



# 1. Meilensteine der europäischen Integration

Die Europäische Union ist als ein fortwährendes dynamisches Projekt zu begreifen, dessen Grundidee die Sicherung des Friedens, der Stabilität und des wirtschaftlichen Wohlstands in Europa ist. Die Erweiterung der Union, also die Integration neuer Mitgliedsländer, erwies sich auch als Mittel, um diese Grundwerte des europäischen Gedankens in einem größeren Raum zu verwirklichen. Bis zum Ende der 1980er Jahre erschien es aber aufgrund des Kalten Kriegs und der Teilung Europas undenkbar, dass dieses Projekt auch auf den östlichen Teil des Kontinents erweitert werden könnte.

## Ende des Kalten Kriegs

Nachdem die Ereignisse des Jahres 1989 zu einem Zusammenbruch des gesamten kommunistischen Ostblocks und damit zum Ende des Kalten Kriegs führten, war die ganze Welt mit einer neuen politischen Situation konfrontiert. Das bipolare System der Sicherheitspolitik war aufgehoben, es begann eine Zeit der gegenseitigen Öffnung und Annäherung der einst strikt getrennten Staaten des Westens und des Ostens. Besonders in Europa wurde ab diesem Zeitpunkt von allen Seiten die Wiedervereinigung der über ein halbes Jahrhundert durch den Eisernen Vorhang getrennten europäischen Völker angestrebt. Unter anderem hat sich auch die Rolle Österreichs als neutraler Staat drastisch geändert. Österreich hat in diesem System nicht mehr die Funktion eines „Pufferstaates“ zwischen den beiden Blöcken, sondern ist mehr und mehr in die Mitte Europas gerückt.

## Die Transformation Osteuropas

Die Länder Osteuropas vollzogen langsam und über Jahre hinweg einen Annäherungsprozess an den Westen. Sie öffneten zuerst ihre Grenzen zu ihren westlichen Nachbarn, übernahmen die westliche Demokratie als neues Regierungssystem und wechselten von der strikten Planwirtschaft zur westlichen Marktwirtschaft. Sowohl die einzelnen Staaten Osteuropas als auch die Europäische Union haben das Ziel dieses

Transformationsprozesses schon sehr früh festgelegt: Es sollte eine Integration in die Europäische Union angestrebt werden. Tatsächlich stellten Estland, Lettland, Litauen, Polen, Tschechien, Slowakei, Ungarn, Slowenien, Bulgarien und Rumänien zwischen 1994 und 1996 ihre Beitrittsanträge. Unter den zwölf neuen Beitrittsländern stellten Malta und Zypern eine Ausnahme dar, schon deshalb, weil sie am Transformationsprozess der anderen Beitrittskandidaten nicht beteiligt waren. Beide Staaten hatten schon seit den 1970er-Jahren ein Assoziierungsabkommen mit der EU. Ihre Beitrittsanträge waren bereits 1990 erfolgt.

## Die Unterstützung der EU

Diese Ereignisse wurden von Seiten der Europäischen Union auch begrüßt. Die EU hat eine Reihe von Finanzinstrumenten geschaffen (Phare, ISPA und SAPARD), um die Entwicklung der Institutionen, Infrastrukturen und der Wirtschaft der Transformationsländer zu fördern. Im Rahmen einer echten Heranführungsstrategie unterstützte die EU die Beitrittskandidaten bei ihren Bemühungen um die Übernahme des westlichen politischen und wirtschaftlichen Systems.

## Der Beitrittsprozess

Diese Vorbereitungen ermöglichten, dass schon 1998 mit Zypern, Estland, Ungarn, Polen, der Tschechischen Republik und Slowenien und im Jahr 2000 mit den restlichen Kandidatenländern Bulgarien, Lettland, Litauen, Malta, Rumänien und Slowakische Republik Beitrittsverhandlungen eröffnet wurden. Um jedoch tatsächlich EU-Mitglieder werden zu können, mussten diese Staaten die sogenannten „Kopenhagener Kriterien“ erfüllen, die der Europäische Rat in Kopenhagen schon im Juni 1993 festgelegt hatte. Dabei handelt es sich um politische, wirtschaftliche und Acquis-Kriterien. Die politischen Kriterien sind u.a. die institutionelle Stabilität, demokratische und rechtsstaatliche Ordnung, Wahrung der Menschenrechte sowie Achtung und Schutz von Minderheiten. Wirtschaftliche

Kriterien sind eine funktionsfähige Marktwirtschaft und die Fähigkeit, dem Wettbewerbsdruck innerhalb des EU-Binnenmarkts standzuhalten. Das Acquis-Kriterium bedeutet, dass die Beitrittskandidaten die gemeinschaftlichen Rechtsvorschriften, Normen und Politiken übernehmen, die den Besitzstand der EU bilden. Nachdem der Europäische Rat im Dezember 2002 feststellte, dass zehn Kandidatenländer (Zypern, Estland, Ungarn, Polen, Tschechische Republik, Slowenien, Lettland, Litauen, Malta, Slowakische Republik) die Bedingungen für den EU-Beitritt ausreichend erfüllten, traten diese Länder am 1. Mai 2004 der EU offiziell bei. Rumänien und Bulgarien folgten am 1. Jänner 2007. Mit dem Beitritt Kroatiens am 1. Juli 2013 erfuhr die EU eine Erweiterung auf 28 Mitgliedsländer.

### Eine große Herausforderung

Der Beitritt der neuen Staaten in die EU war und ist nicht nur für die Kandidaten selbst, sondern auch für die Europäische Union als Ganzes eine große Herausforderung. Die Erweiterung im Jahr 2004 mit zehn neuen Ländern, die 15 Jahre zuvor noch ein völlig anderes politisches und wirtschaftliches System hatten, war die bisher größte Erweiterung der Europäischen Union, die ihre Legitimität und ihr Institutionsgefüge in Frage stellen würde. Im Vertrag von Nizza, der im Februar 2003 in Kraft trat, wurde das Beschlussfassungssystem der EU auf die bevorstehende große Erweiterungsrunde vorbereitet. Die Veränderungen betreffen Bereiche wie die Größe und Zusammensetzung der Kommission, die Stimmengewichtung im Rat, eine Ausweitung der Abstimmung mit qualifizierter Mehrheit und die Zusammensetzung des Europäischen Parlaments.

### Der Vertrag von Lissabon

Nachdem der EU-Verfassungsvertrag aus dem Jahr 2004 wegen der französischen und der niederländischen Ablehnung einen schweren Rückschlag erlitten hatte, wurde eine Reflexionsphase ausgerufen. Schließlich wurde entschieden, die bis dahin gültigen EU-Verträge lediglich zu verändern, statt sie durch eine Verfassung zu ersetzen. Die Streichung des Begriffs „Verfassung“ und der Verzicht auf staatstypische Symbole und Bezeichnungen wie die europäische Flagge und Hymne sollten die weit verbreiteten Befürchtungen ausräumen, die EU solle durch die Verfassung zu einem neuen „Superstaat“ werden. Der im Dezem-

ber 2007 in Lissabon unterzeichnete „Reformvertrag“<sup>1</sup> trat schließlich am 1. Dezember 2009 in Kraft. Er trägt dazu bei, die Europäische Union demokratischer, effizienter und transparenter zu gestalten. Der Vertrag gibt dem Europäischen Parlament mehr Einfluss auf die Gestaltung Europas als je zuvor, indem es zu einem gleichberechtigten Gesetzgeber neben dem Ministerrat wird und den Präsidenten bzw. die Präsidentin der EU-Kommission wählt. Auch die Mitsprache der nationalen Parlamente im europäischen Entscheidungsfindungsprozess wurde gestärkt. Durch die Einrichtung des Amtes einer/eines Hohen Vertreterin/Vertreters für die Außen- und Sicherheitspolitik wird die EU nun durch einen/eine AußenministerIn gegenüber der Welt vertreten. Durch den Vertrag von Lissabon wurde die EU-Grundrechtecharta aus dem Jahr 2000 für alle Mitgliedstaaten rechtsverbindlich und der Weg für einen Beitritt der EU zur Europäischen Konvention zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten (EMRK), dem grundlegenden Menschenrechtsdokument des Europarats aus dem Jahr 1950, bereitet. Schließlich erhält die Stimme der EU-BürgerInnen durch den Reformvertrag nunmehr ein stärkeres Gewicht: Unterschreiben EU-weit mehr als eine Million Menschen aus mindestens 7 der 28 Mitgliedstaaten<sup>2</sup> ein europäisches Volksbegehren, dann muss die EU-Kommission darauf mit einer Initiative reagieren.<sup>3</sup>

### Der aktuelle Stand

Der EU-Erweiterungsprozess ist noch nicht abgeschlossen. Seit Jahren werden mit weiteren europäischen Staaten Beitrittsverhandlungen geführt. Die EU bemüht sich, mit Programmen und Strategien auch anderen europäischen Staaten, insbesondere jenen des Balkans, eine europäische Perspektive zu eröffnen. Diese Heranführungsstrategien reichen von Assoziierungsabkommen, Stabilisierungsabkommen über Partnerschaften bis hin zu Erleichterungen für Visa und anderen Hilfestellungen in unterschiedlichen Bereichen. Mit der Türkei werden seit dem Jahr 2005 Beitrittsverhandlungen geführt, sie sind derzeit jedoch faktisch unterbrochen.<sup>4</sup> Island stellte im Juli 2009 einen Antrag auf EU-Mitgliedschaft. Die Verhandlungen wurden ein Jahr später aufgenommen und von der Isländischen Regierung im Mai 2013 wieder auf Eis gelegt. Mazedonien hat seit 2005, Montenegro seit Dezember 2010 und Serbien seit März 2012 den Status eines offiziellen Beitrittskandidaten. Zu-

letzt haben im Jänner 2014 mit Serbien die Beitrittsverhandlungen begonnen. Den übrigen Ländern des westlichen Balkans - Albanien, Bosnien und Herzegowina sowie Kosovo im Sinne der Resolution 1244 des UN Sicherheitsrats - wurde eine EU-Mitgliedschaft in Aussicht gestellt, sobald und sofern sie dafür bereit sind. Sie gelten als „potenzielle Kandidatenländer“. Mit Albanien und Bosnien-Herzegowina wurden bereits Assoziierungsabkommen unterzeichnet.<sup>5</sup>

## Exkurs

### Transformation

Der Begriff „Systemtransformation“ steht für einen grundlegenden Systemwandel, wo ein kompletter Übergang von einem Regimetyyp zu einem anderen zu beobachten ist. Im späten 20. Jahrhundert haben viele Länder Südeuropas, Lateinamerikas, Afrikas und Asiens eine solche Transformation erlebt, die generell als „die dritte Welle der Demokratisierung“<sup>6</sup> beschrieben wird. Die Systemtransformation in den ehemals kommunistischen Staaten unterscheidet sich von den anderen durch das sogenannte „Dilemma der Gleichzeitigkeit“, weil es auf drei verschiedenen Ebenen einen gleichzeitigen Wandel gab. Der Umbau auf der politischen Ebene durch den Übergang von der Diktatur zur Demokratie erfolgte gleichzeitig mit dem wirtschaftlichen Systemwechsel von der zentralen Planwirtschaft zur Marktwirtschaft. Parallel dazu wurden in manchen Fällen sogar neue Nationalstaaten gegründet (Tschechien, Slowakei, Baltikum, Ex-Jugoslawien).

### Integration

Das Wort Integration ist lateinischer Herkunft und bedeutet „Wiederherstellung des Ganzen“. Es ist ein Begriff, der besonders in den Einwanderungsländern Europas in Bezug auf MigrantInnen sehr oft verwendet wird, leider nicht selten in falschen Zusammenhängen. Laut Fassmann<sup>7</sup> ist Integration ein „Dachbegriff für unterschiedliche analytische und normative Eingliederungskonzepte“ und kann daher unterschiedliche Bedeutungen haben. Fassmann unterscheidet hier zwischen zwei Ebenen von Integration, die er Systemintegration und soziale Integration nennt. Die Systemintegration beschreibt ein Maß der Eingliederung von Personen oder Personengruppen in das institutionelle Gefüge, während die soziale Integration die individuelle Eingliederung ins gesamtgesellschaftliche Gefüge definiert.

In dieser Broschüre wird der Begriff Integration in verschiedenen Zusammenhängen verwendet, sowohl im Sinne der Systemintegration als auch im Sinne der sozialen Integration. Wichtig ist, dass Integration ein Prozess der **wechselseitigen** Anpassung und Veränderung ist. Wenn wir von der Integration der Transformationsstaaten in die EU reden, dann müssen wir beachten, dass nicht nur die Beitrittskandidaten, sondern auch die EU bestimmte Leistungen erbringen müssen. So müssen die Beitrittskandidaten beispielsweise die Kopenhagener Kriterien erfüllen und die Europäische Union muss sich durch neue Verträge institutionell an die Erweiterung anpassen. Dasselbe gilt auf der Ebene der Integration von AusländerInnen in eine andere Gesellschaft: Einerseits müssen MigrantInnen die sozialen Regeln und Gesetze des Ziellandes kennen, andererseits soll auch die gesellschaftliche „Mehrheit“ bereit sein, kulturelle Differenzen zu akzeptieren. „Das bedeutet, dass Integration nicht nur eine subjektive Entscheidung ist, sich in einem fremden Land niederzulassen, sondern erfordert auch die Beseitigung institutioneller Hürden, die den sozialen Aufstieg behindern.“<sup>8</sup>

Klar ist, dass dieser Prozess nicht als ein symmetrisches Geschehen angesehen werden kann, bei dem sich zwei Gruppen auf dem halben Weg treffen. Notwendigerweise haben MigrantInnen bzw. Beitrittskandidaten mehr Leistungen zu erbringen, da MigrantInnen die neue Sprache, die Regeln und Gesetze des Einwanderungslandes erlernen und anwenden müssen bzw. Beitrittsländer unter Umständen jahrelange Anstrengungen unternehmen müssen, um die erforderlichen Kriterien zu erfüllen.

<sup>1</sup> [www.europa.eu/lisbon\\_treaty/glance/index\\_de.htm](http://www.europa.eu/lisbon_treaty/glance/index_de.htm)

<sup>2</sup> In jedem dieser 7 Mitgliedstaaten ist eine Mindestanzahl an Unterschriften erforderlich, abhängig von der Anzahl der EU-Abgeordneten.

<sup>3</sup> Europäische BürgerInneninitiative:  
<http://ec.europa.eu/citizens-initiative/public/welcome?lg=de>

<sup>4</sup> Stand April 2014

<sup>5</sup> Zum Stand des Erweiterungsprozesses siehe:  
[http://ec.europa.eu/enlargement/countries/check-current-status/index\\_de.htm](http://ec.europa.eu/enlargement/countries/check-current-status/index_de.htm)

<sup>6</sup> Huntington, Samuel P.: The Third Wave. Democratization in the Late Twentieth Century. Norman: University of Oklahoma Press, 1991

<sup>7</sup> Fassmann, Heinz: Der Integrationsbegriff: missverständlich und allgegenwärtig – eine Erläuterung. In: Oberlechner, Manfred (Hg.): Die missglückte Integration? Wege und Irrwege in Europa. Wien: Braumüller Verlag, 2006

<sup>8</sup> Sprung, Annette: Interkulturelle Öffnung in der Steiermark. Beitrag zur Studie: Die Integration von MigrantInnen in der Steiermark. Chancen und Hemmnisse. Bestandsaufnahme und Vorschläge. Graz: 2002