



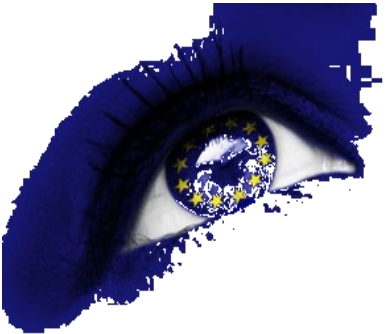
# **EU – Erweiterungspolitik am Beispiel Georgiens**

---

Ana Asatiani

Oktober

2022



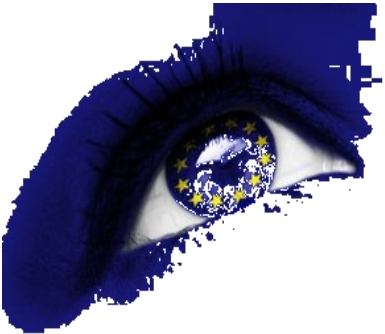
Die Ankündigung der EU, der Ukraine einen Beitrittskandidatenstatus zu verleihen, hat im Jahr 2022 für Aufsehen gesorgt. Dabei verliert die Öffentlichkeit aus dem Auge, dass es aktuell weitere Kandidaten gibt, die einen Beitritt anstreben. Folgende Darstellung erklärt in Kurzform, wie ein Aufnahmeverfahren in die EU funktioniert und was die rechtlichen Voraussetzungen sind. Der Leser erhält somit einen praxisnahen Einblick darüber, wie Erweiterungspolitik an Beispiel Georgiens funktionieren kann und welche Stellschrauben und Hindernisse zu bewältigen sind.

Wenn ein Land Mitglied der EU werden will, läuft ein komplexes Verfahren an, welches Zeit in Anspruch nimmt. Der Antragsteller muss hauptsächlich die grundlegenden Werte der EU nach Art. 2 EUV (Vertrag über die Europäische Union) achten und sich für ihre Förderung einsetzen. Es handelt sich bei diesen Werten um die Grundprinzipien, auf denen die Rechtsordnung der EU beruht: „Achtung der Menschenwürde, Freiheit, Demokratie, Gleichheit, Rechtsstaatlichkeit und die Wahrung der Menschenrechte einschließlich der Rechte der Personen, die Minderheiten angehören“.<sup>1</sup> Diese Werte sind nach Art. 2 S. 2 EUV allen Mitgliedstaaten in einer Gesellschaft gemeinsam, „die sich durch Pluralismus, Nichtdiskriminierung, Toleranz, Gerechtigkeit, Solidarität und die Gleichheit von Frauen und Männern auszeichnet“.

Somit kann jedes Land, das die Voraussetzungen für die Mitgliedschaft erfüllt, sich bewerben. Diese Voraussetzungen sind unter dem Namen „Kopenhagener Kriterien“ bekannt. In Vorbereitung auf die fünfte und größte Erweiterungsrunde in der Geschichte der EU – die Osterweiterung – formulierte der Europäische Rat in Kopenhagen im Jahr 1993 die sogenannten "**Kopenhagener Kriterien**" zum EU-Beitritt. Diese umfassen eine stabile Demokratie, eine rechtsstaatliche Ordnung und eine funktionierende Marktwirtschaft.

---

<sup>1</sup> <https://www.bundestag.de/resource/blob/415764/8f766b965f2c959f7de53ee8f5702aa0/pe-6-013-16-pdf-data.pdf>



## Was steht in den Kopenhagener Kriterien?

Gemäß den Kopenhagener Kriterien muss ein Beitrittskandidat folgende Anforderungen erfüllen, um Mitglied der EU zu werden:

### 1. **Politisches Kriterium:**

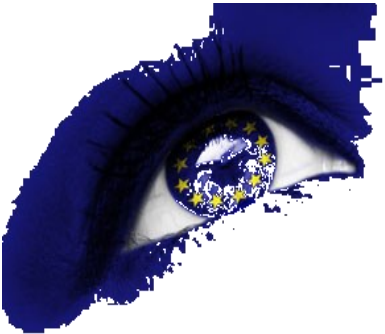
Das politische Kriterium der Kopenhagen-Kriterien schreibt vor, dass der Antragsteller über allgemeine institutionelle Stabilität und eine demokratische und rechtsstaatliche Ordnung verfügen muss und dass die Wahrung der Menschenrechte sowie die Achtung und der Schutz von Minderheiten im betroffenen Staat garantiert werden müssen.

### 2. **Wirtschaftliches Kriterium:**

Das wirtschaftliche Kriterium der Kopenhagen-Kriterien erfordert eine funktionsfähige Marktwirtschaft sowie die Fähigkeit des Beitrittskandidaten, dem Wettbewerbsdruck und den Marktkräften innerhalb der Union standzuhalten. Den Fortschrittsberichten der Kommission zu früheren Beitrittskandidaten lässt sich entnehmen, dass u.a. makroökonomische Stabilität, Leistungsbilanzdefizite, Arbeitslosigkeitsquote, Inflation, Finanzpolitik, der Bankensektor und Unternehmensstrukturen zu den gängigen Kriterien der Überprüfung gehören.

### 3. **Acquis-Kriterium:**

Das Acquis-Kriterium setzt die Übernahme des „gemeinschaftlichen Besitzstandes“ (Acquis communautaire) voraus. Der Beitrittskandidat muss die aus einer Mitgliedschaft in der EU erwachsenden Verpflichtungen übernehmen, d.h. er muss das geltende Unionsrecht zum Zeitpunkt der Antragstellung (Primär- und Sekundärrecht sowie die völkerrechtlichen Verträge und die Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs) vollständig übernehmen und in seinem Hoheitsgebiet in Kraft setzen. Die tatsächliche Anwendung des Unionsrechts durch den Beitrittskandidaten erfordert eine effiziente, rechtsstaatlich



verankerte Verwaltung ebenso wie eine Unabhängigkeit der Gerichte und die Wirksamkeit des gerichtlichen Rechtsschutzes.

#### **4. Aufnahmefähigkeit der EU**

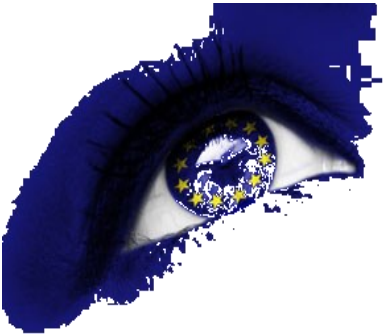
Darüber hinaus gibt es ein viertes Kriterium: Die Voraussetzung der Aufnahmefähigkeit der EU. Lange Zeit wurde es als das „vergessene Kriterium“ von Kopenhagen bezeichnet. Dieser Bedingung, auf welche die Kandidatenländer wenig Einfluss haben, wird mit jeder Erweiterungsrunde einer wachsenden Bedeutung beigemessen. Denn das Aufnahmefähigkeitskriterium ist eine weitere Voraussetzung, die aus den Kopenhagen-Kriterien hervorgeht. Es schreibt vor, dass ein Beitritt auch von der Fähigkeit der Union, neue Mitglieder aufzunehmen, abhängt. Wichtig ist, dass bei der Aufnahme neuer Mitgliedstaaten die Stoßkraft der europäischen Integration gewährleistet werden kann. Das setzt ein hinreichendes Maß an rechtlicher, wirtschaftlicher und politischer Homogenität der Mitgliedstaaten der Union voraus. Die Grenzen dieser Aufnahmefähigkeit der EU sind schwierig zu bestimmen.

Wer legt die Aufnahmekriterien fest, beziehungsweise was versteht man unter dem Begriff Aufnahmefähigkeit der EU? Dazu können folgende sechs Kriterien beitragen:<sup>2</sup>

- Akzeptanz in der Bevölkerung
- Identität
- Grenzen
- Regierbarkeit
- Finanzierbarkeit
- Außenpolitische Stabilität

---

<sup>2</sup> [https://www.kas.de/documents/252038/253252/7\\_dokument\\_dok\\_pdf\\_8000\\_1.pdf/5f63b9e8-3e51-977e-ef28-fe8b4cc89239?version=1.0&t=1539665559334](https://www.kas.de/documents/252038/253252/7_dokument_dok_pdf_8000_1.pdf/5f63b9e8-3e51-977e-ef28-fe8b4cc89239?version=1.0&t=1539665559334)



Der Erhalt und die Handlungsfähigkeit der Europäischen Union im Interesse der Mitgliedstaaten und Unionsbürger ist heute die wichtigste Aufgabe der Europäischen Union und muss Vorrang vor ihrer Vergrößerung aus geostrategischen Überlegungen haben.

Ein Land, das der Union beitreten möchte, muss somit dem Rat der EU einen Mitgliedsantrag vorlegen. Der Rat beauftragt die Kommission, zu prüfen, ob ein Land fähig ist, die Kopenhagener Kriterien zu erfüllen. Auf der Grundlage der Stellungnahme der Kommission entscheidet der Rat anschließend über ein Verhandlungsmandat. Die Verhandlungen werden dann kapitelweise förmlich eröffnet. Die Verhandlungen werden dann Kapitelweise förmlich eröffnet und das diesbezüglich ergangene Sekundärrecht enthalten.<sup>3</sup>

## **Formelle Beitrittsvoraussetzungen**

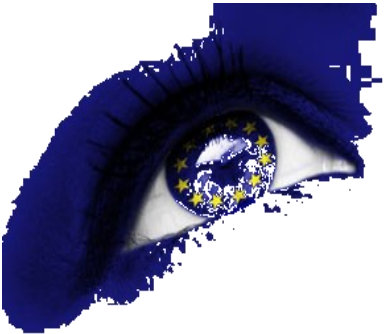
### 1. Das Beitrittsverfahren

Art. 49 Abs. 1 S. 3 EUV legt fest, dass ein (europäischer) Staat, der eine Mitgliedschaft in der EU anstrebt, einen Antrag an den Rat richten muss. Mit diesem Antrag beginnt das Beitrittsverfahren, welches zum Beitritt führen kann, aber nicht muss. Ein Beispiel dafür wäre die Türkei. Bereits 1999 hat die Türkei den Kandidatenstatus bekommen. Sechs Jahre später wurden die Verhandlungen wiederaufgenommen. Aufgrund negativer Entwicklungen hinsichtlich der Demokratie, Grundrechte, Rechtsstaatlichkeit und Unabhängigkeit der Justiz innerhalb des Landes, sprach sich das EU-Parlament 2016 für einen Abbruch der Verhandlungen aus.

Gemäß Art. 49 Abs. 1 S. 2 EUV werden das Europäische Parlament und die nationalen Parlamente über den Antrag unterrichtet. Die Kommission übermittelt eine rechtlich unverbindliche Stellungnahme an den Rat. In ihrer Stellungnahme untersucht die Kommission die Konsequenzen eines Beitritts des Antragstellers in die Union. Nach Abschluss der Beitrittsverhandlungen entscheidet der Rat nach Anhörung der Stellungnahme der

---

<sup>3</sup> <https://www.bundestag.de/resource/blob/415764/8f766b965f2c959f7de53ee8f5702aa0/pe-6-013-16-pdf-data.pdf>



Kommission einstimmig über den Beitrittsantrag. Wenn der Rat dem Antrag nicht einstimmig stattgibt, kann kein Beitritt erfolgen. Solange der Antrag nicht einstimmig abgelehnt wird, bleibt er jedoch wirksam und kann die Grundlage für eine Wiederaufnahme von Beitrittsverhandlungen bilden.

Wenn der Rat dem Beitrittsantrag zustimmt, muss zudem der Beitrittsvertrag gemäß Art. 49 Abs. 2 S. 2 EUV von dem Antragsteller und den Mitgliedstaaten der EU unterzeichnet und nach innerstaatlichem Recht ratifiziert werden. Der Beitrittsvertrag tritt nach Hinterlegung der Ratifikationsurkunden zu einem vereinbarten Zeitpunkt in Kraft. Dieser Vertrag bedarf der Ratifizierung durch die Hohen Vertragsparteien gemäß ihren verfassungsrechtlichen Vorschriften.

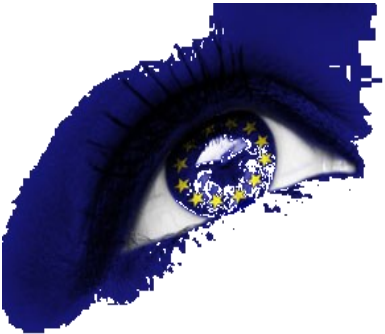
## 2. Die Beitrittsverhandlungen

Die Beitrittsverhandlungen sind nicht im europäischen Primärrecht geregelt. Sie werden in der Praxis von der Kommission, die vom Rat mandatiert wird, und den Mitgliedstaaten geführt. Die Schlussfolgerungen des Rates bilden den allgemeinen Verhandlungsrahmen für die Beitrittsverhandlungen. Inhaltlich sind die Beitrittsverhandlungen in Kapitel aufgeteilt, welche die verschiedenen politischen Sachbereiche der Union und das diesbezüglich ergangene Sekundärrecht enthalten.<sup>4</sup>

Ein Verhandlungskapitel wird abgeschlossen, wenn der Rat, die Kommission, die Mitgliedstaaten und der Beitrittskandidat übereinstimmend feststellen, dass der Beitrittskandidat in der Lage ist, die aus dem jeweiligen Primär- und Sekundärrecht erwachsenden Pflichten zu erfüllen.

---

<sup>4</sup> <https://www.bundestag.de/resource/blob/415764/8f766b965f2c959f7de53ee8f5702aa0/pe-6-013-16-pdf-data.pdf>



## Kandidatenstatus Georgiens im Vergleich mit der Ukraine und Moldawien

Georgiens Traum vom schnellen EU-Kandidatenstatus ist wohl (Stand 2022) geplatzt. Das Land hat jedoch Chancen, auf den Zug aufzuspringen. Jetzt muss Georgien wichtige Reformen angehen. Die Ukraine und Moldau sollen Beitrittskandidaten der Europäischen Union (EU) werden, Georgien bekommt nur eine Beitrittsperspektive. Zunächst galt Georgien als ein Vorreiter, aber in den vergangenen Jahren gab es viele Schritte, die unternommen oder nicht unternommen wurden, welche zum Status quo führten. Die politische Instabilität und der ständige Machtkampf zwischen Regierungspartei und Opposition transportieren nach außen kein gutes Bild für Georgien und seinen Kandidatenstatus. Die jetzige Regierung sieht sich mit Vorwürfen konfrontiert, dass während ihrer Regierungszeit das Assoziierungsabkommen mit der EU unterzeichnet, die Visa Freiheit für Bürgerinnen und Bürger eingeführt und Georgien ein Teil einer Freihandelszone wurde.

2012 kam es zu einem Machtwechsel zugunsten "Georgischer Traum", welches seitdem Regierungspartei ist und sich bei allen Wahlen durchsetzte. Die Oppositionspartei "die Vereinte nationale Bewegung" spekulierte, dass die Wahlen im Jahr 2021 manipuliert wurden. Laut Beobachtung durch die Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (OSZE) liefen die Wahlen rechtmäßig. Die Parlamentswahlen führten zu einem Boykott der Parlamentsarbeit durch die Opposition. Auf Vermittlung des EU-Ratspräsidenten Charles Michel wurde die Zusammenarbeit zwischen beiden Parteien „Georgischer Traum“ und "Vereinte Nationale Bewegung" vereinbart. Die beiden Parteien haben sich verpflichtet, umfassende Reformen in den Bereichen Wahlrecht und Justizwesen anzugehen.

Die politische Polarisierung zwischen diesen Parteien und ihren Anhängern erschwert die Umsetzung der Reformpläne und lähmt das Land. Diese Situation wirkt sich nicht nur auf Politik, sondern ebenso auf die Zivilgesellschaft und Medien aus. Die Bevölkerung positioniert sich für oder gegen diese Parteien. Es gibt keine dritte Auswahlposition oder



Meinung. Entweder ist man für die Regierungspartei - oder dagegen. Selbst die 'objektive' Presse und der Rundfunk arbeiten polarisierend für die eine oder andere Seite. Tatsache ist, dass die innere politische Instabilität und der Meinungskampf dazu führten, dass die Reformen nicht umgesetzt werden konnten.

Jetzt muss Georgien für den Erhalt des Kandidatenstatus noch Hausaufgaben erledigen. Die Gewährung des Beitrittsstatus knüpft an die Erfüllung von Auflagen für den weiteren Demokratisierungs- und Reformprozess im Land. Die Verzögerung des Zieles ein Teil der Europäische Familie zu werden hat viele Georgier\*innen natürlich sehr enttäuscht. Die EU-Kommission sieht für die Erlangung des Kandidatenstatus Handlungsbedarf in zwölf Feldern. Sie will Ende 2022 einen ersten Bericht über die Erfüllung der Auflagen vorlegen.

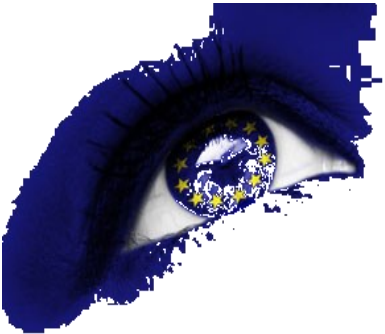
Die Kernpunkte sind:<sup>5</sup>

- Gewährleistung der vollständigen Funktion staatlicher Institutionen und Stärkung ihrer Unabhängigkeit und Rechenschaftspflicht
- Überwindung der politischen Polarisierung durch Parteiübergreifende Zusammenarbeit
- Verabschiedung und Umsetzung einer transparenten und effektiven Strategie für eine Justizreform (Errichtung eines unabhängigen Gerichtssystems, Reform der Hauptkoordinierungsstelle der georgischen Justiz, des Hohen Rates der Justiz)
- Stärkung der Unabhängigkeit der Antikorruptionsbehörde und zielgerichteter Ausbau des neuen Sonderermittlungsdienstes und des Dienstes für den Schutz personenbezogener Daten sowie die Sicherstellung der institutionellen Unabhängigkeit beider Behörden

---

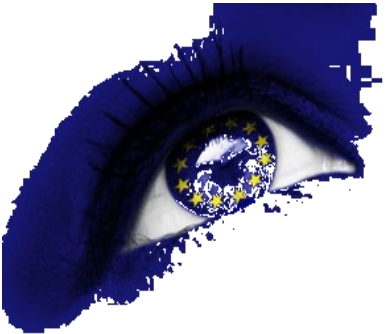
<sup>5</sup> <https://www.gtai.de/de/trade/georgien/wirtschaftsumfeld/eu-stellt-georgien-perspektivischen-kandidatenstatus-in-aussicht-855946>





- Umsetzung von Maßnahmen für die so genannte Deoligarchisierung zur Überwindung des übermäßigen Einflusses persönlicher Interessen von Großunternehmen auf das wirtschaftliche, politische und soziale Leben
- stärkere Bekämpfung der organisierten Kriminalität auf der Grundlage detaillierter Bedrohungsanalysen und Sicherstellung der Kontrolle und Rechenschaftspflicht der Strafverfolgungsbehörden,
- Intensivierung der Aktivitäten zur Gewährleistung eines freien, professionellen, pluralistischen und unabhängigen Medioumfelds,
- beschleunigte Implementierung von Maßnahmen für den Schutz der Menschenrechte schutzbedürftiger Gruppen, unter anderem durch eine wirksamere Strafverfolgung von Gewalttätern und -anstiftern
- Intensivierung der Bemühungen zur Stärkung der Gleichstellung der Geschlechter und Bekämpfung der Gewalt gegen Frauen
- Gewährleistung der Beteiligung der Zivilgesellschaft an Entscheidungsprozessen auf allen Ebenen
- Änderung der Gesetzgebung im Interesse der Berücksichtigung von Entscheidungen des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte in Rechtsverfahren durch das georgische Gericht
- Sicherstellung eines transparenten Verfahrens für die Ernennung unabhängiger Kandidaten als Pflichtverteidiger (Ombudsmann)

Hauptsächlich geht es um die Verbesserung der Rechtsstaatlichkeit und die Demokratie. Die Reformen im Bereich des Justizwesens blieben aus. In der rechtsstaatlichen und demokratischen Entwicklung des Landes seien Rückschläge in den Bereichen Gerichtswesen, Meinungsfreiheit, Unabhängigkeit der Medien und Schutz der Rechte von Minderheiten zu beobachten. Die unzureichende Bekämpfung oligarchischer Strukturen in der Wirtschaft verhindere zudem ein inklusiveres, nachhaltiges und exportgetriebenes Wachstum.



Der Demokratieindex hat sich seit 2016 stetig verschlechtert. Dieser wird von der englischen Zeitschrift „The Economist“ berechnet, und misst den Grad der Demokratie in 167 Ländern. Georgien erreichte im Fragile States Index (FSI) 2022 einen Indexwert von 71,8 Punkten und belegte damit Platz 80 von 179 untersuchten Staaten weltweit. Diese Statistik zeigt die Bewertung Georgiens nach dem Fragile States Index (FSI) von 2012 bis 2022.

Der politische Wille der Regierung in Georgien, genauso wie in der Bevölkerung, der Europäischen Union beizutreten, ist und bleibt ungebrochen. Aktuelle Umfragen zeigen, dass die Zustimmungswerte der Georgierinnen und Georgier für einen EU-Beitritt bei etwa 80 Prozent liegen. Nach dem Krieg mit Russland im Jahr 2008 wurde der Wille, ein Teil des Europäischen Familie zu werden, deutlich verstärkt. Das georgische Volk hat sich im Unterschied zu anderen Kaukasusländern schon immer als ein Teil Europas wahrgenommen. Die Integration in die EU ist in der Verfassung verankert und genießt in der strategischen Ausrichtung des Landes eine hohe Priorität. Es ist davon auszugehen, dass die Regierung ihre Reformen wieder aktivieren und Verstöße gegen rechtsstaatliche Prinzipien entgegenwirken wird. Mehrere Staatsoberhäupter und Parlamente, darunter die der Länder Estland, Finnland, Irland und Rumänien, haben sich zuletzt klar für einen offiziellen Status als Beitrittskandidaten ausgesprochen. Ihr Standpunkt: Warum sollte Georgien anders behandelt werden als die Ukraine und die Republik Moldau?

Der Wandel des regionalen Umfelds bleibt somit spannend und die genauere Prognose der Zukunft Georgiens ist nicht eindeutig. Aber trotzdem stellt sich die Frage - denn, wenn nicht jetzt, wann dann?