



Brüssel, den 17.6.2022  
COM(2022) 405 final

**MITTEILUNG DER KOMMISSION AN DAS EUROPÄISCHE PARLAMENT, DEN  
EUROPÄISCHEN RAT UND DEN RAT**

**Stellungnahme der Kommission zum Antrag Georgiens auf Beitritt zur Europäischen  
Union**

## A. EINLEITUNG

Georgien hat seine europäischen Bestrebungen seit seiner Unabhängigkeitserklärung deutlich zum Ausdruck gebracht. Dieses Streben nach Europa ist in der georgischen Verfassung verankert und wird von den Bürgerinnen und Bürgern Georgiens über das gesamte politische Spektrum hinweg unterstützt (83 % der georgischen Staatsangehörigen befürworten einen EU-Beitritt<sup>1</sup>). Es war Triebfeder für eine Reihe wichtiger Reformen, die auf europäischen Werten und Normen beruhen. Die Bemühungen Georgiens um Fortschritte auf seinem Weg in Richtung Europa wurden mit der ursprünglichen Absicht der Regierung unterstrichen, 2024 einen Beitrittsantrag zu stellen.

### **a) Beitrittsantrag**

Am 3. März 2022 legte Georgien seinen Antrag auf Beitritt zur Europäischen Union vor. Der Antrag wurde im Zusammenhang mit dem Angriffskrieg Russlands gegen die Ukraine gestellt. Am 7. März 2022 forderte der Rat der Europäischen Union die Kommission auf, zu diesem Beitrittsantrag Stellung zu nehmen. Die Staats- und Regierungschefs der EU billigten diesen Beschluss auf ihrer informellen Tagung in Versailles<sup>2</sup>. Georgien erhielt am 11. April 2022 Fragen zu den politischen und wirtschaftlichen Kriterien und am 19. April Fragen zu den Kapiteln des EU-Besitzstands und übermittelte die Antworten am 2. Mai und am 10. Mai.

*In Artikel 49 des Vertrags über die Europäische Union heißt es: „Jeder europäische Staat, der die in Artikel 2 genannten Werte achtet und sich für ihre Förderung einsetzt, kann beantragen, Mitglied der Union zu werden. Das Europäische Parlament und die nationalen Parlamente werden über diesen Antrag unterrichtet. Der antragstellende Staat richtet seinen Antrag an den Rat; dieser beschließt einstimmig nach Anhörung der Kommission und nach Zustimmung des Europäischen Parlaments, das mit der Mehrheit seiner Mitglieder beschließt. Die vom Europäischen Rat vereinbarten Kriterien werden berücksichtigt.“*

*In Artikel 2 heißt es: „Die Werte, auf die sich die Union gründet, sind die Achtung der Menschenwürde, Freiheit, Demokratie, Gleichheit, Rechtsstaatlichkeit und die Wahrung der Menschenrechte einschließlich der Rechte der Personen, die Minderheiten angehören. Diese Werte sind allen Mitgliedstaaten in einer Gesellschaft gemeinsam, die sich durch Pluralismus, Nichtdiskriminierung, Toleranz, Gerechtigkeit, Solidarität und die Gleichheit von Frauen und Männern auszeichnet.“*

Diese Artikel bilden die rechtliche Grundlage dieser Stellungnahme.

Der Europäische Rat kam im Juni 1993 auf seiner Tagung in Kopenhagen zu Schlussfolgerungen:

*„Der Beitritt kann erfolgen, sobald ein [...] Land in der Lage ist, den mit einer Mitgliedschaft verbundenen Verpflichtungen nachzukommen und die erforderlichen wirtschaftlichen und politischen Bedingungen zu erfüllen.*

*Als Voraussetzung für die Mitgliedschaft muss der Beitrittskandidat*

- eine institutionelle Stabilität als Garantie für demokratische und rechtsstaatliche Ordnung, für die Wahrung der Menschenrechte sowie die Achtung und den Schutz von Minderheiten verwirklicht haben;*

---

<sup>1</sup> Nach der Erhebung des National Democratic Institute (NDI) vom Januar 2022.  
[20220311-versailles-declaration-de.pdf \(europa.eu\)](https://www.ndi.org/20220311-versailles-declaration-de.pdf)

- sie erfordert ferner eine funktionsfähige Marktwirtschaft sowie die Fähigkeit, dem Wettbewerbsdruck und den Marktkräften innerhalb der Union standzuhalten.
- [Sie] setzt außerdem voraus, dass die einzelnen Beitrittskandidaten die aus einer Mitgliedschaft erwachsenden Verpflichtungen übernehmen und sich auch die Ziele der politischen Union sowie der Wirtschafts- und Währungsunion zu eigen machen können.“

Im Dezember 1995 hob der Europäische Rat auf seiner Tagung von Madrid die Notwendigkeit hervor, „die Voraussetzungen für eine schrittweise und harmonische Integration dieser Länder zu schaffen, und zwar insbesondere durch die Entwicklung der Marktwirtschaft, die Anpassung der Verwaltungsstrukturen dieser Länder und die Schaffung stabiler wirtschaftlicher und monetärer Rahmenbedingungen.“

Im Dezember 2006 einigte sich der Europäische Rat darauf, „dass die auf Konsolidierung, Konditionalität und Kommunikation gestützte Erweiterungsstrategie, verbunden mit der Fähigkeit der EU zur Integration neuer Mitglieder, die Grundlage für einen erneuerten Konsens über die Erweiterung bildet“.

In dieser Stellungnahme prüft die Kommission den Beitrittsantrag Georgiens auf der Grundlage der Fähigkeit des Landes, die vom Europäischen Rat in Kopenhagen im Jahr 1993 und in Madrid im Jahr 1995 aufgestellten Kriterien zu erfüllen, insbesondere hinsichtlich der Verwaltungskapazität des Landes. In der Stellungnahme werden auch die Bemühungen Georgiens bei der Erfüllung seiner Verpflichtungen aus dem Assoziierungsabkommen (AA) einschließlich der vertieften und umfassenden Freihandelszone (DCFTA) berücksichtigt. Die Kommission wird die Auswirkungen des Beitritts Georgiens in den einzelnen Bereichen der EU-Politik zu einem späteren Zeitpunkt bewerten.

## **b) Die Beziehungen zwischen der EU und Georgien**

Die Beziehungen zwischen der EU und Georgien wurden in der Zeit nach der Unabhängigkeitserklärung Georgiens im Jahr 1991 aufgenommen. Die Europäische Gemeinschaft pflegt seit 1992 Beziehungen zu Georgien. 1996 wurde ein Partnerschafts- und Kooperationsabkommen (PKA) unterzeichnet, das 1999 in Kraft trat.

Im Juni 2014 wurde ein Assoziierungsabkommen (AA) einschließlich einer vertieften und umfassenden Freihandelszone (DCFTA) unterzeichnet, das am 1. Juli 2016 vollständig in Kraft trat. Das AA/DCFTA ist das wichtigste bilaterale Rechtsinstrument und bildet die Grundlage für die Vertiefung der politischen Beziehungen, stärkere wirtschaftliche Verbindungen, die Förderung gemeinsamer Werte und eine verstärkte Zusammenarbeit in Bereichen von beiderseitigem Interesse. Das Abkommen enthält verbindliche Bestimmungen und sieht eine verstärkte Zusammenarbeit vor. In ihrer Präambel würdigte die EU die europäischen Bestrebungen und die Entscheidung Georgiens für Europa, einschließlich seines Engagements für den Aufbau einer vertieften und tragfähigen Demokratie und einer Marktwirtschaft. Auf der Grundlage des AA/DCFTA hat Georgien in vielen Bereichen eine Reihe anspruchsvoller Reformen durchgeführt und seine Rechtsvorschriften dem Besitzstand der EU erfolgreich angenähert. Eines der Gremien, die im Rahmen des Assoziierungsabkommens zwischen der Europäischen Union und Georgien eingerichtet wurden, ist die Plattform der Zivilgesellschaft EU-Georgien. Sie ermöglicht es den Organisationen der Zivilgesellschaft auf beiden Seiten, den Umsetzungsprozess zu überwachen und Empfehlungen an die zuständigen Behörden auszuarbeiten.

In den Assoziierungsagenden, die anschließend zwischen der EU und Georgien vereinbart

wurden, werden klare Prioritäten für die Umsetzung des Assoziierungsabkommens und der DCFTA festgelegt. Die neue Assoziierungsagenda (2021-2027), die sich auf Demokratie, Menschenrechte und gute Regierungsführung, Freiheit, Sicherheit und Recht sowie wirtschaftliche, handelspolitische und sektorale Zusammenarbeit konzentriert, soll in Kürze verabschiedet werden.

Die georgische Regierung übt keine wirksame Kontrolle über ihre Regionen Abchasien und Südossetien aus. Die EU unterstützt die Souveränität und territoriale Integrität Georgiens innerhalb seiner international anerkannten Grenzen und engagiert sich seit 2008 für eine friedliche Konfliktlösung, unter anderem durch die EU-Beobachtermission und den EU-Sonderbeauftragten für den Südkaukasus und die Krise in Georgien.

Die EU unterstützt Georgien bereits seit Längerem und konnte dabei Ergebnisse erzielen. Auf die EU entfällt der größte Anteil der finanziellen Hilfe für Georgien. Im Zeitraum 2014-2021 belief sich die EU-Unterstützung auf 819,2 Mio. EUR in Form von Zuschüssen im Rahmen des Europäischen Nachbarschaftsinstruments, 166 Mio. EUR in Form von Darlehen und Zuschüssen im Rahmen des Makrofinanzhilfeprogramms zur Unterstützung der sozioökonomischen Entwicklung und 159,6 Mio. EUR aus außenpolitischen Instrumenten. Unter enger Einbindung der Mitgliedstaaten nach dem „Team Europa“-Konzept unterstützt die EU Georgien bei der Entwicklung politischer Strategien und bei der Umsetzung umfassender Reformen. Zu den wichtigsten Programmen gehören die Unterstützung der Landwirtschaft und der ländlichen Entwicklung (ENPARD), die Unterstützung der öffentlichen Finanzverwaltung sowie die Förderung der Wirtschafts- und Unternehmensentwicklung.

Mit dem Wirtschafts- und Investitionsplan für die Östliche Partnerschaft<sup>3</sup> sollen 3,9 Mrd. EUR an öffentlichen und privaten Investitionen für die wirtschaftliche Entwicklung des Landes mobilisiert werden, einschließlich auf das Land zugeschnittener Schlüsselinvestitionen.

Die EU und andere Finanzinstitutionen arbeiten Hand in Hand, um Georgien bei seinen Reformbemühungen zu unterstützen. Seit 2014 haben die Europäische Bank für Wiederaufbau und Entwicklung und die Europäische Investitionsbank Darlehen in Höhe von 2,3 Mrd. EUR bzw. 1,6 Mrd. EUR bereitgestellt. Zudem arbeitet die EU eng mit der Weltbank und dem Internationalen Währungsfonds zusammen, die das Land als zentrale Partner seit 2014 maßgeblich unterstützen. Im Jahr 2021 wurden 12,5 Mio. EUR für die Stärkung der Kapazitäten der medizinischen, technischen und logistischen Einheiten der georgischen Streitkräfte bereitgestellt.

Georgische Staatsangehörige können seit März 2017 visumfrei in den Schengen-Raum einreisen. Ein Rückübernahmeabkommen zwischen der Europäischen Union und Georgien ist seit 2011 in Kraft.

Georgien ist Vertragspartei des Vertrags zur Gründung der Energiegemeinschaft und des Übereinkommens über den gemeinsamen Luftverkehrsraum; beides trägt zur Annäherung der georgischen Rechtsvorschriften an den Besitzstand der EU bei. Zudem ist das Land Vollmitglied der Vereinten Nationen und des Europarats und Teilnehmerstaat der Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (OSZE).

Seit 2014 hat Georgien seine Teilnahme an EU-Programmen schrittweise ausgeweitet. Es nimmt derzeit an Horizont Europa, Kreatives Europa, EU4Youth und dem Interreg-Programm „Schwarzmeer“ teil und ist kürzlich dem Zollprogramm beigetreten. Darüber hinaus können Organisationen und Einzelpersonen aus Georgien an bestimmten Maßnahmen der Programme Erasmus+ und Europäisches Solidaritätskorps teilnehmen. Im November 2018 fand in Brüssel ein Treffen auf hoher Ebene zwischen der Europäischen Kommission und der georgischen

---

<sup>3</sup> SWD(2021) 186 final.

Regierung statt.

Darüber hinaus hat das Land mit einer Reihe von EU-Agenturen Arbeitsvereinbarungen oder Absichtserklärungen unterzeichnet, darunter die Europäische Agentur für die Grenz- und Küstenwache (Frontex), die Agentur der Europäischen Union für Flugsicherheit (EASA), die Agentur der Europäischen Union für justizielle Zusammenarbeit in Strafsachen (Eurojust), die Europäische Fischereiaufsichtsagentur (EFCA), die Europäische Agentur für Sicherheit und Gesundheitsschutz am Arbeitsplatz (EU-OSHA), die Europäische Umweltagentur (EUA), die Europäische Behörde für Lebensmittelsicherheit (EFSA), das Europäische Zentrum für die Prävention und die Kontrolle von Krankheiten (ECDC), die Agentur der Europäischen Union für die Aus- und Fortbildung auf dem Gebiet der Strafverfolgung (CEPOL), die Europäische Stiftung für Berufsbildung (ETF), die Europäische Beobachtungsstelle für Drogen und Drogensucht (EMCDDA), das Amt der Europäischen Union für geistiges Eigentum (EUIPO), das Europäische Polizeiamt (Europol) und die Europäische Agentur für die Sicherheit des Seeverkehrs (EMSA).

Georgien ist Mitglied der Östlichen Partnerschaft. Die Östliche Partnerschaft beruht auf dem Grundsatz der Inklusivität und Differenzierung. Wie der russische Krieg in der Ukraine gezeigt hat, sind die multilaterale Zusammenarbeit und der multilaterale Zusammenhalt wichtiger denn je, ebenso wie die Stärkung der Widerstandsfähigkeit der Region. Auch künftig wird es wichtig sein, einen Schwerpunkt auf die bilateralen Beziehungen zu legen, damit Georgien unter anderem in den Bereichen Regierungsführung, Justiz und Rechtsstaatlichkeit wichtige Reformen durchführen kann.

## **B. BEITRITTSKRITERIEN**

### **1. POLITISCHE KRITERIEN**

Grundlage dieser Bewertung sind die Kopenhagener Kriterien hinsichtlich der institutionellen Stabilität als Garantie für demokratische und rechtsstaatliche Ordnung, die Wahrung der Menschenrechte und die Achtung und den Schutz von Minderheiten.

#### **1.1. Demokratie**

Gemäß seiner **Verfassung** ist Georgien eine parlamentarische Demokratie, in der die Legislativbefugnisse vom Parlament und die Exekutivbefugnisse von der Regierung wahrgenommen werden. Die Verfassung garantiert die wesentlichen Grundsätze eines demokratischen Staats, einschließlich Rechtsstaatlichkeit, freier Wahlen und des Schutzes der Menschenrechte. Der Vorrang des Völkerrechts ist in der Verfassung ausdrücklich verankert, da dort festgelegt ist, dass ein internationaler Vertrag Vorrang vor innerstaatlichem Recht hat, sofern er nicht mit der Verfassung oder einem Verfassungsabkommen kollidiert.

Der Oberste Gerichtshof ist das höchste Gericht mit allgemeiner Zuständigkeit, während das Verfassungsgericht die verfassungsrechtliche Zuständigkeit ausübt.

Der/Die **Präsident/in** Georgiens ist Staatsoberhaupt und wird für eine Amtszeit von fünf Jahren gewählt. Er/sie ist förmlich Leiter der Streitkräfte und hat ansonsten überwiegend repräsentative Funktionen, einschließlich der Vertretung des Landes in den Außenbeziehungen, wobei die Zustimmung der Regierung erforderlich ist. Die Exekutivgewalt wird von der **Regierung** ausgeübt, die sich aus einem Ministerpräsidenten/einer Ministerpräsidentin und 12 Ministerinnen und Ministern zusammensetzt.

Das **Parlament** ist der Gesetzgeber in Georgien und verabschiedet Rechtsvorschriften, einschließlich Änderungen der Verfassung. Es übt die demokratische Kontrolle und Aufsicht über die Exekutive aus. Nicht alle parlamentarischen Verfahren funktionieren ordnungsgemäß nach dem Grundsatz der Kontrolle und Rechenschaftspflicht; dies ist vor allem auf starke Spannungen zwischen den zwei wichtigsten politischen Parteien aufgrund einer Polarisierung im politischen Dialog zurückzuführen. Die von der EU vermittelte Vereinbarung vom 19. April 2021 bot die Gelegenheit, diese Polarisierung zu verringern und einen parteiübergreifenden Konsens über entscheidende Reformen zu erzielen, insbesondere in den Bereichen Wahlen und Justiz. Diese Gelegenheit wurde von den politischen Eliten Georgiens jedoch nicht genutzt. Es muss noch mehr getan werden, um die Polarisierung zu verringern und die Aufsicht und Kontrolle des Parlaments über die Regierung sowie eine wirksame Kontrolle der legislativen Entwicklungen durch das Parlament zu verbessern.

Das **Wahlrecht** steht insgesamt im Einklang mit den einschlägigen internationalen Standards. Aufgrund von Verfassungsänderungen im Jahr 2020 wurden die Parlamentswahlen 2020 nach einem gemischten System abgehalten, wobei 120 Sitze nach dem Verhältniswahlrecht und 30 Sitze nach dem Mehrheitswahlrecht vergeben wurden und eine Schwelle von 1 % galt. Im Einklang mit diesen Änderungen werden die Parlamentswahlen 2024 vollständig nach dem Verhältniswahlrecht abgehalten. Die Verabschiedung weiterer Verfassungsänderungen durch das Parlament, die in der Vereinbarung vom 19. April vorgesehen sind und in denen unter anderem die Schwelle für die Aufnahme in das Parlament ab 2024 festgelegt wird, steht noch aus.

Nach Angaben des Büros für demokratische Institutionen und Menschenrechte (BDIMR) waren die Parlamentswahlen 2020 von Wettbewerb geprägt und fanden im Allgemeinen unter Achtung der Grundrechte statt. Das BDIMR wies darüber hinaus auf Vorwürfe in Bezug auf einen Druck auf die Wähler, Stimmenkauf und eine unscharfe Trennung zwischen Regierungspartei und Staat hin. In Bezug auf die Transparenz der Wahlkampf- und Parteienfinanzierung und die Bekämpfung des Missbrauchs staatlicher Mittel, die Schlichtung von Wahlstreitigkeiten, die Kriterien für die Gewährung und Durchführung von Nachzählungen sowie eine ausgewogene und unparteiische Berichterstattung in den Medien muss noch mehr getan werden. Die Empfehlungen des BDIMR aus den Jahren 2020 und 2021 sollten umfassend berücksichtigt werden.

Das Dringlichkeitsverfahren für den Erlass von Rechtsvorschriften, das auch für Bereiche gilt, die für die Zusagen gegenüber der EU relevant sind, wurde häufig und mitunter auch für institutionell sensible Fragen genutzt, die einen breiteren Konsens erfordern hätten. Zwar gibt es einen Rechtsrahmen, der umfassende Folgenabschätzungen für vorgeschlagene Rechtsvorschriften vorsieht, doch wird dieser nur teilweise umgesetzt.

Die unabhängige Rechenschaftspflicht und die demokratische Kontrolle, die auch durch die Ombudsstelle ausgeübt werden, sowie eine wirksame Aufsicht über die Strafverfolgungsbehörden und die Kontrolle der Verarbeitung personenbezogener Daten sollten verstärkt werden.

Georgien verfügt über eine gut entwickelte, vielfältige und dynamische **Zivilgesellschaft**, die Handlungsfreiheit genießt. Der Rechtsrahmen des Landes bietet günstige Bedingungen für eine aktive Zivilgesellschaft. Die Vereinigungsfreiheit ist geschützt, und es gibt spezielle Vorschriften für den gemeinnützigen Sektor, einschließlich einer differenzierten Steuerregelung. Mechanismen für die Konsultation der Öffentlichkeit bei der Politikgestaltung und Rechtsetzung sind vorhanden und werden genutzt. In jüngster Zeit wurden einige zivilgesellschaftliche Organisationen von der politischen Konsultation ausgeschlossen; dies muss korrigiert werden.

## **1.2. Reform der öffentlichen Verwaltung**

Der Rechtsrahmen für die öffentliche Verwaltung und das System des öffentlichen Dienstes stehen weitgehend im Einklang mit den europäischen Grundsätzen für die öffentliche Verwaltung und den europäischen Standards und Vorgehensweisen. Die Regierung muss die Rechtsvorschriften weiter umsetzen und für ein stabiles, rechenschaftspflichtiges und transparentes System des öffentlichen Dienstes sorgen.

Mehrere Regierungen wandten einen **strategischen Rahmen für die Reform der öffentlichen Verwaltung** an, der auf der Strategie für die Reform der öffentlichen Verwaltung 2015-2020 beruhte. Eine neue Strategie wird derzeit ausgearbeitet. Das Regierungsprogramm 2021-2024 mit dem Titel „Für den Aufbau eines europäischen Staates“ enthält Zielvorstellungen für den Aufbau eines professionellen, integren und gestrafften Systems der staatlichen Verwaltung.

Was die **Mehrebenen-Governance** betrifft, stehen die Dekonzentration und Dezentralisierung des staatlichen Governance-Systems im Mittelpunkt des Regierungsprogramms 2021-2024, um bis 2024 nach europäischen Standards erfolgreich eine Selbstverwaltung auf lokaler Ebene aufzubauen und die sektorbezogene zentrale Governance in eine wirksame lokale und territoriale Governance umzuwandeln.

Die Reform der **öffentlichen Finanzverwaltung** (PFM) stützt sich auf die PFM-Strategie 2019-2022. Eine neue Strategie wird derzeit ausgearbeitet. Es ist ein mittelfristiger Haushaltsrahmen der Regierung für 2022-2025 vorhanden, und der Haushalt 2022 sowie das jährliche Haushaltsverfahren sind recht gut entwickelt. Die Haushaltstransparenz ist weiterhin hoch, und es werden Reformen im Bereich der externen Rechnungsprüfung, der parlamentarischen Kontrolle und der Vergabe öffentlicher Aufträge in Angriff genommen.

Die **Verwaltung des öffentlichen Dienstes und der Humanressourcen** beruht auf einem kohärenten Rechtsrahmen, der die Umsetzung des Systems des öffentlichen Dienstes und die Kontinuität bei der Modernisierung und beim Aufbau von Kapazitäten in der öffentlichen Verwaltung gewährleistet. Es bedarf weiterer Anstrengungen, um einen leistungsorientierten, professionellen öffentlichen Dienst auf allen Verwaltungsebenen sowie transparente Einstellungs-, Beförderungs- und Entlassungsverfahren zu gewährleisten.

Für die **Entwicklung und Koordinierung der Politik** der Zentralregierung sind Institutionen und ein Rechtsrahmen vorhanden und sie funktionieren. Dies ist eine rechtliche und verfahrenstechnische Grundlage für eine faktengestützte Politikgestaltung. Dieser Rahmen muss durchgesetzt werden, und es besteht Spielraum für eine weitere Stärkung der Kapazitäten und der Umsetzung der politischen Überwachung.

Die Zentralregierung ist rational organisiert, und der Rechtsrahmen wird derzeit verbessert, um für eine effiziente und kohärente **Rechenschaftspflicht** zwischen Aufsichtsstellen und nachgeordneten Stellen zu sorgen. Der Zugang zu öffentlichen Informationen wird durch einen Rechtsrahmen gewährleistet, doch die Verwaltungskapazitäten für ihre wirksame Umsetzung müssen im Einklang mit einer Überprüfung des Gesamtrahmens noch weiter ausgebaut werden.

Eine zentrale Priorität der Regierung ist es, eine stärker nutzerorientierte **Erbringung von Dienstleistungen** zu gewährleisten. Georgien hat das Netz zentraler Anlaufstellen für öffentliche Dienste auf zentraler und lokaler Ebene weiter ausgebaut, und die Regierung bietet **zahlreiche elektronische öffentliche Dienste** an. Im Mittelpunkt der Strategie für Basisdaten und Leitlinien 2018-2021 stand die Notwendigkeit, den öffentlichen Dienst zu modernisieren und auszubauen, um den Erfordernissen der Bürgerinnen und Bürgern besser gerecht zu werden. Darüber hinaus wurden im Fahrplan für die Reform der öffentlichen Verwaltung 2020 einige Lücken bei der Gestaltung und Erbringung öffentlicher Dienstleistungen aufgezeigt, die geschlossen werden müssen.

### 1.3. Rechtsstaatlichkeit

In den letzten Jahren hat das Land zahlreiche legislative und institutionelle Reformen zur Stärkung der Rechtsstaatlichkeit durchgeführt, unter anderem bei der Bekämpfung von Korruption und organisierter Kriminalität. Insgesamt sind die konstitutionellen und sonstigen rechtlichen Instrumente vorhanden, um die Achtung der Rechtsstaatlichkeit auf allen Ebenen zu gewährleisten. Die praktische Umsetzung und Durchsetzung muss jedoch konsolidiert werden. Darüber hinaus standen die jüngsten Entwicklungen nicht im Einklang mit den Empfehlungen der Venedig-Kommission und führten zu einer Schwächung der Unabhängigkeit wichtiger Justizorgane.

#### a) Justiz

Der Rechtsrahmen für die Arbeitsweise der Justiz und die Kapazität und Organisation des georgischen Justizsystems wurde in vier aufeinanderfolgenden Reformwellen verbessert. Die Fortschritte bei den Justizreformen und deren Umsetzung sind jedoch ins Stocken geraten, und es waren einige Rückschritte zu verzeichnen. Die öffentliche Wahrnehmung hinsichtlich der Unabhängigkeit der Justiz hat sich verschlechtert. Georgien hat noch keinen strategischen Rahmen für die Justizreform nach 2020 verabschiedet.

Der **Verfassungs- und Rechtsrahmen** garantiert grundsätzlich die Unabhängigkeit und Unparteilichkeit der Justiz, einschließlich spezifischer Garantien für Richter. Es gibt Ethikkodizes für Richter und Staatsanwälte sowie ein Beschwerdeverfahren. Zudem besteht ein System zur Überprüfung der Vermögenserklärungen von Richtern und Staatsanwälten, dessen praktische Umsetzung jedoch noch verbessert werden muss.

Die Ernennung von Richtern und Staatsanwälten beruht weitgehend auf deren Leistung und objektiven Kriterien und erfolgt im Rahmen öffentlicher Auswahlverfahren. Die Präsidenten der einzelnen Gerichte werden vom Hohen Justizrat ernannt. Eine Priorität besteht jedoch darin, den Hohen Justizrat grundlegend zu reformieren, um seine Transparenz, Integrität und Rechenschaftspflicht im Einklang mit den Empfehlungen der Venedig-Kommission und des Büros für demokratische Institutionen und Menschenrechte der Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (OSZE) zu erhöhen, auch bei Ernennungen, Beurteilungen, Beförderungen, Versetzungen, Disziplinarmaßnahmen und Berufungen. Die fünf nicht-richterlichen Mitglieder des Hohen Justizrats wurden trotz lange unbesetzter Stellen noch nicht ernannt. Hinsichtlich der kürzlich erfolgten Ernennung von zwei Richtern des Hohen Justizrates wurden zudem Bedenken geäußert. In die veröffentlichten Beschlüsse des Hohen Justizrats sollten Erläuterungen zu ihrer Begründung aufgenommen werden.

Zwar gibt es ein System für die nominale Zufallszuweisung von Rechtssachen an Richter, doch muss noch mehr getan werden, um die zahlreichen Ausnahmen von dieser Regel zu verringern und eine Einflussnahme auf die Zuweisung prominenter Fälle zu verhindern.

Alle Richter am Obersten Gerichtshof wurden für eine lebenslange Amtszeit ernannt, obwohl die EU wiederholt dazu aufgefordert hat, das Ernennungsverfahren auszusetzen und zu überarbeiten, um es mit den Empfehlungen der Venedig-Kommission in Einklang zu bringen. Georgien muss das Gesetz über ordentliche Gerichte mit den Empfehlungen in den Stellungnahmen der Venedig-Kommission zu den geltenden Rechtsvorschriften und den Empfehlungen des BDIMR zu den Verfahren in Einklang bringen.

Es muss noch in vollem Umfang sichergestellt werden, dass im Einklang mit den Datenschutzvorschriften ein offener Zugang zu begründeten Gerichtsentscheidungen besteht.

Was die Staatsanwaltschaft betrifft, so muss das Verfahren zur Ernennung des Generalstaatsanwalts verbessert werden, um die Autonomie des Amtes/der Funktion zu gewährleisten. Georgien hat sich in der Assoziierungsagenda verpflichtet, im Parlament Abstimmungen mit qualifizierter Mehrheit einzuführen, was in diesem Zusammenhang der Hauptempfehlung der Venedig-Kommission entspricht.

Der Haushalt 2020 für das Justizsystem belief sich auf 32,4 Mio. EUR (0,23 % des BIP). Die Zahl der Richter (329) und die Zahl der Staatsanwälte (414) ist gemessen am europäischen Durchschnitt von 21 Richtern/12 Staatsanwälten je 100 000 Einwohner gering (9 Richter und 12 Staatsanwälte je 100 000 Einwohner in Georgien<sup>4</sup>). Richter werden an der Justizhochschule ausgebildet, was als angemessen bewertet wird. Staatsanwälte werden von der Generalstaatsanwaltschaft ausgebildet.

Der Oberste Gerichtshof veröffentlicht jährliche statistische Daten zu den Rechtssachen an den ordentlichen Gerichten Georgiens. Der Hohe Justizrat veröffentlicht Tätigkeitsberichte, die mehrere Jahre abdecken. Es gibt ein integriertes Fallbearbeitungssystem, in das jedoch ein statistisches Element aufgenommen werden muss. Was die **Effizienz** betrifft, so stieg die Dispositionszeit in zivil- und handelsrechtlichen Streitsachen im Jahr 2020 auf 433 Tage gegenüber 274 Tagen im Jahr 2018. Die Verfahrensabschlussquote ging auf 87 % zurück (91 % im Jahr 2018). Die Dispositionszeit gibt nach wie vor Anlass zu großer Besorgnis. Der Rückstau anhängiger Gerichtsverfahren beläuft sich auf 4 322 bzw. 746 Fälle in erster bzw. zweiter Instanz.

#### b) Korruptionsbekämpfung

Georgien hat umfassende Rechtsreformen im Bereich der Korruptionsbekämpfung eingeleitet, um seine Rechtsvorschriften dem Besitzstand der EU und internationalen Normen anzunähern. Es ist Teilnehmerstaat der Staatengruppe des Europarates gegen Korruption (GRECO) und des Antikorruptionsnetzes der Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (OECD/ACN). Georgien ist Vertragspartei aller zentralen internationalen Übereinkommen zur Bekämpfung von Korruption, einschließlich des Übereinkommens der Vereinten Nationen gegen Korruption (UNCAC). Korruption ist nach wie vor ein Problem, das weiterer Aufmerksamkeit bedarf.

Eine große Zahl von Korruptionsfällen, an denen Beamte der unteren und mittleren Ebene beteiligt waren, wurde erfolgreich strafrechtlich verfolgt, vor allem im Bereich des öffentlichen Auftragswesens.

Es gibt ein System der Vermögenserklärungen öffentlicher Bediensteter, und die Gesetze regeln Interessenkonflikte und den Schutz von Hinweisgebern. Der Anwendungsbereich des Gesetzes über die Vermögenserklärung sowie seine Umsetzung und Überwachung sollten verbessert werden (da Familienangehörige nicht erfasst sind), und Hinweisgeber müssen besser geschützt werden. Es gibt keine zentrale unabhängige Antikorruptionsbehörde, die sich unabhängig mit Interessenkonflikten, der Überprüfung von Vermögenserklärungen, der Prüfung der Ausgaben politischer Parteien und dem Schutz von Hinweisgebern befasst. Die Verwaltungskapazitäten für eine wirksame Kontrolle der Parteienfinanzierung und der Wahlkampffinanzierung müssen gestärkt werden.

Es gibt keine Strafverfolgungsbehörden, Staatsanwaltschaften oder Fachgerichte, die sich speziell mit der Bekämpfung von Korruption auf hoher Ebene befassen. Es muss daher mehr getan werden, um die Untersuchungen in diesem Bereich zu verstärken. Die Korruptionsbekämpfungsstelle ist Teil der staatlichen Sicherheitsdienste. Die Politik wird

---

<sup>4</sup>Laut der im Europarat angesiedelten Europäischen Kommission für die Wirksamkeit der Justiz.

derzeit umgesetzt, doch die **Strategie zur Korruptionsbekämpfung** in Georgien wird dadurch beeinträchtigt, dass der Nationale Rat für Korruptionsbekämpfung seit 2019 nicht mehr zusammentritt. Das Sekretariat dieses Rates wurde Anfang 2021 vom Justizministerium in die Regierungsverwaltung verlegt und ist noch immer unterbesetzt. Für den Zeitraum 2021-2022 wurden noch keine neue nationale Korruptionsbekämpfungsstrategie und kein neuer Aktionsplan entwickelt.

Was die **Erfolgsbilanz** bei Korruptionsfällen auf hoher Ebene betrifft, so wurden seit 2020 insgesamt 28 Urteile erlassen, wobei in 21 Fällen Personen wegen Korruption verurteilt wurden, darunter ein stellvertretender Minister, ein stellvertretender Bezirksstaatsanwalt, Gouverneure und Mitglieder von Gemeinderäten. Es muss jedoch noch mehr getan werden, um Korruption auf hoher Ebene zu bekämpfen und insbesondere die Rolle umfangreicher Partikularinteressen und ihren Einfluss sowohl im wirtschaftlichen als auch im politischen Bereich anzugehen.

### c) Organisierte Kriminalität

Georgien hat das Übereinkommen der Vereinten Nationen gegen die grenzüberschreitende organisierte Kriminalität sowie seine Protokolle über den Menschenhandel und die Schleppung von Migranten ratifiziert. In diesen Bereichen steht das Strafbuch teilweise im Einklang mit dem EU-Bestand, und die Rechtsvorschriften zur Bekämpfung von Geldwäsche spiegeln teilweise die Empfehlungen der FATF und die einschlägigen internationalen Rechtsvorschriften wider; einige Empfehlungen von MONEYVAL wurden jedoch noch nicht umgesetzt. Die Schaffung eines umfassenden Rahmens für die Bekämpfung von Finanzkriminalität und Geldwäsche und die Gewährleistung seiner wirksamen Umsetzung sind von entscheidender Bedeutung, um den erheblichen Risiken entgegenzuwirken, die von diesen Aktivitäten ausgehen. Nach der georgischen Strafprozessordnung haben Staatsanwälte bis zu zehn Jahre Zeit, um Vermögenswerte nach der Verurteilung aufzuspüren und zu identifizieren. Das Gesetz über die Beschlagnahme von Erträgen aus Straftaten ist teilweise dem EU-Bestand angeglichen. Die nationale Strategie zur Bekämpfung organisierter Kriminalität 2021–2024 und der Aktionsplan 2021-2022 wurden im September 2021 genehmigt.

Ermittlungen im Bereich der organisierten Kriminalität werden je nach Art der Straftat von mehreren Behörden und Institutionen durchgeführt. Die Koordination obliegt dem georgischen behördenübergreifenden Koordinierungsrat für die Bekämpfung organisierter Kriminalität. Kriminalstatistiken werden vom Innenministerium in einer Fallverwaltungsdatenbank erhoben.

Georgien hat eine Arbeitsvereinbarung mit der Agentur der Europäischen Union für die Aus- und Fortbildung auf dem Gebiet der Strafverfolgung (CEPOL), ein Abkommen über operative und strategische Kooperation mit der Strafverfolgungsagentur der Europäischen Union (Europol) und eine Absichtserklärung mit der Europäischen Beobachtungsstelle für Drogen und Drogensucht (EBDD) unterzeichnet. Georgien beteiligt sich an der Europäischen multidisziplinären Plattform gegen kriminelle Bedrohungen (EMPACT). Zudem ist das Land Mitglied von Interpol.

Die Zahl der Verurteilungen im Bereich der organisierten Kriminalität ist im Vergleich zum geschätzten Wert dieses kriminellen Marktes nach wie vor relativ gering. Im Jahr 2020 hat Georgien fünf auf hoher Ebene angesiedelte Fälle strafrechtlich verfolgt, und weitere 49 Personen wurden wegen Mitgliedschaft in kriminellen Vereinigungen festgenommen und angeklagt. 152 Cyberkriminelle wurden von der Polizei festgenommen und vor Gericht gestellt.

Die Zahl der abgeschlossenen Strafverfahren wegen mutmaßlicher Straftaten, die von organisierten kriminellen Gruppen begangen wurden, hat sich in den letzten Jahren langsam

erhöht, ist aber nach wie vor relativ gering (2021 – 499 Fälle, 2020 – 377 Fälle, 2019 – 293 Fälle). Es gibt nur sehr wenige abgeschlossene Untersuchungen zum Menschenhandel (2021 – 45 Fälle, 2020 – 57 Fälle, 2019 – 10 Fälle). 2020 gab es 20 rechtskräftige Verurteilungen wegen organisierter Kriminalität.

Georgien liegt an einem wichtigen Knotenpunkt für den Schmuggel illegaler Waren (insbesondere Drogen und Waffen) in die EU. Menschenhandel bietet weiterhin Anlass zur Sorge. Georgien ist in erster Linie ein Herkunftsland und in geringerem Maße Ziel- und Transitland für Menschenhandel. Im Jahr 2020 wurden 13 Fälle strafrechtlich verfolgt.

Georgien hat im Rahmen seiner nationalen Strategie und der entsprechenden Aktionspläne erhebliche Anstrengungen zur Bekämpfung der organisierten Kriminalität unternommen und die Zusammenarbeit mit Europol und den EU-Mitgliedstaaten intensiviert. Es sind kontinuierliche und nachhaltige Anstrengungen erforderlich, um die Kapazitäten der Strafverfolgungsbehörden zur wirksamen Bekämpfung organisierter Kriminalität weiter zu stärken.

#### **1.4. Grundrechte**

##### a) Internationaler Rahmen

Georgien hat die wichtigsten internationalen Menschenrechtsinstrumente ratifiziert, darunter die Europäische Menschenrechtskonvention, das Übereinkommen der Vereinten Nationen über die Rechte des Kindes und seine Fakultativprotokolle, das Übereinkommen zur Beseitigung jeder Form von Gewalt gegen Frauen und mit Vorbehalten das Übereinkommen des Europarats zur Verhütung und Bekämpfung von Gewalt gegen Frauen und häuslicher Gewalt (Übereinkommen von Istanbul).

##### b) Rechtlicher und institutioneller Rahmen

Es ist ein rechtlicher und institutioneller Rahmen zur Regelung der Grundrechte vorhanden, und die Gesetze entsprechen europäischen und internationalen Standards.

Die Ombudsstelle wird als Amt des Bürgerbeauftragten bezeichnet. Sie wird als nationaler Präventionsmechanismus benannt und von der Globalen Allianz der nationalen Menschenrechtsinstitutionen mit dem A-Status akkreditiert, da sie weitgehend den Pariser Grundsätzen entspricht. Die Ombudsstelle ist eine unabhängige und gut funktionierende Einrichtung. Insgesamt ist es erforderlich, die Kapazität der für den Schutz und die Durchsetzung der Menschenrechte zuständigen Institutionen, einschließlich Justiz und Polizei, weiter zu verbessern.

Die 2020 ausgearbeitete Menschenrechtsstrategie ist noch nicht verabschiedet, sodass noch keine entsprechenden Aktionspläne genehmigt und umgesetzt werden konnten. Der Staatliche Inspektionsdienst, der für die Untersuchung mutmaßlich von den Strafverfolgungsbehörden begangener Menschenrechtsverletzungen und die Überwachung des Schutzes personenbezogener Daten zuständig ist, wurde kürzlich aufgelöst. Die neu geschaffenen Agenturen – der Sonderermittlungsdienst und die Dienste für den Schutz personenbezogener Daten – müssen ihre Effizienz und Unabhängigkeit noch unter Beweis stellen.

##### c) Wesentliche Grundrechtsfragen

Der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte hat 27 Urteile gegen Georgien erlassen, die in Erwartung ihrer Vollstreckung einer verstärkten Überwachung unterliegen. Dazu gehören Fälle im Zusammenhang mit dem Recht auf Leben und dem Schutz vor Misshandlungen, übermäßiger Anwendung von Gewalt, Missbrauch von Untersuchungshaft, einem mangelnden

Schutz vor homophoben Angriffen und Untätigkeit der Polizei im Zusammenhang mit häuslicher Gewalt.

Es gibt noch immer Fälle von übermäßiger Anwendung von Gewalt und **Misshandlung** durch Strafverfolgungsbeamte, aber das Problem wird in Angriff genommen. Die physischen Bedingungen an Orten des Freiheitsentzugs sind relativ gut, auch in der Untersuchungshaft, wenngleich weitere Investitionen in die Infrastruktur erforderlich sind.

Den Bürgerinnen und Bürgern Georgiens wird das **Recht auf freie Meinungsäußerung** garantiert. Die **Medienlandschaft** ist weitgehend pluralistisch, aber Einschüchterungen sowie physische und verbale Angriffe auf Medienschaffende haben zugenommen, insbesondere im Zusammenhang mit Demonstrationen und Wahlkundgebungen, und die Ermittlungen sind unzureichend. Gerichtsverfahren und Ermittlungen gegen die Eigentümer oppositioneller Medien finden inzwischen häufig statt. Jüngste Urteile haben eine abschreckende Wirkung auf kritische Medienberichterstattung. Die Rechtsvorschriften über die Medienregulierungsbehörde (die georgische nationale Kommission für Kommunikation) müssen weiter an europäische Standards angeglichen werden.

Die georgische Verfassung garantiert den **Schutz vor Diskriminierung**, und das Strafgesetzbuch sieht erschwerende Umstände für Straftaten vor, die Hassverbrechen umfassen (ohne dass der Begriff genannt wird). Insgesamt steht der Rechtsrahmen des Landes in den Bereichen Nichtdiskriminierung und Gleichstellung der Geschlechter weitgehend im Einklang mit dem EU-Besitzstand, wird aber nicht ausreichend durchgesetzt. Es werden weiterhin Anstrengungen unternommen, um das Bewusstsein für die **Gleichstellung der Geschlechter** zu schärfen und die anhaltenden Ungleichheiten zu beseitigen, die Frauen daran hindern, gleiche Rechte in vollem Umfang wahrzunehmen. 19,3 % der 2021 gewählten Mitglieder des Parlaments sind Frauen. Das Ausmaß geschlechtsspezifischer Gewalt, einschließlich häuslicher Gewalt und Femiziden, gibt noch immer Anlass zu großer Sorge. Frauen sind nach wie vor mit **Ungleichheiten** auf dem Arbeitsmarkt konfrontiert; noch immer besteht ein geschlechtsspezifisches Lohngefälle, wobei Frauen im Jahr 2019 insgesamt 36,2 % weniger verdienten als Männer. Nach der Ratifizierung des Übereinkommens von Istanbul durch Georgien im Mai 2017 wurden Arbeiten zur Verbesserung des Zugangs zur Justiz und zur Verbesserung der Qualität der Sozialschutzdienste durchgeführt. Es bedarf weiterer Bemühungen, auch im Hinblick auf die Sensibilisierung der Öffentlichkeit. Es muss mehr getan werden, um die Rechte von Lesben, Schwulen, bi-, trans- und intersexuellen und queeren Personen (LGBTIQ) in Georgien zu schützen, insbesondere angesichts der Ereignisse im Juli 2021.

Es wurde ein Kodex über die Rechte des Kindes angenommen, mit dem ein Rechtsrahmen für den **Schutz der Rechte des Kindes** geschaffen wird. Es gibt keine nationale Strategie zur Bekämpfung von Gewalt gegen Kinder. Die Reform zur Deinstitutionalisierung von Kindern muss noch abgeschlossen werden.

2020 wurde ein Gesetz über die Rechte von **Menschen mit Behinderungen** verabschiedet, und das Fakultativprotokoll zum Übereinkommen der Vereinten Nationen über die Rechte von Menschen mit Behinderungen wurde ratifiziert. Menschen mit Behinderungen sind jedoch nach wie vor eine der am stärksten ausgegrenzten Gruppen.

Es gibt eine staatliche Strategie für staatsbürgerliche Gleichstellung und Integration 2021–2030 und einen dazugehörigen Aktionsplan, aber die sozialen, wirtschaftlichen und kulturellen Rechte von Personen, die **Minderheiten** angehören, und ihre politische Teilhabe werden nach wie vor unzureichend durchgesetzt.

Die Achtung der Privatsphäre in der Kommunikation wurde durch Abhören und illegale Überwachung von Politikern, Journalisten, Aktivisten der Zivilgesellschaft und der

diplomatischen Gemeinschaft in Frage gestellt, u. a. durch Aufzeichnungen im Privatleben und von privater Korrespondenz. Die zugesagten Untersuchungen führen in der Regel nicht zu glaubwürdigen Schlussfolgerungen. Den wiederholten Forderungen – auch der Ombudsstelle – nach einer Verbesserung der Rechenschaftspflicht und einer wirksamen institutionellen Kontrolle muss noch nachgekommen werden.

## **2. WIRTSCHAFTLICHE KRITERIEN**

Grundlage dieser Bewertung sind die Kopenhagener Kriterien in Bezug auf eine funktionierende Marktwirtschaft und die Fähigkeit, dem Wettbewerbsdruck und den Marktkräften innerhalb der Union standzuhalten.

### **2.1. Funktionierende Marktwirtschaft**

Das Pro-Kopf-Bruttoinlandsprodukt (BIP) Georgiens liegt unter Berücksichtigung der Kaufkraftparität (KKP) bei 33 % des EU-Durchschnitts. Das Land verzeichnete in den Jahren vor der COVID-19-Pandemie ein solides Wirtschaftswachstum von rund 5 %. Nach einem pandemiebedingten Rückgang im Jahr 2020 um fast 7 % stieg das BIP 2021 um mehr als 10 % stark an.

Georgien hat bei der Anwendung einer soliden Finanz- und Geldpolitik eine gute Erfolgsbilanz erzielt, wie der Internationale Währungsfonds in mehreren Programmüberprüfungen anerkannt hat. Das Land verfügt über strenge Haushaltsvorschriften, die Obergrenzen für das Haushaltsdefizit (3 % des BIP), die Staatsverschuldung (60 % des BIP) und die Einnahmen vorsehen. Georgien hat diese Vorschriften vor der Pandemie im Allgemeinen eingehalten. Haushaltsdefizit und öffentliche Verschuldung waren mit weniger als 2 % des BIP bzw. rund 40 % des BIP niedrig. Die Haushaltsvorschriften wurden aufgrund der Pandemie für drei Jahre ausgesetzt. Bei dem überwiegenden Teil der Staatsverschuldung Georgiens handelt es sich um Auslandsschulden, die fast ausschließlich von multilateralen und bilateralen Partnern stammen und zu Vorzugskonditionen gewährt wurden.

Die Geldpolitik wird über ein Inflationszielsystem, bei dem die Nationalbank von Georgien (NBG) das mittelfristige Inflationsziel (derzeit 3 %) festlegt und entsprechende Entscheidungen über Zinssätze und andere geldpolitische Instrumente trifft, transparent durchgeführt. Die reale Inflation lag in den letzten Jahren mit leichten Schwankungen nahe an der Zielvorgabe, bevor sie – wie in anderen Volkswirtschaften – seit Mitte 2021 aufgrund externer Schocks stark anstieg. Georgien hat ein flexibles Wechselkurssystem, wobei der Kurs auf dem Devisenmarkt gebildet wird und die NBG sporadisch eingreift. Trotz der allmählichen Abwertung des Lari (um 31 % gegenüber dem Euro zwischen 2016 und 2021) war der Leistungsbilanzsaldo Georgiens vor 2020 kontinuierlich stark negativ und verschlechterte sich während der Pandemie weiter, was dazu führte, dass erhebliche (sowohl private als auch öffentliche) Auslandsschulden angehäuft wurden, was einige Bedenken hinsichtlich der außenwirtschaftlichen Anfälligkeit aufwirft. Die internationalen Reserven Georgiens sind in den letzten Jahren schrittweise gestiegen und deckten 2021 Einfuhren im Umfang von 4,6 Monaten ab.

In den letzten zwei Jahrzehnten hat Georgien ehrgeizige Reformen durchgeführt, um seine wirtschaftspolitische Steuerung und sein Geschäftsklima zu verbessern. Die Tätigkeit der staatsnahen Wirtschaftsinstitutionen kann insgesamt als wirksam betrachtet werden, und das Land erzielt bei den Governance-Indikatoren der Weltbank (Stand 2021) gute Ergebnisse in Bezug auf die Kriterien Wirksamkeit des Regierungshandelns (75. Perzentil unter Berücksichtigung aller Länder der Welt) und Qualität der Regulierung (83. Perzentil). Insbesondere wurden erhebliche Fortschritte in den Bereichen Verwaltung der öffentlichen

Finanzen, öffentliches Beschaffungswesen sowie Steuer- und Zollverwaltung erzielt, nicht zuletzt mithilfe von EU- und IWF-Programmen und dank der damit verbundenen Auflagen.

Die Rahmenbedingungen für Unternehmen in Georgien sind seit Mitte der 2000er Jahre grundlegend liberalisiert. Der OECD zufolge ist es Georgien gelungen, ein rechtliches Umfeld und Rahmenbedingungen für Unternehmen zu schaffen, die hohen Ansprüchen genügen und internationale Anerkennung gefunden haben. Das Land schneidet in allen Dimensionen des jüngsten Politikindex der OECD zu kleinen und mittleren Unternehmen (KMU) (2020) besser ab als andere Länder der Region. Für die Eintragung eines Unternehmens ist nur ein einziges Verfahren erforderlich, das innerhalb eines Tages abgeschlossen werden kann. Zulassungen und andere Hindernisse für den Markteintritt wurden systematisch abgebaut. Durch das 2020 verabschiedete neue Insolvenzgesetz wurden Insolvenzverfahren erleichtert, transparenter gemacht und ihre Dauer und Kosten verringert. Mit dem 2021 verabschiedeten Unternehmensgesetz wurden die Vorschriften über die Rechtsformen von Unternehmen, die Verfahren für ihre Gründung und ihren Betrieb modernisiert. Um ein widerstandsfähiges Unternehmensumfeld zu gewährleisten, muss mehr getan werden, um den Rechtsrahmen und die Durchsetzungsverfahren im Wettbewerbsrecht zu stärken und die Durchsetzung von Verträgen und die Unabhängigkeit der Justiz zu verbessern.

Der staatliche Anteil an der Volkswirtschaft ist sehr bescheiden. Es gibt 236 staatseigene Unternehmen, auf die weniger als 5 % der gesamten Wertschöpfung des Unternehmenssektors entfallen. Da viele staatseigene Unternehmen in den letzten Jahren finanzielle Verluste verzeichnet haben, wird derzeit eine Reform der Governance der staatseigenen Unternehmen durchgeführt. Die Regierung hat 2021 im Einklang mit den OECD-Leitlinien Standards für die Unternehmensführung staatseigener Unternehmen angenommen und entwickelt derzeit eine umfassende Strategie für staatseigene Unternehmen. Zudem wird derzeit mit dem IWF daran gearbeitet, haushaltspolitische Risiken, die von staatseigenen Unternehmen ausgehen, offenzulegen und zu verhindern.

Georgiens Finanzsektor ist insgesamt solide. Er wird von Banken dominiert und weist eine starke Konzentration auf; die beiden größten (von insgesamt 16) inländischen Banken halten rund drei Viertel der Gesamtaktiva. Der georgische Bankensektor weist ein niedriges Risikoprofil auf: der Anteil notleidender Kredite an den gesamten Bruttokrediten war in den letzten fünf Jahren gering (zwischen 5 % und 8 %), und die Eigenkapitalquote war hoch und stieg weiter an (bis Ende 2021 auf 19,6 %). In der jüngsten IWF-Bewertung der Stabilität des Finanzsektors wird bestätigt, dass das georgische Bankensystem nach der Pandemie trotz einiger in diesem Zeitraum erlittener Verluste widerstandsfähig bleibt. Der Anteil der Kreditvergabe der Banken an den Privatsektor lag mit 80 % des BIP in der Region am höchsten und hat sich in den letzten zehn Jahren mehr als verdoppelt. Der Anteil der Unternehmen ohne Zugang zu Krediten ist in Georgien geringer als in den anderen Ländern der Region, allerdings stellt der Zugang zu Finanzmitteln für viele KMU nach wie vor ein Hindernis dar.

Die Arbeitslosenquote in Georgien lag Ende 2021 bei 19 % und war im Vergleich zu anderen Ländern der Region hoch. Die Beschäftigungsquote war anhaltend niedrig (41,5 % Ende 2021). Dies ist zum Teil auf ein Missverhältnis zwischen den Qualifikationen der Arbeitskräfte und den sich rasch wandelnden Bedürfnissen der Arbeitgeber, auf eine hohe Zahl von in der Subsistenzlandwirtschaft tätigen Personen (in der Statistik als nicht zur Erwerbsbevölkerung gehörend oder arbeitslos eingestuft) sowie auf eine hohe informelle Beschäftigung zurückzuführen, die auf 32 % der Beschäftigung außerhalb des Agrarsektors geschätzt wird. Die öffentliche Arbeitsverwaltung spielte bis vor Kurzem eine sehr begrenzte Rolle, wurde aber nach der Einrichtung der staatlichen Agentur für Beschäftigungsförderung im Jahr 2019 schrittweise gestärkt.

## **2.2. Fähigkeit, dem Wettbewerbsdruck und den Marktkräften innerhalb der EU standzuhalten**

Trotz eines mit einer durchschnittlichen Schulbesuchsdauer von 12,8 Jahren hohen Bildungsstands ist die Qualität des Bildungssystems und der Lehrpläne unzureichend, was zum Teil darauf zurückzuführen ist, dass die Bildungsausgaben niedriger sind (3,8 % des BIP im Jahr 2020) als in anderen Ländern der Region. Die Qualifikationen der Absolventen in Georgien werden in der Rangliste des Wettbewerbsindex des Weltwirtschaftsforums (Global Competitiveness Index, GCI) nur auf Platz 125 von 141 Ländern eingestuft, und bei den im Rahmen der PISA-Bewertung gemessenen Lernergebnissen schneidet Georgien schlechter ab als andere Länder der Region. Die Behörden bemühen sich, die Lehrpläne und -methoden zu verbessern und die berufliche Bildung auszubauen. Im Bereich der beruflichen Bildung wurde 2019 die Nationale Agentur für Berufsqualifikationen eingerichtet. Die FuE-Ausgaben waren in den letzten Jahren mit rund 0,3 % des BIP niedrig. Im Global Competitiveness Index liegt Georgien in Bezug auf die Innovationsfähigkeit auf Platz 91 der Rangliste und damit hinter den meisten Ländern der Region.

Georgiens hat mit einem Anteil von rund 25 % des BIP in den letzten Jahren in großem Umfang investiert, allerdings wurden nur 3-4 % des BIP für die Infrastruktur ausgegeben. Nach einer kürzlich von der EIB und der EBWE durchgeführten gemeinsamen Bewertung hat sich die wichtigste Energieinfrastruktur, einschließlich Erzeugungsanlagen, Übertragungs- und Gasleitungen, in den letzten zwei Jahrzehnten erheblich verbessert. Obwohl es über ein enormes Potenzial für die Erzeugung erneuerbarer Energie verfügt, ist Georgien nach wie vor übermäßig von fossilen Brennstoffen, insbesondere von subventioniertem Gas, abhängig und zu einem Nettoimporteur von Strom geworden. Im Verkehrssektor sind Qualität und Dichte des Straßen- und Schienennetzes trotz allmählicher Verbesserungen nach wie vor gering, was zu langen Fahrzeiten und mangelnder Verkehrssicherheit führt. Für die Wasserversorgung und Abwasserentsorgung außerhalb von Großstädten sowie für die Abfallentsorgung bedarf es erheblicher Infrastrukturinvestitionen. Trotz des beachtlichen Wachstums des IKT-Sektors in den letzten Jahren ist der Zugang zur digitalen Infrastruktur in manchen Teilen des Landes nach wie vor unzureichend.

Die georgische Volkswirtschaft verfügt über eine diversifizierte Wirtschaftsstruktur, wobei der Schwerpunkt auf Sektoren mit geringer Wertschöpfung liegt. Dienstleistungen spielen in der Wirtschaft eine wichtige Rolle, insbesondere die Bereiche Handel und Reparaturen (17 % des BIP im Jahr 2021), Immobilien, Bauwesen, Verkehr und Tourismus. Auf das verarbeitende Gewerbe entfallen 12 % des BIP, auf die Landwirtschaft 7 % und auf den Bergbau 4 %. Die Warenausfuhren sind zwischen 2016 und 2021 stetig gestiegen – von 14 % auf 23 % des BIP. Bei den Exporten dominieren Metalle (Kupfererze und Ferrolegierungen), Lebensmittel (Wein, Spirituosen, Mineralwässer, Haselnüsse) und wiederausgeführte Autos. Georgische Unternehmen sind in sehr begrenztem Umfang an globalen Wertschöpfungsketten beteiligt. Das Land wies in den letzten Jahren durchweg ein erhebliches Handelsdefizit auf, das teilweise durch den Zustrom von Heimatüberweisungen und einen Überschuss in den Sektoren Tourismus und andere Dienstleistungen ausgeglichen wurde.

Das 2014 unterzeichnete Assoziierungsabkommen zwischen der EU und Georgien einschließlich der vertieften und umfassenden Freihandelszone trägt durch die Liberalisierung des Handels und die Angleichung an die Rechtsvorschriften und Normen der EU zur Entwicklung der georgischen Wirtschaft bei. Zwischen dem Inkrafttreten des Assoziierungsabkommens im Jahr 2016 und 2021 stiegen die Ausfuhren Georgiens in die EU um 30 % und die Einfuhren aus der EU um 11 %. Die EU war in den letzten Jahren der wichtigste Handelspartner Georgiens; auf sie entfielen im Jahr 2020 21 % der Ausfuhren und 23 % der Einfuhren des Landes. Georgien verfolgt traditionell eine offene Handelspolitik und

ist seit 2000 Mitglied der WTO.

### **3. FÄHIGKEIT ZUR ÜBERNAHME DER AUS DER EU-MITGLIEDSCHAFT ERWACHSENDEN VERPFLICHTUNGEN**

Die Fähigkeit Georgiens, die aus einer Mitgliedschaft erwachsenden Verpflichtungen zu übernehmen, wurde an folgenden Indikatoren gemessen:

- den Verpflichtungen im Rahmen des Assoziierungsabkommens und der vertieften und umfassenden Freihandelszone (AA/DCFTA) und ihrer Umsetzung;
- dem Grad der Übernahme, Umsetzung und Durchsetzung des Besitzstandes außerhalb des AA/DCFTA.

Das Assoziierungsabkommen zwischen der Europäischen Union und Georgien einschließlich einer vertieften und umfassenden Freihandelszone gehört zu einer neuen Generation besonders ehrgeiziger Assoziierungsabkommen, die die EU mit ihren Partnerländern geschlossen hat. Das Abkommen umfasst einen wesentlichen Teil des EU-Besitzstands mit einem detaillierten Zeitplan für seine Umsetzung (zwischen 2 und 10 Jahren) und nähert das Land durch Angleichung der Rechtsvorschriften der Europäischen Union an.

Seit dem vorläufigen Inkrafttreten des AA/DCFTA im Jahr 2014 sind die EU-Mitgliedstaaten über den Assoziationsrat und den Assoziationsausschuss eng an der Umsetzung des Abkommens beteiligt. Für den Assoziationsrat werden gemeinsame Standpunkte festgelegt, und für den Assoziationsausschuss wird eine ausführliche Erläuterung der Tagesordnung vereinbart. Strategische Leitlinien werden von den Tagungen des Assoziationsrates auf höchster politischer Ebene vorgegeben. Darüber hinaus beteiligt der Parlamentarische Assoziationsausschuss EU-Georgien das EU-Parlament und das georgische Parlament an der Umsetzung des Abkommens. Die Diskussionen stützen sich auch auf die Beiträge der Zivilgesellschaft im Rahmen der Plattform der Zivilgesellschaft EU-Georgien und werden gebührend berücksichtigt.

Die institutionelle Struktur umfasst auch den Assoziationsausschuss sowie den Assoziationsausschuss in der Zusammensetzung „Handel“, spezielle Unterausschüsse sowie Cluster-Unterausschüsse, die fast alle Kapitel des EU-Besitzstands abdecken und eine laufende und gründliche Analyse der Fortschritte in den Beziehungen ermöglichen. Die EU und Georgien haben eng zusammengearbeitet, um wichtige Politikbereiche zu ermitteln, Ziele für Reformen und gesetzgeberische Fortschritte festzulegen und die Ergebnisse in diesen Bereichen zu messen. Die regelmäßig aktualisierten Assoziierungsagenden enthalten die kurz- und mittelfristigen politischen Ziele der Zusammenarbeit zwischen der EU und Georgien.

Die Umsetzung des EU-Besitzstands durch Georgien ist in den seit 2016 von der EU jährlich veröffentlichten Berichten über die Umsetzung der Assoziierung<sup>5</sup> dokumentiert. In Erwartung einer umfassenden Analyse aller Kapitel, die zu einem späteren Zeitpunkt des Verfahrens durchgeführt werden soll, enthält die Analyse Beispiele für Kapitel in den Clustern, in denen Georgien besonders gute Ergebnisse erzielt hat, und zeigt Bereiche auf, in denen eine begrenzte Annäherung an den Besitzstand stattgefunden hat.

Nach der Annahme der überarbeiteten Methodik<sup>6</sup> und für die Zwecke der Erweiterungspolitik der EU gliedert sich der EU-Besitzstand in sechs thematische Cluster. Der EU-Besitzstand in diesen Clustern wird im Wesentlichen durch das Assoziierungsabkommen und die vertiefte und umfassende Freihandelszone abgedeckt, und Georgien hat sich schrittweise daran angenähert. Georgien hat insgesamt eine zufriedenstellende Erfolgsbilanz bei der Umsetzung erzielt,

---

<sup>5</sup> SWD(2021) 18 final.

<sup>6</sup> COM(2020) 57 final.

wenngleich die Fortschritte uneinheitlich sind und es zu einigen Verzögerungen bei der Erfüllung der ehrgeizigen Zeitvorgaben des AA/DCFTA gekommen ist.

Der Cluster **„Wesentliche Elemente“** umfasst die Kapitel des Besitzstandes der Union in den Bereichen *Justiz und Grundrechte, Justiz, Freiheit und Sicherheit, öffentliches Beschaffungswesen sowie Statistik und Finanzkontrolle*. Dieser Cluster wurde hauptsächlich in den Abschnitten zu den politischen und wirtschaftlichen Kriterien bewertet.

In einigen Bereichen des Besitzstands in diesem Cluster ist die Annäherung noch begrenzt, so z. B. in den Bereichen *Justiz und Grundrechte* sowie *Justiz, Freiheit und Sicherheit*.

Der Cluster **„Binnenmarkt“** umfasst die Kapitel des Besitzstands der Union in den Bereichen *freier Warenverkehr, Freizügigkeit der Arbeitnehmer, Niederlassungsrecht und freier Dienstleistungsverkehr, freier Kapitalverkehr, Gesellschaftsrecht, Rechte des geistigen Eigentums, Wettbewerbspolitik, Finanzdienstleistungen* sowie *Verbraucher- und Gesundheitsschutz*. Georgien hat beispielsweise erhebliche Fortschritte bei der Annäherung an den Besitzstand im Bereich *Gesellschaftsrecht* erzielt, indem es neue Rechtsvorschriften verabschiedet und einen einheitlichen und transparenten Rechtsrahmen für Unternehmen, Anteilseigner, Unternehmensleitung, Gläubiger und andere Interessenträger geschaffen hat.

In anderen Bereichen ist die Annäherung an den EU-Besitzstand noch begrenzt; so sind z. B. im Bereich *Verbraucherschutzpolitik* weitere Anstrengungen erforderlich, insbesondere bei der Um- und Durchsetzung kürzlich verabschiedeter Rechtsvorschriften.

Der Cluster **„Wettbewerbsfähigkeit und inklusives Wachstum“** umfasst die Besitzstandskapitel in den Bereichen *Informationsgesellschaft und Medien, Besteuerung, Wirtschafts- und Währungspolitik, Sozialpolitik und Beschäftigung, Unternehmens- und Industriepolitik, Wissenschaft und Forschung, Bildung und Kultur sowie Zollunion*. Hier wurden besonders gute Ergebnisse erzielt. So hat Georgien beispielsweise im Bereich *Wirtschafts- und Währungspolitik* bereits erhebliche Fortschritte erzielt, indem Rechtsvorschriften zur Festlegung numerischer Haushaltsregeln für das Haushaltsdefizit und die Staatsverschuldung angenommen wurden.

Im Bereich *Bildung und Kultur* ist Georgien bei der Umsetzung aller Empfehlungen und Beschlüsse des Rates zur Verbesserung der Qualität aller Bildungsebenen gut vorangekommen. Bei der Anerkennung von Qualifikationen und Kompetenzen und der Gewährleistung von Transparenz im Bereich der Anerkennung von Qualifikationen sind gute Fortschritte zu verzeichnen. Die Assoziierung Georgiens mit Horizont Europa ist ein erfolgreiches Instrument, um das Land in die Verfahren der EU im Bereich *Forschung und Innovation* einzubeziehen.

In anderen Bereichen ist die Annäherung an den Besitzstand der Union noch sehr begrenzt; dies gilt beispielsweise für die Bereiche *elektronische Kommunikation* sowie *Sozialpolitik und Beschäftigung*. Weitere Anstrengungen sind erforderlich, um die wirksame Umsetzung der Antidiskriminierungsvorschriften zu gewährleisten. Im Bereich Kartellrecht und Fusionskontrolle hat Georgien seine Rechtsvorschriften teilweise an den EU-Besitzstand angeglichen. Die georgischen Rechtsvorschriften über staatliche Beihilfen wurden noch nicht angeglichen.

Der Cluster **„Grüne Agenda und nachhaltige Konnektivität“** umfasst die Besitzstandskapitel in den Bereichen *Verkehrspolitik, Energie, transeuropäische Netze* sowie *Umwelt und Klimawandel*. Georgien hat im Bereich *Energie* durch die Annäherung des angepassten EU-Besitzstands im Rahmen des Vertrags zur Gründung der Energiegemeinschaft erhebliche Fortschritte erzielt. Es bedarf jedoch noch wichtiger Schritte zur Entbündelung und Zertifizierung der Übertragungs- und Fernleitungsnetzbetreiber, zur Beschleunigung des Ausbaus erneuerbarer Energien und zur Verringerung der Energieabhängigkeit von russischen

fossilen Brennstoffen im Einklang mit dem REPowerEU-Plan. Dies ist besonders wichtig, da Georgien noch nicht über physische Verbindungsleitungen mit der EU verfügt. Georgien hat wichtige Rechtsvorschriften u. a. in Bezug auf erneuerbare Energien und Energieeffizienz verabschiedet.

In anderen Bereichen wie *Umwelt und Klimawandel* wird Georgien erhebliche Anstrengungen unternehmen müssen, um seine Rechtsvorschriften weiter an den Besitzstand und die Strategien des europäischen Grünen Deals anzugleichen und seine Verwaltung zu stärken und so den ökologischen Wandel zu ermöglichen. Die Angleichung an den Besitzstand im Bereich *Verkehr*, insbesondere im See- und Luftverkehr, wird durch das 2010 unterzeichnete Abkommen über den gemeinsamen Luftverkehrsraum und einen 2019 eingeleiteten sektorübergreifenden Verkehrsdialog unterstützt.

Der Cluster „**Ressourcen, Landwirtschaft und Kohäsion**“ umfasst die Besitzstandskapitel *Landwirtschaft und ländliche Entwicklung, Lebensmittelsicherheit, Tier- und Pflanzenschutzpolitik, Fischerei, Regionalpolitik und Koordinierung der strukturpolitischen Instrumente* sowie *Finanz- und Haushaltsvorschriften*. Georgien hat bereits erhebliche Fortschritte in den Bereichen *Lebensmittelsicherheit* sowie *Tier- und Pflanzenschutzpolitik* erzielt und somit die Voraussetzungen für die Intensivierung und Diversifizierung des Handels zwischen der EU und Georgien geschaffen. Um seine einschlägigen Rechtsvorschriften an den Besitzstand der Union und internationale Standards anzugleichen, arbeitet Georgien eng mit regionalen *Fischereiorganisationen* zusammen. Zudem wurde bereits mit der Umsetzung einiger zentraler Mechanismen für die *Regionalpolitik* begonnen.

Georgien hat den ehrgeizigen Plan zur Annäherung der Rechtsvorschriften des AA/DCFTA sehr wirksam umgesetzt und ist auf dem richtigen Weg, um die vollständige Angleichung wie geplant zu erreichen. Es sind jedoch noch weitere Anstrengungen erforderlich, um die Richtlinien wirksam umzusetzen.

Die Annäherung an den Besitzstand im Bereich *Landwirtschaft und Entwicklung des ländlichen Raums* ist begrenzt.

Der Cluster „**Außenbeziehungen**“ umfasst die Kapitel *Außenbeziehungen* sowie *Außen-, Sicherheits- und Verteidigungspolitik*. Georgiens Quote bei der Angleichung an die einschlägigen Erklärungen des Hohen Vertreters im Namen der EU und die Beschlüsse des Rates lag im Jahr 2021 bei 53 % (2020: 61 %; 2019: 55 %; 2018: 54 %, 2017: 56 %).

Georgien hat einen aktiven Beitrag zu GSVP-Missionen und -Operationen der EU geleistet: es stellt derzeit 32 Sicherheitsmitarbeiter für die Ausbildungsmission der Europäischen Union (EUTM) in der Zentralafrikanischen Republik und einen Offizier für die EUTM Mali. Im März 2017 wurde auf hoher Ebene ein politischer und sicherheitspolitischer Dialog mit Georgien aufgenommen, um den regelmäßigen Austausch im Rahmen des Assoziationsrates zu ergänzen und die schrittweise Konvergenz in außen- und sicherheitspolitischen Fragen weiter zu fördern. Es besteht Spielraum für eine weitere Intensivierung der Zusammenarbeit im Bereich der Gemeinsamen Sicherheits- und Verteidigungspolitik. Es sollten Anstrengungen für eine stärkere Konvergenz Georgiens mit der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik, auch in Bezug auf die Standpunkte der EU, unternommen werden.

#### **4. SCHLUSSFOLGERUNGEN UND EMPFEHLUNGEN**

Georgien ist eine parlamentarische Demokratie. Die jüngsten nationalen und lokalen Wahlen wurden als wettbewerblich anerkannt und unter allgemeiner Achtung der Grundfreiheiten durchgeführt. Dennoch bestehen nach wie vor große Herausforderungen, insbesondere

aufgrund der allzu gespaltenen politischen Szene. Es ist dringend erforderlich, diese politische Polarisierung anzugehen und die demokratische Kontrolle zu stärken. Partikularinteressen müssen mit hoher Priorität beseitigt werden. Georgien verfügt über eine gut entwickelte und dynamische Zivilgesellschaft, deren Ansichten und Beiträge systematischer berücksichtigt werden müssen. Es gibt einen strategischen Rahmen für Reformen in der öffentlichen Verwaltung, der Bestimmungen zur Stärkung der lokalen Governance enthält. Im Bereich der Justiz hat Georgien zwar wichtige Reformen durchgeführt, doch spätere Änderungen haben diesen positiven Trend zum Stillstand gebracht. Es besteht die Notwendigkeit, die Unabhängigkeit der Justiz zu konsolidieren und die Rechenschaftspflicht und Unparteilichkeit über die gesamte institutionelle Kette des Justizwesens hinweg zu gewährleisten. Georgien hat wichtige Schritte zur Bekämpfung von Korruption unternommen, doch muss noch mehr getan werden, um die Verfahren zur Korruptionsbekämpfung und ihre Wirksamkeit zu verbessern. Insbesondere die Bekämpfung von Korruption auf hoher Ebene und die Beseitigung von Partikularinteressen, einschließlich der Interessen von Oligarchen, erfordern weitere entschlossene Maßnahmen. Ebenso müssen bereits getroffene wichtige Maßnahmen zur Bekämpfung organisierter Kriminalität weiter verstärkt werden. Es gibt ein pluralistisches Medienumfeld, das sich Gehör verschafft und geschützt werden muss, auch in Gerichtsverfahren. Die Gesetze über Grundrechte entsprechen weitgehend europäischen und internationalen Standards. Die Durchsetzung dieser Rechte muss verstärkt werden. Hinsichtlich der **politischen Kriterien** kommt die Europäische Kommission insgesamt zu dem Schluss, dass Georgien über Grundlagen verfügt, um institutionelle Stabilität zu erreichen, die Garant für Demokratie, Rechtsstaatlichkeit, die Wahrung der Menschenrechte sowie für die Achtung und den Schutz von Minderheiten ist, auch wenn die jüngsten Entwicklungen die Fortschritte des Landes beeinträchtigt haben.

Hinsichtlich der **wirtschaftlichen Kriterien** hat Georgien ein hohes Maß an makroökonomischer Stabilität erreicht und kann eine solide Bilanz in der Wirtschaftspolitik sowie günstige Rahmenbedingungen für Unternehmen vorweisen. Für den Aufbau einer besser funktionierenden Marktwirtschaft bedarf es noch weiterer Reformen und Investitionen, um langfristig ein inklusives Wachstum und die externe Wettbewerbsfähigkeit zu gewährleisten. Zur Steigerung der Fähigkeit des Landes, dem Wettbewerbsdruck in der EU standzuhalten, muss Georgien insbesondere sein Humankapital stärken (vor allem durch eine Bildungsreform), um Kompetenzen für den Arbeitsmarkt und die Innovationsfähigkeit zu schaffen, die physische Infrastruktur (einschließlich der Infrastruktur für Energie aus erneuerbaren Quellen und der Verkehrsinfrastruktur) ausbauen und den Zugang zu globalen Wertschöpfungsketten verbessern.

Hinsichtlich der **Fähigkeit zur Erfüllung der aus der Mitgliedschaft erwachsenden Verpflichtungen** arbeitet Georgien seit 2016 an der Umsetzung des Assoziierungsabkommens zwischen der EU und Georgien, einschließlich einer vertieften und umfassenden Freihandelszone (AA/DFCTA). Diese Abkommen decken bereits einen ganz erheblichen Teil des EU-Besitzstands ab. In vielen Kapiteln hat Georgien schrittweise eine Annäherung an wesentliche Teile des EU-Besitzstands erreicht. Die Umsetzung verläuft insgesamt positiv, wobei das Land in einigen Sektoren weiter fortgeschritten ist als in anderen. Insgesamt hat Georgien eine solide Grundlage für die weitere Angleichung geschaffen.

Georgien ist ein europäischer Staat, der sich verpflichtet hat, die Werte, auf die sich die Europäische Union gründet, zu achten und zu fördern. Daher empfiehlt die Kommission dem Rat, Georgien die **Perspektive einer Mitgliedschaft** in der Europäischen Union zu eröffnen.

Die Kommission empfiehlt, Georgien den **Status eines Beitrittskandidaten** zuzuerkennen,

sobald die folgenden Prioritäten umgesetzt worden sind:

- Behebung des Problems der politischen Polarisierung durch Zusammenarbeit zwischen den politischen Parteien im Geiste des Abkommens vom 19. April;
- Gewährleistung des uneingeschränkten Funktionierens aller staatlichen Institutionen und Stärkung ihrer wirksamen Rechenschaftspflicht gegenüber unabhängigen Stellen sowie ihrer demokratischen Kontrollfunktionen; weitere Verbesserung der Rahmenbedingungen für Wahlen durch Beseitigung aller vom OSZE-Büro für demokratische Institutionen und Menschenrechte und vom Europarat/von der Venedig-Kommission in diesen Prozessen festgestellten Mängel;
- Annahme und Umsetzung einer transparenten und wirksamen Strategie für die Justizreform und eines Aktionsplans für die Zeit nach 2021 auf der Grundlage eines breiten, inklusiven und parteiübergreifenden Konsultationsprozesses; Gewährleistung eines Justizwesens, das entlang der gesamten institutionellen Kette der Justiz vollständig und tatsächlich unabhängig, rechenschaftspflichtig und unparteiisch ist, auch im Hinblick auf die Wahrung der Gewaltenteilung; insbesondere Gewährleistung der ordnungsgemäßen Funktionsweise und der Integrität aller Justizorgane und Staatsanwaltschaften, vor allem des Obersten Gerichtshofs, und Behebung aller festgestellten Mängel, auch bei der Ernennung von Richtern aller Ebenen und des Generalstaatsanwalts; Durchführung einer tiefgreifenden Reform des Hohen Justizrates und Ernennung der verbleibenden Mitglieder des Hohen Justizrates; alle diese Maßnahmen müssen mit den europäischen Standards und den Empfehlungen der Venedig-Kommission vollständig im Einklang stehen;
- Stärkung der Unabhängigkeit seiner Antikorruptionsbehörde, in der alle wichtigen Korruptionsbekämpfungsaufgaben zusammenlaufen, insbesondere um Korruptionsfälle auf hoher Ebene rigoros zu bekämpfen; Ausstattung des neuen Sonderermittlungsdienstes und des Dienstes für den Schutz personenbezogener Daten mit Ressourcen, die ihren Aufträgen entsprechen und deren institutionelle Unabhängigkeit garantieren;
- Umsetzung der Verpflichtung zur „Deoligarchisierung“ durch Beseitigung des übermäßigen Einflusses von Partikularinteressen auf das wirtschaftliche, politische und öffentliche Leben;
- Intensivierung der Bekämpfung von organisierter Kriminalität, gestützt auf eine detaillierte Bewertung der Bedrohungslage, insbesondere durch rigorose Ermittlungen und Strafverfolgungsmaßnahmen sowie eine glaubwürdige Erfolgsbilanz bei Strafverfolgungen und Verurteilungen; Gewährleistung der Rechenschaftspflicht und Beaufsichtigung der Strafverfolgungsbehörden;
- Verstärkung der Bemühungen um eine freie, professionelle, pluralistische und unabhängige Medienlandschaft, indem insbesondere gewährleistet wird, dass Strafverfahren gegen Medieneigentümer höchste rechtliche Standards erfüllen, und indem bei Bedrohungen der Sicherheit von Journalisten und anderen Medienschaffenden unverzüglich unparteiische und wirksame Ermittlungen eingeleitet werden;
- rasche Schritte zur Stärkung des Schutzes der Menschenrechte schutzbedürftiger Gruppen, auch dadurch, dass Täter und Anstifter von Gewalt wirksamer verfolgt und vor Gericht gestellt werden;
- Konsolidierung der Bemühungen zur Förderung der Gleichstellung der Geschlechter und

zur Bekämpfung von Gewalt gegen Frauen;

- Einbeziehung der Zivilgesellschaft in Entscheidungsprozesse auf allen Ebenen;
- Erlass von Rechtsvorschriften, damit georgische Gerichte die Urteile des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte bei ihren Beratungen proaktiv berücksichtigen;
- Bevorzugung unabhängiger Personen bei der Ernennung eines neuen Bürgerbeauftragten (Ombudsstelle) und Gewährleistung eines transparenten Verfahrens hierfür; Gewährleistung der wirksamen institutionellen Unabhängigkeit des Amtes.

Die Kommission wird die Fortschritte Georgiens bei der Umsetzung dieser Prioritäten beobachten und bis Ende 2022 darüber Bericht erstatten.

Der Beitrittsprozess beruht nach wie vor auf **festgelegten Kriterien und Bedingungen**. Dies ermöglicht es jedem in diesem Prozess befindlichen Land, auf der Grundlage seiner eigenen Leistungen Fortschritte zu erzielen, bedeutet aber auch, dass Schritte in Richtung EU rückgängig gemacht werden können, wenn die zugrunde liegenden Bedingungen nicht mehr erfüllt sind.