

Georgien im Assoziierungsprozess mit der EU

Uwe Halbach

Unter den sechs Staaten im Raum der Östlichen Partnerschaft der Europäischen Union hat sich eine Zweiteilung vollzogen: Die Ukraine, Moldau und Georgien haben Assoziierungsabkommen mit Brüssel geschlossen; Belarus, Aserbaidschan und Armenien stehen außerhalb des Assoziierungsprozesses. Armenien hat sich der Eurasischen Wirtschaftsunion angeschlossen, will aber politische Beziehungen zur EU aufrechterhalten. In der ersten Staatengruppe richtete sich besonders Georgien in den letzten zehn Jahren nach Europa aus und ist Vorreiter im Assoziierungsprozess. Einige Entwicklungen in dem Land behindern allerdings die Umsetzung der Reformanforderungen.

Unter den drei Staaten, die am 27. Juni 2014 umfassende Assoziierungsabkommen mit der EU unterzeichnet haben, nimmt Georgien eine Sonderstellung ein. Anders als in der Republik Moldau und auch in der Ukraine vor dem »Majdan« vom November 2013 votiert hier eine klare Mehrheit der Bevölkerung für die Ausrichtung nach Europa – 85 Prozent laut neuester Meinungsumfrage vom Februar 2015. Seit der »Rosenrevolution« von 2003 betonte Georgien seine Orientierung an westlichen Normen, auch wenn die eigene politische Kultur diesem Anspruch nicht vollauf genügen konnte. An dieser außenpolitischen Priorität änderte auch der durch Parlaments- und Präsidentenwahlen herbeigeführte Machtwechsel von der Führung um den damaligen Präsidenten Saakaschwili zur Regierungskoalition des *Georgischen Traumes* nichts. Der Euro-

päisierungskurs wird mit einem historischen Narrativ unterlegt, das um Jahrtausende zurückgreift, um eine »urtümliche« Zugehörigkeit des Landes zur »abendländischen Zivilisation« zu bekunden. Die Unterzeichnung des Assoziierungsabkommens wertet Georgien als Wegweiser zur Modernisierung, auch wenn es in dem Land traditionalistische Kräfte gibt, die sich mit kirchlicher Rückendeckung gegen eine angebliche Verwestlichung stemmen. Das Abkommen verlangt die Umsetzung von rund 300 Reformanforderungen, die den Weg hin zu einer vertieften und umfassenden Freihandelszone mit der EU ebnen sollen. Dabei werden drei Bereiche hervorgehoben: der Justizsektor, der öffentliche Dienst und die Entwicklung der ländlichen Regionen. Für den Zeitraum bis 2020 sind bilaterale Programme mit einem Volumen von 610 bis

746 Mio. Euro für diese drei Schwerpunktbereiche geplant.

Hindernisse

Einer zügigen Umsetzung der Reformanforderungen stehen jedoch manche Hindernisse entgegen. Dazu gehört die fortdauernde Rivalität zwischen den früheren und den jetzigen Regierungsparteien. Außerdem zeigen sich Risse innerhalb der Regierungskoalition des *Georgischen Traumes*. Eine deutliche Abwertung der Nationalwährung weist auf wirtschaftliche Probleme hin. Die Währungskrise und die Querelen innerhalb der Koalition lassen in neuesten Meinungsumfragen den Anteil derjenigen Befragten wachsen, die Georgien nicht auf dem richtigen Entwicklungsweg sehen. Doch insgesamt ist die Ausgangslage Georgiens für die Umsetzung der Assoziierungsanforderungen günstiger als in der Ukraine oder der Republik Moldau. Die Ukraine muss unter Bedingungen eines Kriegszustands elementare Reformanstrengungen für politische und wirtschaftliche Systemtransformation unternehmen. In der Republik Moldau sieht sich nach den Parlamentswahlen vom November 2014 eine dünne, auf die Unterstützung durch Kommunisten angewiesene proeuropäische Regierungsmehrheit dringlichen Forderungen nach Korruptionsbekämpfung gegenüber.

Wirtschaftsentwicklung

Wie die meisten Staaten in Russlands Nachbarschaft ist Georgien gegenwärtig von einer Währungskrise betroffen. Die Landeswährung Lari hat zwischen Dezember 2014 und Februar 2015 gegenüber dem US-Dollar 29 Prozent an Wert verloren. Noch dramatischer ist die Krise im Nachbarland Aserbaidschan. Dort wertete die Zentralbank am 21. Februar die Landeswährung Manat um 33,5 Prozent im Vergleich zum Dollar ab, obwohl die Regierung zuvor nachdrücklich versichert hatte, Wirtschaft und Währung seien stabil und selbst der fallende Erdölpreis könne dem Energieproduzenten Aser-

baidshan nicht viel anhaben. Auch in Georgien musste die Regierung Prognosen zum Wirtschaftswachstum senken, von fünf auf zwei Prozent. Hinzu kommt, dass die Überweisungen georgischer Arbeitsmigranten aus dem Ausland, insbesondere aus Russland, um 23 Prozent geschrumpft sind. Dabei ist Georgien mit einem Anteil von 12 Prozent am Bruttoinlandsprodukt weit weniger von solchen Überweisungen abhängig als andere postsowjetische Staaten (Tadschikistan 42 Prozent, Kirgistan 31,5 Prozent, Moldau 25 Prozent, Armenien 21 Prozent). Gleichwohl sprachen Vertreter des Internationalen Währungsfonds bei ihrem Besuch in Tiflis im Februar und März von »schweren externen Schockwirkungen«. Der Export georgischer Produkte lag im Januar und Februar 2015 um 26 Prozent niedriger als im Vorjahreszeitraum. Importe verteuern sich. Der Gesundheitsminister warnte bereits vor einer Anhebung der Preise für Medikamente, die sich die Bevölkerung schon zuvor kaum leisten konnte. Die Opposition drängte auf eine Sondersitzung des Parlaments, um Wege aus der »Krisenlage« zu diskutieren. Bidsina Iwanischwili, die graue Eminenz hinter der aktuellen Führung, beschuldigte den noch aus der Saakaschwili-Ära stammenden Leiter der Nationalbank, für die Währungskrise verantwortlich zu sein, weil er sich mit finanzpolitischen Gegenmaßnahmen zurückgehalten habe. Der IWF hingegen nahm die Nationalbank in Schutz und mahnte, den Streit zwischen den politischen Lagern nicht mit Wirtschaftsproblemen aufzuladen.

Innenpolitische Querelen

Im Verlauf des Jahres 2014 waren Dissonanzen in der Regierungskoalition zu vernehmen, die sich im November zu einer innenpolitischen Krise auswuchsen. Verteidigungsminister Irakli Alassania wurde entlassen, Außenministerin Maia Pandschikidse und der Minister für Integration nach Europa, Aleks Petriaschwili, traten zurück und die Partei der Freien Demokraten verließ die Koalition. Es war bereits vom Zer-

fall des *Georgischen Traumes* die Rede. Zudem standen die entlassenen bzw. zurückgetretenen Minister(innen) für jenen Teil des Regierungspersonals, der die euroatlantische Ausrichtung georgischer Politik besonders entschieden vertrat. Prompt warf die Opposition der neuen Regierung wieder ihre angebliche Abhängigkeit von Russland und ihre Abkehr vom euroatlantischen Kurs vor. Diese Behauptung hatte schon im Machtkampf vor den Präsidentenwahlen im Oktober 2013 der abgewählten Regierungspartei Vereinte Nationale Bewegung als Hauptargument gegen die neue Führung gedient.

Es ging in diesem Streit aber auch um die politische Kultur des Landes. Im Vorfeld der Präsidentenwahlen hatte der Kandidat des *Georgischen Traumes*, Giorgi Margwelaschwili, dafür plädiert, Georgiens politische Kultur von Personalismus und »politischem Messianismus« zu befreien. Er war bemüht, sich als »Staatsdiener«, nicht als »neuer Messias« zu präsentieren (wofür ihm allerdings auch das Charisma fehlt). Der neue Regierungschef Irakli Garibaschwili galt als die persönliche Wahl des Milliardärs Bidsina Iwanischwili, der den Machtwechsel von 2012 im Wesentlichen eingeleitet hatte. Es wird darüber spekuliert, ob und inwieweit Iwanischwili ohne politisches Amt als Strippenzieher im Hintergrund die Politik weiterhin beeinflusst. In der Krise vom November 2014 verstärkte sich diese Wahrnehmung in der georgischen Öffentlichkeit. »Wir leben in einer Informalokratie«, lautete die Kritik, von Überwindung des Personalismus in der Politik und Stärkung der Institutionen könne keine Rede sein.

Die neue Regierung versprach 2013 eine »Entpolitisierung« des Justizsektors. Als besonderes Problemfeld für Reformentwicklungen in Georgien galt ihm bereits seit längerem die gesteigerte Aufmerksamkeit externer Akteure wie der EU: In ihrem neuesten Fortschrittsbericht zur Nachbarschaftspolitik in Georgien mit Rückblick auf 2014 bezeichnet diese die Unabhängigkeit der Justiz immer noch als »fragil«. Nach dem Machtwechsel steht dieser Sektor

wegen Strafverfahren gegen Amsträger der abgewählten Regierung im Brennpunkt des Streits zwischen den politischen Lagern der alten und der neuen Führung.

Der Präsident des Europäischen Rats Donald Tusk forderte nach einem Treffen mit dem georgischen Premierminister in Brüssel am 26. Februar 2015 substantielle Reformen in den Bereichen Rechtsstaatlichkeit und Gerichtswesen. Es müsse ein Klima gegenseitigen Respekts zwischen den politischen Parteien geschaffen werden. Kurz zuvor hatte sich ein hoher Repräsentant der Parlamentarischen Versammlung des Europarats bei einem Georgienbesuch irritiert darüber gezeigt, dass zahlreiche hohe Regierungsbeamte aus der Saakaschwili-Ära eine Freiheitsstrafe verbüßen oder sich in Untersuchungshaft befinden. Jeglichem Verdacht auf »politische Justiz« hält Regierungschef Garibaschwili indes die Forderung nach Gerechtigkeit entgegen. Eine neue Abteilung beim Generalstaatsanwalt habe derzeit mit 10 300 Strafanträgen zu tun, die aus der Gesellschaft gegen ehemalige Amtsträger erhoben wurden, darunter an die 3500 Beschwerden wegen illegaler Übergriffe durch Rechtsschutzorgane und 697 Fälle unrechtmäßiger Enteignung. Aus Meinungsumfragen geht hervor, dass eine Mehrheit der Bevölkerung die Forderung nach Abrechnung mit Amtsmissbrauch unterstützt. Der Verfolgungseifer richtet sich auch auf Ex-Präsident Saakaschwili. Gegen den Rat westlicher Partner, die eine Zuspitzung des politischen Streits befürchteten, setzten die georgischen Behörden ihn im August 2014 auf eine Fahndungsliste, und zwar wegen Gewalt gegen Demonstranten und widerrechtlichen Vorgehens gegen einen Fernsehsender im November 2007. Saakaschwili hält sich außerhalb Georgiens auf – überwiegend in den USA und der Ukraine.

Verhältnis zur Ukraine und zu Russland

Seit 2004 bestanden enge Beziehungen zwischen Tiflis und Kiew, standen doch

Georgien und die Ukraine für die ersten »Farbrevolutionen« im postsowjetischen Raum und für verstärkte Hinwendung nach Westen. Gegenwärtig wendet sich die ukrainische Regierung erneut ihrem georgischen Partner zu – dabei aber überwiegend der abgewählten, nun in der Opposition befindlichen Führung. Präsident Poroschenko ernannte Saakaschwili zu seinem persönlichen Berater und zum Leiter eines »International Advisory Council on Reforms«. Mitstreiter Saakaschwilis erhielten Berater- oder gar Ministerposten in der ukrainischen Regierung, so ein ehemaliger Gesundheitsminister als Chef dieses Ressorts in Kiew. Als Begründung dienen Reformleistungen, die Georgien seit 2004 erbracht hat und die in der Ukraine dringend erforderlich sind. Die georgische Regierung zeigte sich empört über diese Praxis. Sie unterstützt zwar die ukrainische Seite im Konflikt mit Russland, aber mit mehr Zurückhaltung als die Opposition. Diese nährt ihr Feindbild Russland an der Ukraine-Krise und wirft der Regierung vor, im Umgang mit dem großen Nachbarn im Norden der Illusion aufzusitzen, pragmatische Beziehungen unterhalten zu können. Zwar wurden Handelsblockaden zwischen Georgien und Russland aufgehoben sowie Verkehrsverbindungen wiederbelebt. Moskau übt allerdings über die ungelösten Sezessionskonflikte um Abchasien und Südossetien Druck auf Georgiens Außenpolitik aus. In der Auseinandersetzung mit Russland und im innenpolitischen georgischen Diskurs über die eigene Außen- und Sicherheitspolitik steht der Assoziierungsprozess mit der EU hinter der Kooperation mit der Nato zurück. Auf dem Nato-Gipfel in Wales Anfang September 2014 erlangte Tiflis zwar keinen »Membership Action Plan«, aber ein »substantielles Paket« für Kooperation, das die Einrichtung eines gemeinsamen Trainingszentrums in Georgien vorsieht. Vor allem darauf reagierte Russland mit »Verträgen über Allianz und Integration«. Damit bindet es die beiden De-facto-Staaten, die nach dem Krieg mit Georgien 2008 zu russischen Militärprotektoren geworden sind, noch enger an sich.

Ausblick

Das Assoziierungsabkommen stellt anspruchsvolle Reformforderungen an Georgien, von denen einige sehr kostenträchtig sind und externe Unterstützung nicht nur für georgische Regierungsstellen, sondern auch für private Wirtschaftsakteure notwendig machen. Das betrifft in erster Linie die Landwirtschaft, die mit europäischen phytosanitären Standards von Nahrungsmittelsicherheit möglicherweise überfordert ist. Diese Situation besteht zwar in allen assoziierten Transformationsstaaten, ist aber in Georgien besonders ausgeprägt. Hier ist die Produktivität der Landwirtschaft in nachsowjetischer Zeit stärker eingebrochen als in anderen Staaten. Dieser Wirtschaftssektor, in dem mehr als die Hälfte der Bevölkerung tätig ist, trägt nur noch mit knapp 8 Prozent zum Bruttoinlandsprodukt bei.

Georgien kann aber auf politische Bereiche verweisen, mit denen es sich im Raum der Östlichen Partnerschaft positiv hervorhebt. Hierzu zählen nicht nur der durch Wahlen eingeleitete demokratische Machtwechsel, sondern auch das Verhältnis zwischen Staat und Zivilgesellschaft. Der Transformationsindex der Bertelsmann Stiftung etwa wies 2014 eine Verbesserung der Zusammenarbeit zwischen Regierung und Nichtregierungsorganisationen aus. Dies steht in Kontrast zu Nachbarn wie Russland und Aserbaidschan, denn dort verhärtet sich der staatliche Umgang mit Zivilgesellschaft in besorgniserregender Weise. Bei aller berechtigten Kritik an autoritären Tendenzen unter Saakaschwili und an Amtsmissbrauch durch Rechtsschutzorgane wurden doch seit 2004 Verwaltungsreformen durchgeführt, an die die amtierende Regierung anknüpfen kann. Dazu gehören Reformen des öffentlichen Dienstes und der Polizei sowie eine Korruptionsbekämpfung, die diesen Namen verdient und nicht bloß ein Lippenbekenntnis blieb. Georgien hat damit vergleichsweise günstige Voraussetzungen für den Assoziierungsprozess geschaffen.

© Stiftung Wissenschaft und Politik, 2015
Alle Rechte vorbehalten

Das Aktuell gibt ausschließlich die persönliche Auffassung des Autors wieder

SWP
Stiftung Wissenschaft und Politik
Deutsches Institut für Internationale Politik und Sicherheit

Ludwigkirchplatz 3–4
10719 Berlin
Telefon +49 30 880 07-0
Fax +49 30 880 07-100
www.swp-berlin.org
swp@swp-berlin.org

ISSN 1611-6364