutlich verlangsamt; in den fünf Jahren von 1987 bis 1991 zogen nur etwa 1,5 Millionen Personen von einem Mitgliedstaat in einen anderen um, im Durchschnitt etwa 300.000 pro Jahr.⁵ Zu Beginn der neunziger Jahre wohnten weniger als zwei Prozent der EG-Bürger in einem anderen Mitgliedstaat. In Grenzregionen hat die Pendelwanderung allerdings zugenommen, zum Beispiel von Franzosen und Niederländern nach Deutschland.

Die EG-Freizügigkeitsregelungen beeinflussen das Mobilitätsverhalten also nicht entscheidend, wenn sie auch im Einzelfall eine wesentliche Erleichterung bedeuten. Vor allem die Annäherung der Lebensverhältnisse innerhalb der EG dürfte den Anreiz zur Mobilität geschwächt haben. Außerdem bleiben sprachliche und kulturelle Barrieren bedeutsam. So wird es auch mit der

Vollendung des Binnenmarktes zunächst kaum zu einer deutlichen Zunahme der Wanderungsbewegungen innerhalb der EG kommen – generell führt mehr Handel erfahrungsgemäß nicht zu mehr Arbeitskräftewanderungen; Kapital erweist sich als mobiler als Arbeitskräfte. Offen sind jedoch die mittel- und langfristigen Auswirkungen des Binnenmarktes sowie der globalen ökonomischen Entwicklung auf die wirtschaftliche Lage einzelner Branchen, Sektoren und Regionen. Vergleichsweise ungünstige wirtschaftliche Verhältnisse, vor allem hohe Arbeitslosenzahlen, könnten auch innerhalb der Gemeinschaft neuen Wanderungsdruck erzeugen.

Auch in Lateinamerika stimmen die Hauptmigrationsbewegungen nicht mit den Integrationsräumen überein. Mitte des 19. Jhs. begannen viele lateinamerikanische Staaten, als Teil einer aktiven Kolonisierungspolitik, Migranten aus Europa und Asien anzuwerben.⁶ Doch bereits Ende der dreißiger Jahre sahen sie in der Migration eine Bedrohung für die heimische Wirtschaft. Argentinien, Bolivien und Kolumbien schützten ihre Arbeitnehmer durch Gesetze und befristete Anwerbeverträge. Fortan führten viele Staaten feste Immigrationsquoten ein. Als die Regierungen in den sechziger Jahren im Zuge ihrer Importsubstitutionspolitiken anfangen, ihre Ökonomien protektionistisch abzuschotten, wurde der massiven Einwanderung kaum noch positiver Einfluß auf die wirtschaftliche Entwicklung zugestanden. Die politische Situation in den sechziger, siebziger und achtziger Jahren zwang viele Lateinamerikaner aus Argentinien, Uruguay, Chile, Brasilien, Paraguay, Peru, Kolumbien und Zentralamerika in Flucht und Exil. Andere wanderten aus ökonomischen Gründen in die Industrieländer ab und verstärkten den „brain-drain“ zwischen Industrie- und Entwicklungsländern. In den achtziger und neunziger Jahren, nach der formalen Redemokratisierung in Südamerika und dem Fortschreiten des Friedensprozesses in Zentralamerika setzte aus den jeweiligen Nachbarregionen und aus den Industrieländern ein begrenzter Rückwanderungsprozeß ein.

Wanderungen auf dem amerikanischen Kontinent erfolgen wie in Europa meist von den wirtschaftlich schwächeren in die ökonomisch stärkeren Staaten: Von Kolumbien nach Venezuela⁷, von Mexiko in die USA und von Paraguay nach Argentinien. 70 Prozent der Binnenmigranten im südamerikanischen Raum wanderten von Bolivien, Chile, Paraguay, Uruguay und Bolivien nach Argentinien. Untersucht man die Wanderungsstatistiken der Andenstaaten, kann man feststellen, daß vor allem Kolumbianer und Ecuadorianer die anderen Andenstaaten besuchen. Peruaner, Venezolaner und Bolivianer dagegen reisen kaum in ein anderes andines Land. Die Binnenwanderung in der Karibik verläuft vor allem von ärmeren zu „reicheren“ Inseln, von Grenada nach Trinidad oder von den ostkaribischen Inseln nach Barbados.⁸

2. Das Recht auf Freizügigkeit

2. 1. Freizügigkeit und Aufenthaltsrecht in der Europäischen Gemeinschaft

Die Personenfreizügigkeit gehört neben dem freien Waren-, Kapital- und Dienstleistungsverkehr zu den vier im EWG-Vertrag vorgesehenen Grundfreiheiten und ist damit Bestandteil und Voraussetzung des gemeinsamen Binnenmarktes und eines der Ziele der europäischen Integration. Dem freien Verkehr der Personen kommt nicht nur eine wirtschaftliche, sondern auch eine soziale und allgemeinspolitische Bedeutung zu: Es ist explizites Ziel der Gemeinschaft, daß sich die EG-Bürger in diesem Raum frei bewegen können, um ihrer Arbeit nachzugehen oder sich zu bilden, auf einem annehmbaren Niveau der Sicherheit und des sozialen Schutzes für sich und ihre Kinder. Diese Ausweitung der individuellen Rechte und Chancen wird neben ökonomischen und sicherheitspolitischen Motiven als eine der Begründungen für die europäische Integration angeführt. Allerdings stand das Ziel des freien Warenverkehrs immer deutlich im Vordergrund. Erst zehn Jahre nach Gründung der EWG ließ der Ministerrat die ersten Rechtstexte, um das Ziel der Freizügigkeit zu verwirklichen.⁹ Auch das Binnenmarkt-Programm der EG von 1985 zielte in erster Linie darauf, immer noch bestehende Handelshemmnisse auszuräumen. Die Bemühungen, dabei auch die Personenfreizügigkeit weiter voranzubringen, gehören zu den Problembereichen, für die auch nach dem Zieldatum „1992“ noch keine vollständigen Lösungen gefunden sind.

Der freie Personenverkehr umfaßt nach den Vertragsgrundlagen der Europäischen Gemeinschaft die Freizügigkeit der (unselbständigen) Arbeitnehmer (Art. 48-51 EGV¹⁰) und die Freizügigkeit der selbständig Erwerbstätigen, d.h. die Niederlassungsfreiheit (Art. 52-58): Staatsangehörige der EG-Staaten haben demnach das Recht, auf dem Territorium eines anderen Mitgliedstaats ohne Diskriminierung aus Gründen der Staatsangehörigkeit eine wirtschaftliche Tätigkeit auszuüben. Neben der Niederlassungsfreiheit, die die dauerhafte wirtschaftliche Betätigung in einem anderen Mitgliedstaat erfaßt, gilt in der Gemeinschaft auch die Dienstleistungsfreiheit (Art. 59-66), die sich auf die vorübergehende Betätigung bezieht. Im Zusammenhang mit jeglicher Erwerbstätigkeit ist also eine Schlechterstellung von EG-Ausländern aufgrund der Staatsangehörigkeit verboten¹¹ – und zwar unabhängig davon, ob sie unmittelbar oder mittelbar wirkt, beabsichtigt oder unbeabsichtigt ist, auf Normen oder bloßer Verwaltungspraxis beruht. In exemplarischen Rechtsfällen vor dem EuGH hat das Verbot der Diskriminierung von Erwerbstätigen aus anderen EG-Ländern seine konkrete Ausprägung erfahren.

Das Aufenthaltsrecht wird im Sinne des Gemeinschaftsrechts vor allem als Folge des Rechts auf Ausübung einer Erwerbstätigkeit angesehen. Das

Aufenthaltsrecht wurde daher für Erwerbstätige anerkannt und auf Familienangehörige ausgedehnt. Dies beinhaltet auch das Recht, nach Beendigung der Erwerbstätigkeit durch Eintritt in den Ruhestand oder Berufsunfähigkeit weiter im Aufenthaltsland zu verbleiben (Verbleiberecht¹²). Da viele Wanderarbeitnehmer von diesem Recht Gebrauch machen, stellt sich dann die Frage nach ihrer langfristigen sozialen und politischen Eingliederung. Erst im Rahmen des Projekts zur Vollendung des Binnenmarkts wurde das Aufenthaltsrecht 1990 auch auf jene Bürger der Mitgliedstaaten ausgedehnt, die keiner wirtschaftlichen Tätigkeit nachgehen, etwa Studenten oder Rentner; sie müssen allerdings über eine Krankenversicherung und ausreichende Mittel zu ihrem Unterhalt verfügen.¹³ Der Maastrichter Vertrag schreibt im Rahmen der „Unionsbürgerschaft“ für alle Unionsbürger in allgemeiner Form das Recht fest, sich in der Gemeinschaft frei zu bewegen und aufzuhalten (Art. 8a EGV), wobei allerdings die bisherigen Bedingungen und Beschränkungen bestehen bleiben. Eine völlige Gleichstellung mit einheimischen Staatsangehörigen in faktisch allen Bereichen ist nach wie vor nur für Wanderarbeitnehmer und ihre Familienangehörigen garantiert. Arbeitssuchende und Studenten (Kinder von Wanderarbeitnehmern ausgenommen) genießen den Schutz des Gemeinschaftsrechts nur im Hinblick auf ihre spezielle Situation. Sie können z.B. im Bereich der Sozialhilfe keine völlige Gleichbehandlung beanspruchen.

In der Europäischen Gemeinschaft soll das Recht auf Freizügigkeit in die europäische „Unionsbürgerschaft“ integriert werden. Die Gemeinschaft unterstützt die Binnenwanderung der EG-Bürger ganz gezielt – mit der Begründung, daß der Erfolg des Binnenmarktes und der weiteren Integration von dem Entstehen einer „europäischen Gesellschaft“, von Engagement und Zustimmung des einzelnen abhängt. Die EG verfolgt daher das Ziel, daß bereits Jugendliche so früh wie möglich Mobilitätserfahrungen sammeln können. In nahezu allen Bildungsbereichen hat die EG Förderprogramme eingerichtet: z.B. für den Hochschulbereich die Programme ERASMUS (Förderung der Mobilität von Hochschulstudenten) und COMETT (Förderung der Zusammenarbeit zwischen Hochschulen und Unternehmen auf dem Gebiet der Technologie), für die Berufsbildung das Programm PETRA zur Verbesserung der beruflichen Erstausbildung, für den Austausch von Bildungsfachleuten das Programm ARION, für die Förderung der beruflichen Weiterbildung das Programm FORCE. Diese Programme, für die 1992 etwas mehr als 500 Mio. ECU zur Verfügung standen, sollen dazu beitragen, verbindliche Kooperationsstrukturen zu schaffen. Die meisten dieser Programme sind in der zweiten Hälfte der achtziger Jahre angelaufen und wurden von der EG, die für den Bildungsbereich nur sehr begrenzte Kompetenzen hat, mit ökonomischer Begründung verteidigt: Es gehe um die Wettbewerbsfähigkeit der Gemeinschaft und um die Vorbereitung auf den gemeinsamen Markt. Seitdem hat der

transnationale Informations- und Erfahrungsaustausch im Bildungsbereich wesentlich zugenommen. Bildungspolitische Planungen sind zwar im Kern nach wie vor Sache der Mitgliedstaaten, kommen aber nicht mehr ohne den Blick über den nationalen Tellerrand aus. Die Bildungssysteme der Mitgliedstaaten geraten allmählich auch in Konkurrenz zueinander, was sich z.B. an der deutschen Diskussion über die Notwendigkeit einer Verkürzung der vergleichsweise langen Schul- und Studienzeiten zeigt.

EG-interne Mobilität, ob im Bildungs- oder im Arbeitsbereich, wird heute in der Regel unter dem positiven Vorzeichen einer zusätzlichen Chance diskutiert – und nicht als gezwungene Migration aufgrund mangelnder Perspektiven. Während diese traditionelle Migration innerhalb der EG stark zurückgegangen ist, nehmen zeitlich befristete Auslandsaufenthalte von Fach- und Führungskräften zu.

2.2. Lateinamerika und die Karibik

In Amerika wurden in den neunziger Jahren neue Integrationsgemeinschaften gegründet oder frühere Integrationsansätze wiederbelebt. Im August 1992 unterzeichneten die Handelsminister Mexikos, der USA und Kanadas das Abkommen zur Gründung der Nordamerikanischen Freihandelszone, NAFTA.¹⁴ Auf sie soll hier aus zwei Gründen nicht detailliert eingegangen werden. Erstens: Im Unterschied zum EWG-Vertrag ist freier Personenverkehr in der NAFTA auf absehbare Zeit nicht vorgesehen. Zweitens: Die NAFTA wird nicht als ein Instrument zur Förderung, sondern vielmehr zur Eindämmung der Migration vor allem von Mexiko in die USA angesehen. Beide Staaten erhoffen sich durch die Integration die Hebung des Lebensstandards in Mexiko, und damit die Reduzierung der Migration.

Bolivien, Chile, Ecuador, Kolumbien und Peru hatten 1969 in Cartagena den *Andenpakt* gegründet. Chile zog sich 1976, Peru 1992 aus dem Abkommen zurück. Der zwischen den Mitgliedstaaten bei der Gründung geschlossene „Vertrag von Cartagena“¹⁵ sah den freien Personenverkehr nicht vor. Seit der Wiederbelebung der Integrationsbemühungen im andinen Raum in den neunziger Jahren haben die Mitgliedsländer der *Andengruppe* eine Reihe neuer Vorschläge zum freien Personenverkehr gemacht. Nur Venezuela zeigte sich vor allem bei der Frage der Abschaffung des Einreisevisums zurückhaltend.¹⁶

Die Andenstaaten wollen ein gemeinsames Ein- und Ausreiseformular einführen. Bei einem Aufenthalt bis zu 90 Tagen im andinen Integrationsraum benötigen Personen aus Mitgliedsländern kein Visum mehr. Die beim Grenzübertritt zu zahlenden Steuern sollen aufgehoben werden. Der Personalausweis ist für die Reise in ein Mitgliedsland ausreichend. Langfristig soll ein

Andenpaß eingeführt werden, für Drittländer ein andines Visum.

Die Andenstaaten wollen außerdem Maßnahmen ergreifen, um den Unternehmer- und Fachkräfteaustausch zu fördern und den Aufenthalt von Arbeitskräften aus der Region zu erleichtern. In den Mitgliedsländern der Integrationsgemeinschaft werden künftig die nationalen Führerscheine anerkannt. Personen, die sich in der Integrationsgemeinschaft niederlassen wollen, können ihre persönlichen Güter zollfrei einführen. Ein Teil dieser Bestimmungen ist im Rahmen bilateraler Abkommen schon umgesetzt.¹⁷

Im Süden Lateinamerikas haben Argentinien, Brasilien, Uruguay und Paraguay 1991 in der paraguayischen Hauptstadt Asunción das Integrationsabkommen *Mercosur*¹⁸ abgeschlossen. Der „Vertrag von Asunción“¹⁹ erwähnt den freien Personenverkehr, insofern er die „freie Zirkulation von Gütern, Dienstleistungen und Produktionsfaktoren“, also Arbeit und Kapital, in Brasilien und Argentinien bis Ende 1994 und in Paraguay und Uruguay bis Ende 1995 verwirklicht sehen will.

Der Rat des Mercosur legte Mitte 1992 in Argentinien einen Zeitplan vor²⁰, demzufolge die Mitgliedsländer bis 1994 Integrationszentren an der Grenze einrichten sollen. Dadurch könne die Integration der Grenzregionen gefördert und die einheitliche Abfertigung von Migranten vor Ort erleichtert werden. Die Mercosur-Regierungschefs wollen die Migrationsgesetzgebung harmonisieren. Dazu müssen ihrer Meinung nach die migrationsrelevanten Daten computergespeichert und systematisiert werden. Vorgesehen ist außerdem, ein einheitliches Ein- und Ausreiseformular sowie ein Reisedokument einzuführen. Eine Visumpflicht gibt es nicht. 1992 wurde die getrennte und bevorzugte Abfertigung von Passagieren aus Mitgliedstaaten auf wichtigen Flughäfen in Argentinien und Brasilien eingerichtet.

Das Zentralamerikanische Integrationssystem *SICA*²¹ wurde am 1. Februar 1993 in San Salvador gegründet. Mitglieder sind Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua und Panama. Das System ist de facto die Nachfolgeorganisation des 1960 gegründeten Zentralamerikanischen Gemeinsamen Marktes.²² Im Protokoll zur Gründung der Integrationsgemeinschaft heißt es: „Die Mitgliedstaaten werden sich bemühen, die freie Zirkulation von Arbeitskräften und Kapital in der Region durch den Erlass der dafür notwendigen Politiken voranzutreiben.“²³ Bei mehreren Treffen der Präsidenten und der für Migrationsfragen zuständigen Minister²⁴ wurden bisher folgende Neuerungen in bezug auf den Personenverkehr ins Auge gefaßt: Die Reisemöglichkeiten sollen durch die Annahme eines gemeinsamen Ein- und Ausreiseformulars erleichtert werden. El Salvador, Guatemala, Honduras und Nicaragua haben ein solches Dokument als Vorläufer eines gemeinsamen zentralamerikanischen Passes bereits eingeführt. El Salvador, Guatemala, Panama und Costa Rica werden die Visumpflicht abschaffen, Ausnahme

bleibt zunächst Nicaragua. Die Regierungen wollen die Bevölkerungen ihrer Länder über die neuen Reisebestimmungen durch eine Aufklärungskampagne informieren. Die an der Grenze bisher erhobenen Steuern für Personen, Personenkraftwagen und Fahrzeuge, die Personen transportieren, werden aufgehoben. Transporteure aus Zentralamerika müssen – mit Ausnahme von Panama – nicht mehr bei jeder Einreise ein neues Visum beantragen. Costa Rica und Nicaragua haben bereits einen Vertrag über Arbeitsmigration in beiden Ländern unterzeichnet. In Costa Rica, El Salvador und Nicaragua wurden gemeinsame Abfertigungsschalter für Reisende aus den Mitgliedsländern eingeführt.²⁵

Die *Karibische Gemeinschaft CARICOM*²⁶ wurde 1973 gegründet. Im „Gründungsvertrag von Chaguaramas“²⁷ erteilten die Staatshäupter dem freien Personenverkehr eine Abfuhr. Im Vertragstext heißt es dazu: „Niets in diesem Vertrag sollte von einem Mitgliedsstaat fordern oder ihn dazu zwingen, daß er freien Personenverkehr auf seinem Gebiet zuläßt, unabhängig davon, ob diese Personen Angehörige eines Mitgliedstaates des Gemeinsamen Marktes sind oder nicht.“²⁸ Erst 1989 wurde auf der Konferenz der Regierungschefs in Grand Anse ein Zeitplan für die Umsetzung wesentlicher Integrationsziele beschlossen: Der Gemeinsame Karibische Markt sieht jetzt auch den freien Personenverkehr vor. Danach wurde auf zahlreichen Treffen der Staatshäupter und auf der Grundlage der Empfehlungen der Westindischen Kommission²⁹ eine Reihe von Vorschlägen gemacht:

Innerhalb der CARICOM soll ein Personalausweis oder Führerschein zum Reisen ausreichen. Künstler, Universitätsabsolventen, Sportler und Medienangehörige, die zu besonderen Ereignissen in einen Mitgliedsstaat reisen, erhalten freien Zugang. Mittlerweile hat die Mehrheit der CARICOM-Staaten diese begrenzten Freizügigkeitsbestimmungen akzeptiert.³⁰ In einem Teil der Mitgliedsstaaten wurden die Neuregelungen allerdings kontrovers diskutiert.³¹

3. Keine Freizügigkeit ohne soziale Sicherheit

Wenn das Recht auf Freizügigkeit einen Sinn haben soll, dürfen Wanderarbeitnehmer in bezug auf ihre soziale Absicherung nicht benachteiligt werden. Eine gewisse Koordinierung der sehr unterschiedlichen nationalen Sozialversicherungssysteme erwies sich daher als unabdingbar für die Gewährleistung der Arbeitnehmerfreizügigkeit. Außerdem können höhere Sozialversicherungsleistungen in einem Mitgliedsland Wanderungsbewegungen aus anderen Ländern in Gang setzen. Niedrige Sozialleistungen sind ein Investitionsfaktor für Unternehmer. Sie können zu Ungerechtigkeiten und

Wettbewerbsverzerrungen führen. Es ist deshalb sowohl für die europäischen als auch für die lateinamerikanischen Regierungen und Arbeitnehmer wichtig, daß bei offenen Grenzen gemeinsame soziale Mindeststandards festgelegt werden.

3.1. Soziale Sicherheit in der Europäischen Gemeinschaft

Die ersten Verordnungen der Europäischen Gemeinschaft im sozialen Bereich dienten dem Ziel, Wanderarbeitnehmer in Bezug auf die soziale Absicherung den inländischen Arbeitnehmern gleichzustellen.³² Im einzelnen ist die Koordinierung der sehr unterschiedlich strukturierten nationalen Sozialversicherungssysteme allerdings äußerst mühsam. Vor allem die Vielfalt der zusätzlichen Leistungen der sozialen Sicherheit – etwa betriebliche Altersversorgung, zusätzliche Krankenversicherung oder Vorruhestandsregelungen – werden oft im Rahmen von Tarifvereinbarungen oder auf Initiative des Arbeitgebers bzw. Arbeitnehmers erbracht und sind im Gegensatz zu den gesetzlichen Leistungen von einer gemeinschaftlichen Koordinierung ausgeschlossen. Die EG arbeitet schon seit Ende der sechziger Jahre an einem System zur EG-weiten gegenseitigen Anrechnung der Sozialversicherungsansprüche, das sich mittlerweile auf diverse Verordnungen und Urteile des Europäischen Gerichtshofs stützen kann. Es geht dabei immer nur um die Koordinierung der nationalen Versicherungssysteme, nicht um ihre Harmonisierung.

Über die Sicherung des sozialen Schutzes hinaus erwiesen sich weitere Maßnahmen als notwendig, um die Gleichberechtigung im alltäglichen Leben zu gewährleisten, etwa in Bezug auf den Zugang zum Bildungssystem im Aufnahmeland: Entsprechende EG-Richtlinien sichern sowohl die schulische Betreuung der Kinder eines Wanderarbeitnehmers wie auch dessen eigenes Recht auf gleichberechtigten Zugang zu Berufsschulen und Umschulungszentren. Geprüft wird beispielsweise auch, ob die bestehenden Regelungen für den Zugang zu medizinischer Betreuung flexibler gestaltet werden können.

Insgesamt verfügt die EG nur über sehr eingeschränkte sozialpolitische Kompetenzen. Die Angleichung der sozialen Standards ist jedoch auch aus einem weiteren Grund – neben der Absicherung der Wanderarbeitnehmer – Ziel der EG-Kommission: Es geht darum, „soziales Dumping“ im Europäischen Binnenmarkt³³ zu vermeiden: In der zweiten Hälfte der achtziger Jahre wurden Befürchtungen laut, der Integrationsprozeß könne auf eine Absenkung der sozialen Standards hinauslaufen, da die Mitgliedstaaten versucht sein könnten, sich durch niedrige soziale Standards Wettbewerbsvorteile zu verschaffen. Die EG-Mitgliedstaaten hatten sich bereits im Laufe der siebziger und achtziger Jahre auf gemeinsame Rahmenregelungen über Rechte der

Arbeitnehmer, Chancengleichheit, Sicherheits- und Gesundheitsschutz am Arbeitsplatz geeinigt. Diese Bemühungen wurden 1989 mit der „Gemeinschaftscharta der sozialen Rechte der Arbeitnehmer“ bekräftigt, die als Erklärung des Europäischen Rates allerdings rechtlich nicht bindend ist; Großbritannien hat sie nicht unterzeichnet. Die Charta beinhaltet einen Katalog sozialer Rechte, für die gemeinsame Standards festgelegt werden sollen. Ein 1991 angelaufenes Aktionsprogramm der Kommission sollte die Charta in konkrete Regelungen und Förderprogramme umsetzen. Es geht darum, Mindeststandards festzulegen, wobei es den Mitgliedstaaten freisteht, höhere Standards beizubehalten oder einzuführen. Aufgrund des britischen Widerstands sind bei der Umsetzung der Charta jedoch bislang wenig Fortschritte erzielt worden. Auch das Abkommen über die Sozialpolitik, das dem Vertrag von Maastricht angefügt ist und die weitere Umsetzung der Sozialcharta zum Ziel hat, ist nur von elf Mitgliedstaaten akzeptiert und damit in der rechtlichen Verbindlichkeit für die EG problematisch.

3.2. Soziale Sicherheit in Lateinamerika

Auch in Lateinamerika wird seit einiger Zeit über die soziale Absicherung von Wanderarbeitnehmern nachgedacht. Aus der Sicht lateinamerikanischer Experten haben die Erfahrungen der EG gezeigt, daß die Anhebung sozialer Standards in den Mitgliedsländern vorwiegend als Mittel angesehen wurde, um ökonomische Zielsetzungen zu erreichen. So seien beispielsweise die in den Römischen Verträgen 1957 vorgesehenen sozialpolitischen Reglementierungen erst sehr viel später praktisch relevant geworden. Die neuen Integrationsbewegungen könnten deshalb nicht in wenigen Jahren verwirklichen, was die EG in Jahrzehnten Schritt für Schritt eingeführt habe.³⁴

Im „Gründungsvertrag von Cartagena“ war von der Harmonisierung des Systems der sozialen Sicherung noch keine Rede. Doch schon 1973 schlossen die Andenstaaten das Abkommen „*Simón Rodríguez*“. Es sieht u.a. die Harmonisierung der Arbeitsgesetzgebung, die Bekämpfung der Arbeitslosigkeit, den Schntz von Wanderarbeitern und die Kanalisierung von Migrationsströmen vor. 1977 wurde das „*Anden-Instrument der Sozialen Sicherheit*“³⁵ eingeführt. Das umfangreiche Vertragswerk besteht aus sieben Kapiteln und 28 Artikeln. Die Essenz faßt allerdings Art. 4 zusammen: „Jeder Mitgliedstaat wird die Personen aus anderen Mitgliedstaaten in allen Zweigen der Sozialversicherung wie Angehörige des eigenen Staates behandeln.“³⁶ Der Vertrag „*Simón Rodríguez*“ scheiterte in der Praxis jedoch an den nationalen und regionalen Bürokratien sowie an dem Willen der Regierungschefs. Bei einem Treffen der Arbeitsminister der Andenstaaten im Jahr 1991 in La Paz, Bolivien, wurde erstmals über seine Wiederbelebung und Anpassung an die

aktuelle politische und wirtschaftliche Situation der Andenstaaten gesprochen. Die Minister wollen nach dem Vorbild der EG auf die Ausarbeitung einer „Andinen Sozialcharta“³⁷ hinarbeiten. Zwischenzeitlich ist vorgesehen, eine 1980 angefertigte vergleichende Studie zur Arbeitsgesetzgebung zu aktualisieren und ein Minimum an sozialen und arbeitsrechtlichen Normen für die Andenregion einzuführen.

Bei der Harmonisierung der Arbeitsgesetzgebung sind in den letzten Jahren zwar Fortschritte erzielt worden. Sie lassen sich aber nicht klar als Ergebnis fortgeschrittener Integrationsbemühungen erkennen. Vielfach sind die Änderungen der Arbeitsgesetze durch die neuen Wirtschaftspolitiken bestimmt. Kolumbien, Ecuador und Peru haben ihre Arbeitsgesetzgebung reformiert, da die Gesetze im Unterschied zur aktuellen Wirtschaftspolitik noch staatliche Regulation und Protektion ausdrückten.³⁸

In den *Mercosur*-Ländern gibt es schon seit den siebziger Jahren bilaterale Verträge über soziale Sicherheit. So hat beispielsweise Uruguay 1974 mit Argentinien, 1975 mit Paraguay und 1979 mit Brasilien einen Vertrag unterzeichnet.³⁹ Der „Vertrag von Asunción“ spricht zwar an mehreren Stellen soziale Gerechtigkeit und die Verbesserung des Lebensstandards der Bewohner der Mitgliedsländer an. Aber konkrete Maßnahmen zur Angleichung der Sozialversicherungssysteme sind dort nicht aufgeführt. Eine der Arbeitsgruppen des *Mercosur*, die sich mit arbeits- und sozialrechtlichen Fragen befaßt, wurde erst im Mai 1991 als „Subgruppe Arbeit“ gegründet. Später wurde sie erweitert und in „Arbeitsbeziehungen, Anstellungsverhältnisse und Soziale Sicherheit“⁴⁰ umbenannt. Diese Arbeitsgruppe soll bis Ende 1994 die Richtlinien für die freie Wanderung von Arbeitnehmern zusammenstellen. Außerdem studieren die Mitglieder der Arbeitsgruppe die Gesetze der *Mercosur*-Länder zur sozialen Sicherheit. Die erarbeiteten Vorschläge zu deren Reform und Vereinheitlichung werden sie bis Mai 1994 an das Exekutivorgan des *Mercosur*⁴¹ weiterleiten.

Im *Mercosur* erwarten vor allem die Gewerkschaftszentralen der vier beteiligten Länder ein „soziales Dumping“. Argentinien, zum Teil auch Uruguay, rechnen mit der Zuwanderung brasilianischer Arbeitnehmer, die bereit wären, zu niedrigen Löhnen und ohne soziale Absicherung zu arbeiten.

Die Regierungen befürchten, daß zu hohe Sozialleistungen Investoren abstoßen könnten. Der Arbeitnehmeranteil an den Sozialabgaben beträgt in Uruguay 37,2 Prozent, in Argentinien 45,6 Prozent, und in Brasilien 53,5 Prozent. Allerdings ist dies nicht der einzige Grund für die Standortwahl von Betrieben.

Bereits jetzt gibt es Anzeichen dafür, daß Unternehmer aus Argentinien und Uruguay brasilianische Arbeiter zu niedrigen Löhnen und ohne soziale Absicherung beschäftigen, und dies mit ihrer Wettbewerbsfähigkeit in

Mercosur begründen. Doch Arbeiter ohne offizielle Arbeitspapiere gab es im südamerikanischen Raum schon immer und würde es auch ohne den Mercosur aufgrund der Wechselkursunterschiede geben. Argentinien hat schon seit Jahrzehnten Arbeitsmigranten aus Chile, Peru, Bolivien, Paraguay und Uruguay aufgenommen. Die Öffnung der Grenzen und die Harmonisierung der Sozialversicherungssysteme würde in erster Linie paraguayischen und uruguayischen Arbeitnehmern Vorteile bringen.

Zur Harmonisierung ihrer Sozialversicherungssysteme wollen die Mercosur-Länder entweder eine Sozialcharta erarbeiten oder sich an den arbeitsrechtlichen Richtlinien der Internationalen Organisation der Arbeit (ILO)⁴² orientieren und ein Minimum an arbeits- und sozialrechtlicher Sicherheit festlegen. Uruguay hat 96 der Arbeitsrichtlinien der ILO unterzeichnet und in geltendes nationales Recht umgewandelt. Brasilien unterzeichnete 75, Argentinien 66 und Paraguay lediglich 34 Richtlinien, die aber dort nur wenig praktische Relevanz haben.

Für die meisten lateinamerikanischen Länder ist es schwierig, die soziale Versorgung von Wanderarbeitern ins Auge zu fassen, zumal im eigenen Land die soziale und arbeitsrechtliche Absicherung der Arbeitnehmer auf niedrigem Niveau angesiedelt ist. Aufgrund der Kürzung der Staatshaushalte und der ökonomischen Krise schrumpft sie immer weiter zusammen. In Paraguay sind nur 25 Prozent der Arbeiter sozialversichert, von der gesamten ökonomisch aktiven Bevölkerung nur 9,8 Prozent. 60 Prozent der Arbeiter arbeiten ohne Sicherheiten im informellen Sektor, in Peru sind es immerhin noch 40, in Argentinien 20 Prozent.

Und Verbesserungen bei der sozialen Absicherung zu erreichen, müssen vor allem die Arbeiter selbst Lobbyarbeit bei ihren Regierungen leisten. Den Gewerkschaften fehlt es aber bisher in vielen Ländern an einer klaren Haltung gegenüber den Integrationsprozessen, klaren sozialpolitischen Forderungen in bezug auf die Migrationspolitiken, Abgrenzung von der Politik ihrer Regierung, Geschlossenheit und Unterstützung durch die Arbeiterschaft. Andererseits konsultierten die Regierungen die Gewerkschaften bei der Formulierung ihrer migrations- und sozialpolitischen Vorstellungen kaum.⁴³

4. Anerkennung der Berufsabschlüsse in der Europäischen Gemeinschaft und in Lateinamerika

Das Recht auf Freizügigkeit, insbesondere die Niederlassungsfreiheit, stellt Ausländer aus der Europäischen Gemeinschaft nicht von der Einhaltung der im Aufnahmestaat geltenden Berufszugangsregelungen frei. Auch EG-Ausländer müssen die jeweiligen nationalen Qualifikationsvoraussetzungen für

bestimmte Erwerbstätigkeiten erfüllen. Um Niederlassungshindernisse dieser Art zu beseitigen, ist eine Rechtsangleichung zur Anerkennung von Berufszugangsqualifikationen notwendig. So nahm das Recht auf Ausübung einer wirtschaftlichen Tätigkeit ohne Diskriminierung aus Gründen der Staatsangehörigkeit erst mit der Annahme gemeinschaftlicher Rechtsvorschriften über die gegenseitige Anerkennung von Diplomen und beruflichen Befähigungsnachweisen konkretere Form an. Zunächst arbeitete die Gemeinschaft hierfür an Einzelrichtlinien für spezifische Berufe – was sich allerdings als äußerst langwierig erwies. Allein der Richtlinie über die gegenseitige Anerkennung der Apothekerdiplome gingen über 15 Jahre Verhandlungen voraus. Die EG hat daher schließlich zwei „horizontale“ Richtlinien erlassen, die pauschal für alle reglementierten Berufe die gegenseitige Anerkennung vorsehen.⁴⁴

Erheblich vielschichtiger ist die Frage, wie die gegenseitige Anerkennung von Befähigungsnachweisen für nicht reglementierte Berufe und fachliche Qualifikationen erreicht werden kann. Das Europäische Zentrum für die Förderung der Berufsbildung (CEDEFOP) erarbeitet hierfür im Auftrag der Kommission Tätigkeitsprofile für die einzelnen Facharbeiterberufe, denen dann die nationalen Befähigungsnachweise zugeordnet werden. Die Ergebnisse für die ersten Bereiche – Hotel/Restaurant, Kraftfahrzeugreparatur, Bau – lagen 1989 vor.

Die nationalen Qualifikationsvoraussetzungen variieren in den latein-amerikanischen Ländern in den verschiedenen Berufssparten sehr stark. Während für einige Ausbildungszweige lediglich die praktischen Kenntnisse des Migranten eine Rolle spielen, gelten vor allem bei einem Teil der hochqualifizierten Berufe enge Berufszugangsregelungen. Beispielsweise müssen Mediziner oder Juristen, die im Ausland studiert haben, meist einen Teil ihres Studiums nachholen, um im eigenen Land praktizieren zu können.

Die Bildungsminister des *Mercosur* haben bereits in ihrem Protokoll vom 13. Dezember 1991 vereinbart⁴⁵, die Bildungssysteme zu harmonisieren und die Kurrikula anzugleichen. Die notwendige Rechtsangleichung, um die Mobilität und den Austausch von Personen aus den Bereichen Wissenschaft, Technik und Kultur zu ermöglichen, soll so schnell wie möglich umgesetzt werden, um Forschung und Entwicklung in der Region voranzutreiben. Die Länder des *Mercosur* müßten Statistiken austauschen, um ihre Bildungssysteme und die Arbeitsmärkte kennenzulernen. Die Regierungschefs planen, ein institutionelles Netz zur technischen Kooperation in wesentlichen Bildungsbereichen zu errichten und Tätigkeitsprofile für Fachkräfte und Techniker zu erstellen. Auf dieser Basis können dann Studiengänge und Titel anerkannt werden, um den Berufszugang in allen Mitgliedsländern zu erleichtern. Die Anforderungen für die Ausbildung von Arbeitskräften im Dienstleistungssek-

tor und im Universitätsbereich sollen angeglichen werden.

In einem Bildungsplan⁴⁶ haben die Minister 1992 weiterhin vereinbart, daß in den spanischsprachigen Ländern Portugiesisch und in den portugiesischsprachigen Spanisch verpflichtend gelehrt werden muß. Sie wollen außerdem die notwendigen Mechanismen schaffen, um die gegenseitige Anerkennung und Angleichung der Abschlüsse aus Grund- und Mittelschulen in allen Mitgliedsländern zu erreichen.⁴⁷

In der Andenregion wird das Abkommen „Andrés Bello“ den multilateralen Rahmen für die Harmonisierung der Bildungssysteme abgeben. Die Bildungsminister wollen keine pauschale Anerkennung der schulischen Abschlüsse. Sie haben eine Tabelle erarbeitet, die festlegen soll, welche Studienleistungen im Primar- und Sekundarschulbereich eines Landes den Leistungen in einem anderen Mitgliedsland entsprechen.

In *Mercado Común Centroamericano* gab es bereits in den sechziger Jahren Vorschläge für eine bildungspolitische und kulturelle Integration. Der „Kultur- und Bildungsrat“,⁴⁸ der „Organisation der Zentralamerikanischen Staaten“, ODECA,⁴⁹ sollte den kulturellen, wissenschaftlichen und bildungsbezogenen Austausch fördern. Auch heute suchen die zentralamerikanischen Staaten nach Mechanismen für die gegenseitige Anerkennung von Titeln und die Harmonisierung des Bildungswesens und der Forschung.⁵⁰

5. Schwierigkeiten bei der Umsetzung der Integrationsbemühungen – oder die Integration der kleinen Schritte

Um die Integration in Europa auf den heutigen Stand zu bringen, benötigte die Europäische Gemeinschaft mehr als 35 Jahre. Mit dem Binnenmarkt-Programm wurde der Wegfall der Personenkontrollen an den Binnengrenzen bis 1992 beschlossen. Dieses Ziel ist allerdings noch immer nicht erreicht, da die Mitgliedstaaten Probleme mit der inneren Sicherheit, mit wachsender Gewaltkriminalität, Geldwäsche, illegalem Glücksspiel, Terrorismus, Wirtschafts- und Umweltkriminalität anführen. Auch die lateinamerikanischen Staaten befürchten die Ausweitung des Drogenhandels und der Kriminalität durch die Erleichterung des Grenzverkehrs.⁵¹ Die zum Teil negativen Erfahrungen der lateinamerikanischen Länder mit früheren Integrationsversuchen haben sie heute vorsichtiger werden lassen. Bei den meisten lateinamerikanischen Staaten herrscht Pragmatismus vor. Wo supranationale Maßnahmen nicht erreichbar sind, werden bilaterale Abkommen geschlossen. So sind beispielsweise in Zentralamerika nicht alle Staaten gleich stark an der Arbeitsmigration interessiert. Costa Rica verhält sich zögerlich, für Nicaragua gibt es Ausnahmeregelungen. Im Mercosur ist die Integration zwischen Brasilien und Argenti-

nien weiter vorangeschritten als mit den anderen Mercosur-Staaten. In der Andenregion hat Kolumbien bereits das Recht auf doppelte Staatsbürgerschaft in seine neue Verfassung aufgenommen.

Die Politik der Integration der Grenzregionen ist ein Ansatz zur schrittweisen Integration. Diese Regionen sind natürliche Integrationsgebiete. Dort findet ein kultureller und arbeitsbezogener Austausch statt, ohne daß die Regierungen dies verhindern könnten. Die Mobilität in den Grenzgebieten hängt in der Regel von der Höhe der dort gezahlten Löhne, von den Preisen für Waren und Dienstleistungen und von der medizinischen Versorgung ab.

Die Regierungschefs unterstützen die defacto-Integration der Regionen an den Grenzen durch Verbesserung der dort zur Verfügung stehenden Infrastruktur. Die meisten Länder haben mittlerweile sogenannte „Grenzkomitees“ eingerichtet.⁵² Argentinien führte an seinen Grenzen zu Uruguay, Paraguay und Brasilien bereits gemeinsame Grenzkontrollen ein. An der Brücke „Roque González de Santa Cruz“ überprüft künftig die paraguayische Seite den Warenverkehr und Transportfahrzeuge, die argentinische den Tourismus und den kleinen Grenzverkehr.⁵³ Diese „Integration der kleinen Schritte“ wird von der Bevölkerung, von Behörden und Politikern meist leichter akzeptiert als supranationale Integrationsabkommen.

Die von den Präsidenten und Ministern angekündigten Integrationsmaßnahmen zur Arbeitsmigration und zur Erleichterung des Grenzverkehrs wurden bisher nur zu einem Bruchteil verwirklicht. Das liegt zum einen an dem umfangreichen Programm, das sich die lateinamerikanischen und karibischen Staaten vorgenommen haben. Es hängt aber auch am politischen Willen zur nationalen Durchsetzung der Vorschläge der Integrationsinstanzen. Vor allem die nationalen Parlamente haben sich als langsam bei der Umsetzung der Vorgaben erwiesen.

Der Zeitplan für die Realisierung der vorgesehenen Integrationsmaßnahmen ist knapp bemessen. Gesellschaftliche Gruppen werden bisher noch zu wenig in die Entscheidungsfindung mit einbezogen. Bei der praktischen Umsetzung der migrationsbezogenen Integrationspolitiken bereitet die Tatsache Schwierigkeiten, daß die Computerhard- und software in den meisten Ländern unterschiedlich ist. Dies erschwert den Datenanstoß. Schwierigkeiten resultieren nicht zuletzt daraus, daß auf nationaler Ebene unterschiedliche staatliche Stellen für Migrationsfragen zuständig sind. Die in den einzelnen Staaten angewandten Normen und Praktiken zur Regulierung der Migration stammen noch aus den dreißiger Jahren.⁵⁴

In der Europäischen Gemeinschaft hat die Angleichung der Entwicklungsniveaus der einzelnen Länder von den Regierungen nicht erwünschte Migrationsbewegungen von den ärmeren in die reicheren Staaten weitgehend reduziert. Der Fachkräfteaustausch wird zunehmend als Entwicklungschance

begriffen. Auch die lateinamerikanischen Regierungen erhoffen sich die Ankurbelung ihrer Wirtschaften durch die neuen Integrationsbewegungen. Vor allem qualifizierte Migranten werden dabei als wichtiger Entwicklungsfaktor angesehen. Es bleibt zu hoffen, daß die Binnenwanderung in den lateinamerikanischen Migrationsräumen den Wanderarbeitnehmern neue Arbeitsmöglichkeiten eröffnet und daß sie die Abwanderung von Fachkräften in die Industriestaaten auffangen kann. Sollte die Europäische Union den Prozeß der Integration unterstützen, würde sie ein wichtiges Stück „Entwicklungshilfe“ leisten.

- 1 Wir danken: Hermann Kratochwil (Internationale Organisation für Migration), Gernot Lennert, Hans-Joachim Lauth, Ruth Zimmerling, Peter Birle.
- 2 Vgl. stellvertretend für viele: M. A. Gutiérrez (Com.), Integración. Experiencia en Europa y América Latina, Buenos Aires, 1993.
- 3 Bundesrepublik Deutschland, Benelux-Länder, Frankreich, Italien.
- 4 Für die südeuropäischen Beitrittsländer wurden allerdings Übergangsfristen vereinbart, so daß die volle Freizügigkeit zum Beispiel für Spanien und Portugal erst 1993 in Kraft trat.
- 5 Kommission der Europäischen Gemeinschaften: Grünbuch über die Europäische Sozialpolitik. Weichenstellung für die Europäische Union, Brüssel 1993, S. 52.
- 6 Immigrationsgesetze wurden Anfang bis Mitte des Jahrhunderts in Argentinien, Mexiko, Venezuela und Paraguay verabschiedet.
- 7 1980 hielten sich etwa vier Millionen Kolumbianer in Venezuela auf, das war etwa ein Viertel der venezolanischen Gesamtbevölkerung.
- 8 Vgl. L. Mármora, Desarrollo sostenido y políticas migratorias: su tratamiento en los espacios latinoamericanos de integración, OIM, Seminario Regional latinoamericano, Punta del Este, Uruguay, 22.-26.3.1993, S. 18ff. und: G. Lennert, CARICOM: Neue Impulse für Vertiefung und Erweiterung der Integration, in: H.-J. Lauth/M. Mols, Integration und Kooperation auf dem amerikanischen Kontinent. Lateinamerikanische Perspektiven in den neunziger Jahren, Mainz 1993 und vgl. R. León/H. Kratochwil, Integración, Migraciones y Desarrollo sostenido en el Grupo Andino, OIM, Seminario Regional Latinoamericano, Punta del Este, Uruguay, 22.-26.3.1993, S. 5.
- 9 S. Verordnung 1612/68 (Herstellung der Freizügigkeit) und Richtlinie 68/360, beide vom 15.10.1968, in: ABl. L 257, 1968. Vgl. Th. Oppermann, Europarecht, München 1991, S. 543ff.
- 10 Mit Inkrafttreten des Vertrages über die Europäische Union Ende 1993 ist der EWG-Vertrag in EG-Vertrag umbenannt worden.
- 11 S. das allgemeine Diskriminierungsverbot in Art. 7 EGV.
- 12 S. Verordnung 1251/70 vom 29.6.1970 (Verbleiberecht von Arbeitnehmern), in: ABl. L 142/24, 1970; Richtlinie 75/34 vom 17.12.1974 (Verbleiberecht von Selbstständigen), in: ABl. L 14/10, 1975. Das Verbleiberecht ist von einem bestimmten Mindestaufenthalt und einer Mindestbeschäftigungsdauer abhängig.
- 13 S. Richtlinien vom 28.6.1990 über das Aufenthaltsrecht, in: ABl. L 180/26, 28 und 30, 1990.
- 14 North American Free Trade Agreement, NAFTA. Vgl. zum folgenden W. A. Cornelius/Ph. L. Martin, The Uncertain Connection. Free Trade and Mexico-U.S. Migration, San Diego, 1993, S. 27ff.
- 15 Vgl.: A. de Cartagena, Texto Oficial, in: Integración, 1976, Nr. 25, S. 61-74.
- 16 Erklärung von Galápagos und Erklärung von La Paz, vgl. zum folgenden: R. León/H. Kratochwil, Integración (Anm. 8), S. 4ff.
- 17 Vgl. z.B. das Abkommen zwischen Peru und Bolivien vom 24.1.1992. Convenio entre los

- Gobiernos de la República del Perú y de la República de Bolivia sobre Facilidades para el Tránsito de Personas entre los Territorios de Ambos Países, in: Integración Latinoamericana Nr. 178, mayo 1992, año 17, S. 76f.
- 18 Mercado Común del Cono Sur, Mercosur.
 - 19 Tratado para la constitución de un mercado común entre la República Argentina, la República Federativa del Brasil, la República del Paraguay y la República Oriental del Uruguay. Tratado de Asunción, Paraguay 26.1.1991, in: Integración Latinoamericana Nr. 167, mayo 1991, año 16, S. 111-117.
 - 20 Vgl. zum folgenden P. Torales, Migraciones e Integración en el Cono Sur (La Experiencia del Mercosur), OIM, Seminario Regional Latinoamericano, Punta del Este, Uruguay, 22.-26.3.1993, S. 35ff.
 - 21 Sistema de Integración Centroamericana, SICA.
 - 22 Mercado Común Centroamericano, MCCA.
 - 23 Protocolo al Tratado General de Integración Económica Centroamericana, Título III, Sección cuarta, Art. 18, zitiert nach: Integración Latinoamericana Nr. 196, año 18, diciembre 1993, S. 103ff.
 - 24 Vgl. zu den genannten Treffen: Declaración y Agenda de Managua, XII Reunión Cumbre de Presidentes, Managua, Nicaragua, 4.-5.6.1992, in: Integración Latinoamericana Nr. 180, julio de 1992, año 17, S. 72ff. und Präsidententreffen vom 26.8.1993 in San Salvador, in: Integración Latinoamericana Nr. 196, año 18, diciembre 1993, S. 114f.
 - 25 Vgl. Integración Latinoamericana Nr. 196, año 18, diciembre 1993, S. 90 und 114f. sowie María Pilar Norza, Desarrollo de las políticas de Integración Centroamericana en Materia de Migración, OIM, Seminario Regional Latinoamericano, Punta del Este, Uruguay, 22.-26.3.1993, S. 11f.
 - 26 Caribbean Community, CARICOM. Mitgliedsländer: Belize, Jamaica, die Bahamas, Saint Kitts-Nevis, Antigua, Barbuda, Montserrat, Dominica, Saint Lucia, Saint Vincent, die Grenadinen, Grenada, Barbados, Trinidad und Tobago, Guyana. Vgl. G. Lennert, a.a.O.
 - 27 Treaty Establishing the Caribbean Community, in: Derecho de la Integración 6 (1973) 14, S. 189-233.
 - 28 Ebenda, S. 204.
 - 29 West Indian Commission. Vgl. zum folgenden: West Indian Commission, Towards a Vision of the future: Progress Report on the Work of the West Indian Commission, aus: Caribbean Affairs Nr. 3, July-September 1991, Vol. 4, S. 105ff.
 - 30 Vgl.: Integración Latinoamericana Nr. 181-182, agosto-septiembre 1992, año 17, S. 95.
 - 31 So z.B. in den Bahamas. Vgl.: Bahamas Debate Move on Caribbean Integration, in Daily Express, Trinidad y Tobago, 25.9.1992, S. 2, zitiert nach: H. S. Gill, Caricom: origen, objetivos y perspectivas de integración en el Caribe, in: Integración Latinoamericana Nr. 191, julio 1993, año 18, S. 42f.
 - 32 S. Verordnung 1408/71 (soziale Sicherheit der Wanderarbeitnehmer), in: ABl. L 149, 1971.
 - 33 Vgl. W. Däubler, Sozialstaat EG? Die andere Dimension des Binnenmarktes, Gütersloh 1989; U. Walwei/H. Werner, Europäische Integration: Konsequenzen für Arbeitsmarkt und Soziales, in: Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung 4 (1992), S. 483-498; R. Blanpain/E. Klein, Europäisches Arbeitsrecht, Baden-Baden 1992; W. Mäder, Sozialrecht und Sozialpolitik in der Europäischen Gemeinschaft, Bonn 1992; Kommission der Europäischen Gemeinschaften: Grünbuch über die Europäische Sozialpolitik. Weichenstellung für die Europäische Union, Brüssel 1993.
 - 34 Vgl. Aspectos Laborales de la Integración Regional, Seminario Italia-Mercosur, Montevideo 1992, S. 17f.
 - 35 Instrumento Andino de Seguridad Social. Decisión 113, de febrero de 1977.
 - 36 Instrumento Andino de Seguridad Social. Decisión 113, de febrero de 1977, zitiert nach: Aspectos laborales (Anm. 34), S. 174. Einige der dort angesprochenen Bereiche der Sozial-

Binnenwanderung in Integrationsgemeinschaften

versicherung sind die Krankenversicherung, Arbeitsunfälle, Berufskrankheiten, Arbeitsunfähigkeit, Altersabsicherung. Außerdem wird geregelt, wie die in einem Land erworbenen Sozialversicherungsansprüche nach der Rückkehr ins Heimatland geltend gemacht werden können. Außerdem gibt es noch das Anden-Instrument der Arbeitsmigration (Instrumento Andino de Migración Laboral), das ein Diskriminierungsverbot für Wanderarbeitnehmer gegenüber nationalen Arbeitnehmern festlegt und auflistet, wie unterschiedlich qualifizierte Arbeitnehmer und ihre Familien im Andenpakt zu behandeln sind und da. Vgl. ebenda. S. 174.

37 Carta Sozial Andina.

38 Vgl. Aspectos laborales (Anm. 34), S. 178f. und R. León/H. Kratochwil, Integración (Anm. 8), S. 173ff.

39 Vgl. L. Mármora, Desarrollo sostenido y políticas migratorias (Anm. 8), S. 39f.

40 Subgrupo 11: Relaciones Laborales, Empleo y Seguridad Social.

41 Grupo Mercado Común, GMC. Vgl. zum folgenden: M. C. Ferreira/J. Ramos Olivera, Mercosur, Enfoque laboral, Montevideo 1991, S. 13ff; Aspectos laborales (Anm. 34), S. 150. H. Barbace/C. Casalás, El Mercosur y los trabajadores, Montevideo 1992; Centro de Economía Internacional, El Mercado Común del Cono Sur, Buenos Aires 1992. M. C. Ferreira/J. Ramos Olivera, Mercosur, Enfoque laboral, Montevideo 1991 und J. Ramos Olivera, Movilidad de la mano de obra en el Mercosur, in: Contribuciones Nr. 2, abril-junio 1993, año 8, S. 67-76.

42 International Labour Organization, ILO.

43 Vgl. W. Fernández, Mercosur. Economía, política y estrategia en la integración, Montevideo 1992, S. 113ff. und Aspectos laborales, (Anm. 34), S. 57, S. 101 und 178f.

44 S. Richtlinie 89/48 vom 21.12.1988 über eine allgemeine Regelung zur Anerkennung der Hochschuldiplome, die eine mindestens dreijährige Berufsausbildung abschließen, in: ABl. L 19, 1989 und Richtlinie 92/51 vom 18.6.1992 über die allgemeine Anerkennung von Berufsbildungsabschlüssen, in: ABl. L 209, 1992. Beide Richtlinien treten zwei Jahre nach Verabschiedung in Kraft (d.h. sie müssen bis dahin in nationales Recht umgesetzt sein).

45 Vgl. Mercosur: Educación. Protocolo de Intenciones, in: Integración Latinoamericana Nr. 177, abril 1992, año 17, S. 72ff.

46 Vgl. Plan Trienal para el Sector Educación en el Proceso de Integración del Mercosur, in: Integración Latinoamericana Nr. 180, Julio 1992, año 17, S. 92ff.

47 Vgl. Integración Latinoamericana Nr. 176, marzo 1992, año 17, S. 74. und L. Mármora, Desarrollo sostenido y políticas migratorias (Anm. 8), S. 44.

48 Consejo Cultural Educativo.

49 Organización de Estados Centroamericanos, ODECA.

50 Vgl. L. Mármora, Desarrollo sostenido y políticas migratorias (Anm. 8), S. 45.

51 Vgl. R. Rupprecht/M. Hellenthal, Innere Sicherheit im Europäischen Binnenmarkt, Gütersloh 1992; K. -P. Nanz, Er. 3. Pfeiler der Europäischen Union': Zusammenarbeit in der Innen- und Justizpolitik, in: Integration 3 (1992), S. 126-140. Ponciano Torales, Migraciones e Integración en el Cono Sur (La Experiencia del Mercosur), OIM, Seminario Regional Latinoamericano, Punta del Este, Uruguay, 22.-26.3.1993, S. 3ff. Integración Latinoamericana Nr. 196, año 18, S. 112ff.

52 Comités de Frontera.

53 A. Inotai, Las áreas fronterizas en el proceso de integración de América Latina, in: Cuadernos Americanos Nr. 15, mayo-junio 1989, Vol. 3, S. 144ff.

54 Vgl. M. del Pilar Norza, Desarrollo de las políticas de integración Centroamericana en materia de migración, OIM, Seminario Regional Latinoamericano, Punta del Este, Uruguay, 22.-26.3.-1993, S. 4f. und R. León/H. Kratochwil, Integración (Anm. 8), S. 20ff. sowie L. Mármora, Desarrollo sostenido y políticas migratorias (Anm. 8), S. 61f.