

Deutscher Bundestag ■ Wissenschaftliche Dienste

Die EU und Georgien

Nach der jüngsten Erweiterungsrunde von 2004, den mittlerweile aufgenommenen Beitrittsverhandlungen mit der Türkei und Kroatien sowie dem für 2007 geplanten Beitritt von Rumänien und Bulgarien rücken die Staaten des Südkaukasus Armenien, Aserbaidschan und Georgien sowohl geographisch als auch sicherheits- und wirtschaftspolitisch näher an das Interessengebiet der EU heran. Die drei Länder bilden die Landbrücke zwischen dem Schwarzen und dem Kaspischen Meer, sind Nahtstelle zwischen Europa und Asien. In den letzten Jahrzehnten haben sie sich zu wichtigen Förder- und Transitländern für Erdgas- und Erdöllieferungen in die EU entwickelt. Die Beziehungen haben sich besonders zu Georgien positiv entwickelt, und die neue politische Führung des Landes hat nach der so genannten Rosenrevolution im Winter 2003/2004 wiederholt das Interesse an einer EU-Mitgliedschaft bis 2015 geäußert, ein Wunsch, der vor dem Hintergrund eines erstarkten Erweiterungsskeptizismus in der EU momentan allerdings eher unrealistisch erscheinen muss.

Die Beziehungen zu Georgien bis 2004

Georgien nimmt eine Fläche von ca. 70.000 qkm ein und hat rund 4,5 Mio. Einwohner. Wie seine Nachbarn durchlebte Georgien eine wechselvolle Geschichte im Spannungsfeld russischer, türkischer und persischer Machtansprüche. Von 1801 bis 1918 war Georgien Teil des russischen Zarenreiches und litt unter der Russifizierungspolitik. Nach dem Zusammenbruch des Zarenreiches erklärte Georgien seine Unabhängigkeit, wurde jedoch 1921 nach einer sowjetischen Militärintervention der UdSSR angegliedert. In der Folgezeit erklärten die neuen sowjetischen Machthaber die georgischen Landesteile Abchasien, Adscharien und Südossetien zu autonomen Regionen und legten damit den Grundstein für die späteren blutigen Kämpfe um ihre Wiedereingliederung in das georgische Staatsterritorium.

Georgien kündigte im März 1990 seinen Status als Sowjetrepublik auf und erklärte sich am 9. April 1991 nach einem Referendum für unabhängig. In der Folgezeit kam es zu bewaffneten Auseinandersetzungen um die autonomen Regionen Südossetien, Abchasien und Adscharien, die ihren Autonomiestatus mit russischer Hilfe gegen die georgische Zentralregierung zu verteidigen suchten. Die Konflikte, die zu 250.000 Binnenflüchtlingen führten, stürzten Georgien in eine humanitär und wirtschaftlich schwierige Situation. Allein zwischen

1991-1994 sank das Bruttoeinkommen um 70 %. Nach erfolglosen Interventionen der georgischen Armee beendete ein Waffenstillstandsabkommen Ende 1993 die Auseinandersetzungen, sporadische Kämpfe gefährden jedoch nach wie vor die Stabilität des Landes. In den ersten Jahren der wieder gewonnenen Unabhängigkeit befand sich Georgien deshalb in einer prekären Lage. Weil das Land nicht über genügend Devisen verfügte, kam es häufig zu Stromabschaltungen, was für die Bevölkerung gerade im Winter zu großen Härten führte und ein geregeltes Wirtschaften unmöglich machte.

In dieser schwierigen Zeit beschränkte sich die Zusammenarbeit zwischen Georgien und der EU auf eine humanitäre und entwicklungspolitische Unterstützung. Bei den Finanzhilfen war die EU mit insgesamt 369,43 Mio. € im Zeitraum 1992-2003 der größte Unterstützer. Ein großer Teil der Unterstützungsleistungen setzte sich aus dem TACIS-Programm zur Unterstützung des Reformprozesses im Wirtschafts- und Verwaltungssystem zusammen. Diese Hilfen beliefen sich einschließlich der Haushaltsansätze für das Jahr 2003 auf rund 84 Mio. €. Daneben stellte die EU im gleichen Zeitraum 94 Mio. € über ECHO bereit, 62,55 Mio. € aus Mitteln aus dem Ausrichtungsfonds für die Landwirtschaft, 59 Mio. € aus Programmen zur Ernährungssicherheit, und 27,5 Mio. € zum Wiederaufbau der von den Bürgerkriegswirren betroffenen Regionen.

Im Dezember 2005 beschloss der Rat, dass die Gemeinschaft Georgien eine Finanzhilfe in Form von verlorenen Zuschüssen von bis zu 33,5 Mio. Euro zur Verfügung stellt. Damit sollen die Wirtschaftsreformen unterstützt werden. Außerdem soll die finanzielle Unterstützung dem Land dabei helfen, die Schuldsituation besser in den Griff zu bekommen. Ein großer Teil der finanziellen Unterstützung wird für die Förderung von Infrastruktur- und Energieprojekten verwendet, die grenzüberschreitend die Anbindung an die EU vorantreiben sollen. Eines der wichtigsten Projekte in diesem Zusammenhang ist das aus TACIS mitfinanzierte Programm Interstate Oil and Gas Transport to Europe (INOGATE), welches die Verbesserung der Öl- und Gastransportinfrastruktur zwischen dem Südkaukasus und der EU zum Ziel hat und damit nicht nur der Entwicklung der Kaukasusregion, sondern auch wirtschaftlichen und geostrategischen Interessen der EU dient. Daneben engagiert sich die EU in den Bereichen nukleare Sicherheit, Neuausrichtung der Landwirtschaft und Umstrukturierung der Wirtschaft. Darüber hinaus leistete die EU in den letzten Jahren erhebliche humanitäre Hilfe für die von Bürgerkriegen, Wirtschaftskrisen und Naturkatastrophen betroffene Bevölkerung der Region.

1996 stellte die EU ihre Beziehungen zu Georgien durch den Abschluss eines Partnerschafts- und Kooperationsabkommens (PKA) auf eine vertragliche Basis. Das PKA wurde auf dem ersten Gipfeltreffen der Staatschefs der Kaukasusstaaten mit den Vertretern der EU im April 1996 unterzeichnet und trat im Juli 1999 in Kraft. Zu den Zielen des PKA zählen der Aufbau geeigneter Rahmenbedingungen zur Etablierung eines politischen Dialogs, die Stärkung und Entwicklung der demokratischen Strukturen, der vollständige Übergang der Südkaukasusländer zur Marktwirtschaft, der Ausbau der bilateralen Wirtschaftsbeziehungen durch die Beseitigung von Handelsquoten und die Einführung der Meistbegünstigungsbestimmungen beim Handel, bei Investitionen und im Kapitalverkehr. Seit 2000 finden neben den jährlichen Gipfeltreffen auch regelmäßige Treffen zwischen dem Europäischen Parlament (EP) und den Parlamenten der Südkaukasusstaaten in Form von Kooperationsausschüssen statt.

Die EU ist heute einer der wichtigsten Handelspartner Georgiens. War die georgische Wirtschaft in der Anfangszeit nach der Unabhängigkeit noch stark auf den Export in andere Sowjetrepubliken ausgerichtet, so orientierte sie sich danach immer stärker in Richtung der europäischen Märkte. Im Jahr 2003 gingen etwa 43 % der Exporte, meist Produkte aus dem Energie- oder Rohstoffsektor, in die EU und 26 % der Importe stammten von dort. Georgien profitiert seit 1995 von dem Allgemeinen Präferenzsystem (APS) der EU, welches einen Großteil der

georgischen Importe in die EU zollfrei stellt. Für die EU macht der Handel mit dem kaukasischen Staat gleichwohl nur einen marginalen Teil des gesamten Außenhandels aus. So ist das bilaterale Handelsvolumen mit knapp 700 Mio. € für die EU von einem nur relativ kleinen Volumen. Trotz der relativ großen Wachstumsraten der georgischen Volkswirtschaft von etwa 11 % in 2003, die hauptsächlich auf den Bau der Baku- Tiflis- Ceyhan- Pipeline zurückzuführen sind, lebt etwa die Hälfte der Bevölkerung unterhalb der Armutsgrenze. Damit ist Georgien mit einem BIP von rund 3 Mrd. € und einem Pro-Kopf-Einkommen von knapp 700 € heute noch eine der ärmeren ehemaligen Sowjetrepubliken.

Der politische Wechsel von 2003/04 und die Europäische Nachbarschaftspolitik

Die Armut und die vorherrschende Korruption waren Auslöser für die einschneidenden innenpolitischen Veränderungen, die sich um die Jahreswende 2003/2004 vollzogen. Nachdem um die Jahreswende 2003/2004 die Machthaber in Georgien den Ausgang der Parlamentswahlen zu manipulieren suchten, kam es zu friedlichen Massendemonstrationen im ganzen Land. Die Wahlen wurden schließlich im März 2004 wiederholt, wobei die Opposition aus ihnen nunmehr als klarer Sieger hervorging. Auch bei den folgenden Präsidentschaftswahlen setzte sich der Kandidat der Opposition durch. Diese so genannte Rosenrevolution führte zu einer Neupositionierung der georgischen Führung gegenüber der EU. Georgien orientiert sich nun erkennbar stärker in Richtung Europa und formuliert für sich den Anspruch, nicht nur ein wirtschaftlicher oder politischer Partner zu sein, sondern langfristig eine EU-Mitgliedschaft anzustreben. So erklärte die georgische Parlamentspräsidentin im März 2005, dass Georgien alle notwendigen Anstrengungen unternehmen werde, um möglichst schnell Mitglied der EU zu werden. Als Zeitpunkt für einen möglichen Beitritt nennt die georgische Führung 2015. Auf dem Weg zu einer Mitgliedschaft strebt sie dabei zunächst ein Assoziierungsabkommen mit der EU an.

Vor dem Hintergrund der Erweiterung der EU um zehn überwiegend mitteleuropäische Staaten und parallel zu den innenpolitischen Veränderungen im Land selbst stieg das Interesse der Europäischen Gemeinschaft an Georgien. Im März 2003 bekundete die Europäische Kommission ihre Absicht, nach der Erweiterung in Richtung Süden und Osten mit den dann künftigen neuen nordafrikanischen und osteuropäischen Nachbarn (Russland, Ukraine, Weißrussland und Moldawien) zu engeren vertraglichen Beziehungen zu gelangen. Dazu sollte im Rahmen des Konzeptes einer Europäischen Nachbarschaftspolitik (ENP) an der künftigen EU-Außengrenze ein „Ring befreundeter Staaten“ gebildet werden. Im Rahmen des ENP-Konzeptes wurde den „Neuen Nachbarn“ keine Perspektive einer

Mitgliedschaft eingeräumt, gleichwohl aber die Möglichkeit engerer Beziehungen und der Teilnahme am EU-Binnenmarkt. Im Mai 2004 konkretisierte die Kommission Ziele und Absichten der Nachbarschaftspolitik in einem Strategiepapier und empfahl, auch Armenien, Georgien und Aserbaidschan in die ENP einzubeziehen.

Am 14. Juni 2004 folgte der Europäische Rat (ER) der Empfehlung der Kommission.

Im März 2005 begrüßte die Kommission in ihren Empfehlungen zur ENP die jüngsten politischen Entwicklungen in Georgien und lobte insbesondere die ersten Fortschritte bei der Bekämpfung von Kriminalität und Korruption sowie erfolgreiche Reformen im Finanzsystem. Gleichwohl sah die Kommission noch Bereiche mit erheblichem Reformbedarf. Dazu zählen insbesondere die Rechtsstaatlichkeit und die demokratischen Strukturen. Im wirtschaftlichen Bereich empfahl die Kommission die Durchführung von Programmen zur Entwicklung und Armutsbekämpfung. Darüber hinaus mahnte sie die friedliche Beilegung der internen Konflikte an und regte die Erstellung eines ENP-Aktionsplans an, an dessen Ende eine schrittweise Integration Georgiens in den Binnenmarkt der EU stehen soll. Die Kommission stellte darüber hinaus ein neues, weitergehendes Abkommen in Aussicht, welches das bisherige PKA ersetzen würde. Eine konkrete Beitrittsperspektive gestand sie Georgien allerdings nicht zu.

Die gesteigerte Aufmerksamkeit, die die Gemeinschaft Georgien entgegenbrachte, spiegelt sich in der Ernennung eines EU-Sonderbeauftragten für den Kaukasus (den Finnen Heikki Talvitie) im Juli 2003 wider. Auch schaltet sich die Gemeinschaft nun verstärkt in die regionalen Konflikte der Südkaukasusregion ein. Als Russland gegenüber Georgien den Vorwurf erhob, in dem schwer zugänglichen Pankisi-Tal tschetschenische Rebellen zu dulden und Russland deshalb mit einer militärischen Intervention drohte, regte die EU die Entsendung von Sicherheitsexperten an die georgisch-russische Grenze an, die die bisherige OSZE-Mission zur Grenzbeobachtung ersetzen sollte. Im Februar 2005 führte der EU-Sonderbeauftragte für den Kaukasus auf Ersuchen der georgischen Regierung eine Erkundungsmission durch, um Möglichkeiten für das weitere Vorgehen zu prüfen. Im Sommer 2005 vermittelte Talvitie erfolgreich im Konflikt zwischen der neuen georgischen politischen Führung und den regionalen Machthabern in der Provinz Südossetien. Im Februar 2006 ernannte der Rat für zunächst ein Jahr Peter Semneby als neuen EU-Sonderbeauftragten für den Südkaukasus. Dieser soll bis Ende Juni 2006 einen Fortschrittsbericht und bis November 2006 einen umfassenden Umsetzungsbericht seines Mandats vorlegen.

Die EU hat außerdem das Büro des Sonderbeauftragten in Tiflis personell ausgebaut, um die institutionellen Reformen im Land verstärkt unterstützen zu können. So hilft sie seit Juli 2004 der georgischen Regierung bei der Strafrechtsreform durch die Mission EUJUST THEMIS und leistet Unterstützung bei der Ausarbeitung einer Strategie zur Reform des Strafrechtssystems unter Einhaltung internationaler und europäischer Standards. Für die Zeit nach dem Ende des Mandats von EUJUST THEMIS im Juli 2005 hat die EU der georgischen Regierung ein halbjährliches Monitoring bei der Umsetzung der Strafrechtsreform angeboten. Zur Durchführung des Monitoring blieben dann zwei Experten der EUROJUST THEMIS Mission in Georgien, um bei der Implementierung der Strategie zu helfen.

Die politischen Kontakte setzen sich fort. Am 25. Januar 2006 trafen sich der Ausschuss für außenpolitische Angelegenheiten des EP und der georgische Außenminister Gela Bejuaschwile zum Jahrestag der Rosenrevolution zu einem Meinungsaustausch. Gesprächsthema war die damals aktuelle Gaskrise in Georgien. Hintergrund war, dass Russland im Winter 2005/6 nicht nur die Ukraine durch das Kappen von Energielieferungen unter Druck zu setzen versuchte, sondern auch Georgien. Nachdem es auf südossetischem Gebiet zu Anschlägen auf die Energieleitungen gekommen war, ließen sich die verantwortlichen russischen Stellen mit der Reparatur der unterbrochenen Leitungen lange Zeit, was dazu führte, dass Georgien tagelang von der Energiezufuhr abgeschnitten war.

Im Februar 2006 fand in Brüssel eine Öffentliche Anhörung des Auswärtigen Ausschusses des EP zur Rolle der EU im Südkaukasus unter dem Titel „Promoting Stability and Democratization in Our Neighbourhood: What Role for the EU in the South Caucasus?“ statt. Auf der Agenda standen Möglichkeiten der EU, im Rahmen der ENP zur Stabilisierung und Demokratisierung der Region beizutragen. Im Beisein des Sonderbeauftragten wurde zudem der Vorschlag diskutiert, analog zum Stabilitätspakt für den Balkan einen Stabilitätspakt für den Südkaukasus und die Schwarzmeerregion ins Leben zu rufen. Diskutiert wurde auch über die Drohung des russischen Präsidenten Ende Januar 2006, für den Fall einer de jure Unabhängigkeit des Kosovo die Unabhängigkeitsbestrebungen in Abchasien und Südossetien zu unterstützen.

Anfang März 2006 führten die verantwortlichen Politiker und ihre Beamten aus Armenien, Aserbaidschan und Georgien Gespräche mit der Kommission über den Abschluss der im Rahmen der ENP zu erstellenden nationalen Aktionspläne. Auch während dieser Gesprächsrunde konnte jedoch keine Einigung erzielt werden, sodass eine dritte Gesprächsrunde Ende Mai 2006 stattfinden wird. Der stellvertretende

georgische Außenminister sagte nach Ende der Gespräche am 7. März, dass man mit der EU in drei Viertel der Inhalte des Aktionsplanes übereinstimme und die Gespräche im Mai die letzten sein sollten. Insbesondere hofft die

georgische Seite auf einen freien Handel mit der EU, auf eine Erleichterung der Visa-Regelungen sowie auf einen größeren Einfluss der EU bei der Lösung regionaler Konflikte.

Quellen u. Literatur:

- Generaldirektion Externe Fachbereiche des Europäischen Parlaments: Die politische und wirtschaftliche Lage in Armenien und die Beziehungen des Landes zur Europäischen Union. Mitteilung vom 20.01.2005.
- Generaldirektion Externe Fachbereiche des Europäischen Parlaments: Informativische Aufzeichnung zur politischen und wirtschaftlichen Lage Georgiens und seinen Beziehungen zur Europäischen Union. Mitteilung vom 24.08.2004.
- Kommission der Europäischen Gemeinschaften: Europäische Nachbarschaftspolitik. Empfehlungen für Armenien, Aserbaidschan und Georgien sowie für Ägypten und Libanon. KOM (2005) 72 vom 02.03.2005.
- Kommission der Europäischen Gemeinschaften: Europäische Nachbarschaftspolitik. Strategiepapier. KOM (2004) 373 endg. vom 12.05.2004.
- Kommission der Europäischen Gemeinschaften: Größeres Europa – Nachbarschaft: Ein neuer Rahmen für die Beziehungen der EU zu ihren östlichen und südlichen Nachbarn. KOM (2003) 104 endg. vom 11.03.2003.
- Kommission der Europäischen Gemeinschaften: The European Union and the Republic of Armenia Partnership and Cooperation Agreement vom 22.04.1996.
- Kommission der Europäischen Gemeinschaften: The European Union and the Republic of Azerbaijan Partnership and Cooperation Agreement vom 22.04.1996.
- Rat der Europäischen Union: Main Results of the 2590th Council Meeting. 10189/04 vom 14.06.2004.
- Eva-Maria Auch/Uwe Halbach: Der Kaukasus als politische Parzellenlandschaft, Informationen zur politischen Bildung, Bonn 2004.
- Sebastian Mayer: Die Beziehungen der Europäischen Union zum Südkaukasus: Von pragmatischer zu strategischer Politik?, in: Institut für Europäische Politik (Hrsg.): Integration, 25. Jg. Ausgabe 2/02, S. 125-138

Dr. Jörg Schneider; Katrin Friese, Fachbereich XII – Europa, Tel.: (030) 227-33614, E-mail: vorzimmer.wf12g@bundestag.de