Eine größere Union ohne Georgien

Von Dr. Elguja Khokrishvili/Dimitri Tskitishvili, CDGR

Am 6. Oktober hat die Europäische Kommission ihre Mitteilung *Preparing for a wider Union* vorgelegt. Darin legt sie dar, wie sich die Union verändern muss, bevor sie neue Mitglieder aufnimmt.[1] Georgien, seit Dezember 2023 Beitrittskandidat, kommt darin nicht vor. Das Erweiterungspaket vom 4. November erklärt, warum: Die Kommission sieht Georgien nur noch auf dem Papier als Kandidatenland, der Beitrittsprozess ist de facto angehalten.[2] Ein Vorschlag der Mitteilung betrifft Georgien trotzdem. Die Kommission will, dass die Mitgliedstaaten bei Sanktionen auf die Einstimmigkeit verzichten. Genau in diesem Bereich sind Maßnahmen gegen Georgien bisher gescheitert. Die vergangenen zwei Jahre zeigen ein klares Muster. Wo die Union ohne einstimmigen Sanktionsbeschluss oder im Rahmen der Russland-Sanktionen handeln konnte, hat sie gehandelt. Wo sie Einstimmigkeit für Sanktionen gegen Georgien selbst brauchte, nicht.

1. WAS GESCHEHEN IST

Die Mitteilung schlägt zwei Arten von Änderungen vor. Im Beitrittsprozess soll der Rat über die Eröffnung von Verhandlungsclustern und über weitere Zwischenschritte mit qualifizierter Mehrheit entscheiden. Für den Beitritt selbst bliebe Einstimmigkeit nötig. In der Politik der Union will die Kommission die sogenannten Passerelle-Klauseln der Verträge nutzen, um in Bereichen wie Sanktionen, Menschenrechten und der Bekämpfung von Steuerbetrug zu Mehrheitsentscheidungen überzugehen.[3] Ein solcher Wechsel muss allerdings vom Europäischen Rat einstimmig beschlossen werden.[4] Die Reform braucht also die Zustimmung genau der Regierungen, deren Veto sie abschaffen würde.

Außerdem schlägt die Mitteilung neue Schutzklauseln für künftige Mitglieder vor. In den ersten fünfzehn Jahren nach dem Beitritt würden Maßnahmen gegen ein neues Mitglied, das schwer gegen die Werte der Union verstößt, als angenommen gelten, sofern der Rat sie nicht mit qualifizierter Mehrheit ablehnt. In schweren Fällen könnten sie bis zur Aussetzung des Stimmrechts reichen.[3] [5] Fahrpläne für Montenegro, Albanien, Moldau und die Ukraine legte die Kommission mit dem Erweiterungspaket am 4. November vor, eine Woche später als zunächst geplant.[6]

Georgien hat sich in die entgegengesetzte Richtung bewegt. Die Ukraine und Moldau eröffneten am 15. Juni ihr erstes Verhandlungscluster, nachdem Ungarn sein Veto aufgehoben hatte.[7] Georgien hat keine Verhandlungen eröffnet. Der Länderbericht 2026 der Kommission stellt fest, dass die Behörden keinen der neun Schritte von 2023 umgesetzt haben und die Rückschritte weitergehen. Die Angleichung an außenpolitische Erklärungen und Sanktionen der EU liegt nur noch bei 38 Prozent, nach 40 Prozent ein Jahr zuvor.[2] Ende Juli lehnten die Behörden Förderanträge der Konrad-Adenauer-Stiftung und der Friedrich-Naumann-Stiftung ab. Beide schlossen ihre Büros in Tiflis am 30. September. Die Friedrich-Ebert-Stiftung und die Heinrich-Böll-Stiftung erhielten später die Genehmigung, weiterzuarbeiten.[8] Im September reichten

Abgeordnete der Regierungspartei beim Verfassungsgericht eine neue Klage auf Verbot von fünf Oppositionsparteien ein. Die Anhörungen begannen am 21. Oktober.[9]

Die politische Antwort der Union ist bisher bei Worten geblieben. Am 8. Oktober forderte das Europäische Parlament mit 445 zu 37 Stimmen bei 97 Enthaltungen, die Klage zurückzuziehen und Sanktionen gegen hochrangige Amtsträger zu verhängen.[10] Am 12. Oktober äußerte sich der Rat (Auswärtige Angelegenheiten) tief besorgt über den demokratischen Rückschritt und die Lage der Oppositionsparteien. Er fasste keinen Beschluss und vertagte eine ausführlichere Aussprache auf Januar 2027. In derselben Sitzung beschloss er fast 1.600 Listungen gegen Russlands militärisch-industriellen Komplex.[11] Am 4. November erklärte die Hohe Vertreterin, Georgien habe derzeit keinen gangbaren Weg in die Union. Die georgische Regierung wurde nicht zum Erweiterungsforum am 18. November eingeladen.[12]

2. WAS DAS BEDEUTET

Dass Georgien in der Mitteilung fehlt, ist keine neue Entscheidung. Es gibt schlicht keinen Verhandlungsschritt, auf den sich die Vorschläge im Fall Georgiens beziehen könnten. Das Urteil dahinter ist älter. Im Juni 2024 stellte der Europäische Rat fest, dass der Kurs der Regierung den Beitrittsprozess de facto angehalten hat, und wiederholte dies im Oktober und Dezember 2024.[2] Der Stillstand hat auch eine georgische Seite. Im November 2024 kündigte der Ministerpräsident an, die Regierung werde die Eröffnung von Beitrittsverhandlungen vor Ende 2028 nicht anstreben.[13] Die Kommission hält fest, dass diese Entscheidung der georgischen Verfassung widerspricht und auch dem Willen der meisten Bürgerinnen und Bürger: 71 Prozent unterstützen eine EU-Mitgliedschaft.[2] [14] Das Schweigen der Mitteilung spiegelt also einen Prozess, den beide Seiten auf Eis gelegt haben.

Auch der übliche Ausweg wird schmaler, nämlich die Zusammenarbeit mit der Gesellschaft, wenn die Zusammenarbeit mit der Regierung stockt. Eine Studie für das Europäische Parlament kommt zu dem Ergebnis, dass EU-Instrumente dort an Wirkung verlieren, wo regierende Eliten Elemente des russischen Modells übernehmen, wie in Georgien. Die Zusammenarbeit läuft dann vor allem über die Zivilgesellschaft.[15] Seit März 2026 gilt fast jede ausländische Unterstützung als Zuwendung. Sie muss vorab von der Regierung genehmigt werden, und wer sie ohne Genehmigung annimmt, macht sich strafbar.[2] [16] Die Union hat also eine große Öffentlichkeit, die sie erreichen will, aber kaum Wege, sie zu erreichen.

Wo die Union gegenüber Georgien gehandelt hat, tat sie es auf drei Wegen, die sich darin unterscheiden, wie entschieden wird. Den ersten Weg bilden Maßnahmen, für die kein einstimmiger Sanktionsbeschluss nötig ist. Die Kommission setzte zum 6. März 2026 über den Aussetzungsmechanismus die Visumfreiheit für Inhaber von Diplomaten-, Dienst- und Amtspässen aus. Die Mitgliedstaaten mussten zustimmen, Einstimmigkeit war dafür aber nicht nötig.[17] Seit 2024 hält die EU außerdem 121 Millionen Euro an bilateralen Mitteln zurück, die den Behörden zugutekommen sollten, und die Unterstützung über die Europäische Friedensfazilität ist ausgesetzt.[2] Den zweiten Weg bilden Maßnahmen im Rahmen der Russland-Sanktionen. Auch sie erfordern Einstimmigkeit. Regierungen, die solche Pakete verzögert haben, ließen sie bisher aber passieren, wie die Listungen vom 12. Oktober zeigen.[11] Den dritten Weg bilden Sanktionen gegen Georgien selbst. Maßnahmen gegen georgische Amtsträger, die für das Vorgehen im Inland verantwortlich sind, sind seit Dezember 2024 blockiert. Damals verweigerten Ungarn und die Slowakei ihre Zustimmung.[18] Die Rechtsgrundlage ist dieselbe wie bei den Russland-Sanktionen. Anders ist der politische Rahmen, in dem die Entscheidung fällt.

Gegen dieses Problem bietet die Mitteilung derzeit wenig. Ihre neue Schutzklausel, nach der Maßnahmen als angenommen gelten, solange keine qualifizierte Mehrheit sie ablehnt, gilt erst nach einem Beitritt. Für ein Kandidatenland, das nicht mehr vorankommt, bleibt die Einstimmigkeit die Regel. Nur eine Passerelle-Klausel für Sanktionen würde das ändern. Dieselben Fakten lassen sich auch anders lesen. Möglicherweise will eine Mehrheit der Mitgliedstaaten gar keine Sanktionen gegen georgische Amtsträger, und die Einstimmigkeit liefert ihr einen bequemen Grund, nicht zu entscheiden. Der Umgang des Rates mit Georgien am 12. Oktober passt zu beiden Lesarten. Welche zutrifft, wird sich wohl erst bei der Aussprache im Januar zeigen.

Dasselbe Muster findet sich in anderen EU-Dokumenten. Der Bericht vom Juli 2026 zur Schwarzmeerstrategie nennt Georgien einen natürlichen Transitkorridor zwischen Zentralasien und Europa, macht seine Rolle aber von konkreten Schritten der Behörden abhängig.[19] Georgien bleibt damit in EU-Dokumenten zum Schwarzen Meer und zu Russland präsent, aus denen zur Erweiterung ist es verschwunden.

3. WAS ZU BEOBACHTEN IST

Vier Termine werden zeigen, ob die Union ändert, wie sie über Georgien entscheidet, oder ob sie weiter nur auf anderen Wegen handelt. Tabelle 1 führt sie auf.

Tabelle 1. Offene Entscheidungen mit Bedeutung für Georgien, November 2026 bis Juni 2027

DATUM	ENTSCHEIDUNG	ENTSCHEIDUNGSREGEL	WAS SIE ZEIGEN WIRD
Ab 9. November 2026	Anhörungen des Verfassungsgerichts zum Parteiverbot; Urteil bis 24. Juni 2027	Georgisches Gericht	Ob fünf Oppositionsparteien verboten werden
17. und 18. Dezember 2026	Europäischer Rat	Einstimmigkeit	Ob die Staats- und Regierungschefs Mehrheitsentscheidungen bei Sanktionen billigen
Bis Anfang Januar 2027	Entscheidung der Kommission über die Verlängerung der Visa-Aussetzung	Kommission (delegierter Rechtsakt)	Ob die Aussetzung verlängert wird, möglicherweise für alle georgischen Staatsangehörigen
Januar 2027	Rat (Auswärtige Angelegenheiten), ausführliche Aussprache zu Georgien	Einstimmigkeit bei Sanktionen	Ob Sanktionen gegen georgische Amtsträger wieder auf die Tagesordnung kommen

Quellen: Anm. 9, 11, 20 und 21.

Der Europäische Rat vom 15. und 16. Oktober nahm die Mitteilung zur Kenntnis und beauftragte den Rat, sie zu prüfen. Mehrheitsentscheidungen billigte er in keinem Bereich, einen Zeitplan legte er nicht fest.[20] Der Dezember ist daher der nächste Prüfstein. Weil Einstimmigkeit gilt, genügt eine einzige Regierung, um die Änderung zu blockieren. Wie die seit Mai amtierende ungarische Regierung und die slowakische Regierung zu dieser Frage stehen, ist bisher offen.

Die Visa-Aussetzung läuft am 6. März 2027 aus. Stellt die Kommission fest, dass die Gründe fortbestehen, soll sie die Aussetzung bis Anfang Januar um 24 Monate verlängern, grundsätzlich für alle georgischen Staatsangehörigen.[21] Diese Entscheidung liegt bei der Kommission. Parlament und Rat können Einwände erheben, Einstimmigkeit ist aber nicht nötig. Deshalb ist sie der wahrscheinlichste nächste Schritt. In Georgien setzt das Verfassungsgericht seine Anhörungen am 9. November fort und muss bis zum 24. Juni 2027 entscheiden.[9] Ein Verbot der wichtigsten Oppositionsparteien würde zeigen, ob die Union nur über die Wege

reagiert, die sie bereits nutzt, oder ob sie sich auf Maßnahmen gegen Georgien selbst einigen kann. Wie die einzelnen Entscheidungen auch ausfallen: Die Beziehungen Georgiens zur Union dürften weniger davon geprägt werden, was die Union sagt, als von den Verfahren, mit denen sie noch handeln kann.

ANMERKUNGEN

1 Europäische Kommission, *Preparing for a wider Union*, COM(2026) 705 final, 6. Oktober 2026, https://commission.europa.eu/news-and-media/news/preparing-wider-european-union-2026-10-06_de. Zum Fehlen Georgiens in der Mitteilung: Georgia Today, 8. Oktober 2026, https://georgiatoday.ge/?p=113869.

2 Europäische Kommission, *Georgia 2026 Report*, SWD(2026) 697 final, 4. November 2026, S. 3, 15, 56–57, 79 und 82, https://euneighbourseast.eu/wp-content/uploads/2026/11/georgia-report-2026.pdf. Zur Einstufung Georgiens als Kandidatenland nur auf dem Papier in der Mitteilung zur Erweiterungspolitik 2026, COM(2026) 690 final: EU NEIGHBOURS east, 4. November 2026, https://euneighbourseast.eu/news/latest-news/european-commission-confirms-assessment-of-georgia-as-candidate-country-in-name-only-remains-valid/.

3 Europäische Kommission, *Preparing for a wider Union*, Meldung sowie Fragen und Antworten, 6. Oktober 2026, https://commission.europa.eu/news-and-media/news/preparing-wider-european-union-2026-10-06_de.

4 Vertrag über die Europäische Union, Artikel 31 Absatz 3.

5 „Commission seeks 15-year safeguards on future member states but says reforms won't create two-tier EU", EUobserver, 6. Oktober 2026, https://euobserver.com/241396/commission-seeks-15-year-safeguards-on-future-member-states-but-says-reforms-wont-create-two-tier-eu/; „Preparing for a Wider (But More Unequal) Union", Verfassungsblog, 9. Oktober 2026, https://verfassungsblog.de/preparing-for-a-wider-but-more-unequal-union/.

6 „The 2026 Enlargement Package has been postponed to 4 November", The New Union Post, 14. Oktober 2026, https://newunionpost.eu/2026/10/14/enlargement-package-2026-postponed/.

7 Kacper Sienicki und Kamil Całus, „Ukraine and Moldova launch EU accession negotiations", OSW, 16. Juni 2026, https://www.osw.waw.pl/en/publikacje/analyses/2026-06-16/ukraine-and-moldova-launch-eu-accession-negotiations.

8 „Two German foundations shut down in Georgia amid government restrictions", JAMnews, 2. Oktober 2026, https://jam-news.net/two-german-foundations-shut-down-in-georgia-citing-government-restrictions/; „Two German foundations to remain in Georgia", Eurasianet, 16. Oktober 2026, https://eurasianet.org/two-german-foundations-to-remain-in-georgia.

9 Europäische Kommission, *Georgia 2026 Report* (Anm. 2), S. 13; „Georgia's Constitutional Court suspends opposition party ban hearings until November 9", Georgia Today, 30. Oktober 2026, https://georgiatoday.ge/?p=115931; zur Frist für das Urteil: JAMnews, 23. Oktober 2026, https://jam-news.net/?p=237288.

10 Entschließung des Europäischen Parlaments vom 8. Oktober 2026 zu den Versuchen der Regierungspartei Georgischer Traum, Oppositionsparteien in Georgien zu verbieten; Abstimmungsergebnis nach Georgia Today, 8. Oktober 2026, https://georgiatoday.ge/?p=113869.

11 Rat der Europäischen Union, Rat (Auswärtige Angelegenheiten), 12. Oktober 2026, wichtigste Ergebnisse, https://www.consilium.europa.eu/de/meetings/fac/2026/10/12/; EAD, Pressekonferenz der Hohen Vertreterin Kaja Kallas, 12. Oktober 2026, https://www.eeas.europa.eu/eeas/foreign-affairs-council-press-conference-high-representative-kaja-kallas-5_en.

12 „EU Leaves Out Georgian Dream From Enlargement Forum After Commission's Critical Report", Civil.ge, 6. November 2026, https://civil.ge/?p=709989.

13 Ministerpräsident Irakli Kobachidse, Erklärung vom 28. November 2024, 1tv.ge; siehe auch Europäische Kommission, *Georgia 2026 Report* (Anm. 2), S. 15.

14 EU NEIGHBOURS east, *Annual Survey 2026: Georgia*, Befragung Januar und Februar 2026, https://euneighbourseast.eu/wp-content/uploads/2026/06/3.1-euneighbours-east_as2026_fs_georgia_en_09.04.2026.pdf.

15 Levan Kakhishvili, *Challenges faced by the EU enlargement countries from Russian hybrid interference*, Studie im Auftrag des Ausschusses für auswärtige Angelegenheiten (AFET), Europäisches Parlament, PE 783.619, Juli 2026, S. 2 und 31.

16 International Center for Not-for-Profit Law, „Amendments to Georgia's Law on Grants and Related Legislation", 20. März 2026, https://www.icnl.org/post/news/amendments-to-georgias-law-on-grants-and-related-legislation; Human Rights Watch, „Georgia: New Laws Devastate Independent Civic Groups", 9. Juli 2026, https://www.hrw.org/news/2026/07/09/georgia-new-laws-devastate-independent-civic-groups.

17 Durchführungsverordnung (EU) 2026/496 der Kommission vom 6. März 2026, https://eur-lex.europa.eu/eli/reg_impl/2026/496/oj/deu.

18 „Hungary and Slovakia block EU sanctions on Georgian Dream", bne IntelliNews, 16. Dezember 2024, intellinews.com.

19 Europäische Kommission und Hohe Vertreterin, *Joint Report on the Implementation of the Strategic Approach to the Black Sea Region*, JOIN(2026) 15 final, 3. Juli 2026, https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/?uri=CELEX:52026JC0015.

20 Europäischer Rat, Schlussfolgerungen vom 15. und 16. Oktober 2026, EUCO 14/26, https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-14-2026-INIT/de/pdf.

21 Verordnung (EU) 2018/1806, Artikel 8f, geändert durch Verordnung (EU) 2025/2441, https://eur-lex.europa.eu/eli/reg/2025/2441/oj/deu.

LIZENZ Sofern nicht anders angegeben, steht diese Ausgabe unter der Lizenz Creative Commons Namensnennung 4.0 International (CC BY 4.0). Als solches gekennzeichnetes Material Dritter ist davon ausgenommen.

HAFTUNGSAUSSCHLUSS Die geäußerten Ansichten sind die des Autors und geben nicht notwendigerweise die Position des CDGR oder eines Geldgebers wieder. Ortsnamen und territoriale Bezeichnungen folgen den zitierten Quellen und bedeuten keine Stellungnahme zu deren Status.

HERAUSGEGEBEN VON Centre for Democracy, Geopolitics, and Resilience, Kantstraße 23, 10623 Berlin · cdgr.org · info@cdgr.org