



EUROPÄISCHE
KOMMISSION

Brüssel, den 17.6.2013
COM(2013) 426 final

BERICHT DER KOMMISSION

über die Durchführung der Makrofinanzhilfen für Drittländer im Jahr 2012

{SWD(2013) 211 final}

INHALTSVERZEICHNIS

1.	Einleitung	3
2.	Hintergrund	3
2.1.	Entwicklungen der vergangenen Jahre.....	3
2.2.	MFA-Rahmenverordnung	5
3.	Makrofinanzhilfen im Jahr 2012	6
3.1.	Überblick.....	6
3.2.	Einzelne Makrofinanzhilfen in den Empfängerländern 2012	5
3.2.1.	Bosnien und Herzegowina	5
3.2.2.	Armenien	6
3.2.3.	Georgien	7
3.2.4.	Republik Moldau	7
3.2.5.	Ukraine	8
3.2.6.	Kirgische Republik.....	9
4.	Gewährleistung einer ordnungsgemäßen Verwendung der MFA-Mittel: operative Bewertungen und Ex-post-Evaluierungen.....	11
4.1.	Operative Bewertungen.....	11
4.2.	Ex-post-Evaluierungen.....	12
5.	Anträge auf Finanzhilfen und künftige Vorschläge der Kommission, Haushaltssituation	13

BERICHT DER KOMMISSION

über die Durchführung der Makrofinanzhilfen für Drittländer im Jahr 2012

1. EINLEITUNG

Dieser Bericht gibt einen allgemeinen Überblick über die Durchführung der EU-Makrofinanzhilfen (MFA) für Drittländer im Jahr 2012.

Die Makrofinanzhilfen sind als Teil der EU-Außenhilfe für Länder bestimmt, die der EU geografisch, wirtschaftlich und politisch nahestehen. Sie federn außergewöhnlichen Außenfinanzierungsbedarf in Form einer Zahlungsbilanzhilfe ab. Ihr Ziel ist die Stärkung der makroökonomischen und finanziellen Stabilität in Kandidatenländern, potenziellen Kandidatenländern und EU-Nachbarländern, während gleichzeitig die Durchführung geeigneter Strukturreformen gefördert wird. Sie sind Ergänzung und Voraussetzung für ein mit dem IWF vereinbartes Anpassungs- und Reformprogramm. Makrofinanzhilfen werden entweder in Form von Darlehen, für die die Kommission die erforderlichen Mittel an den Kapitalmärkten leiht und an das Empfängerland weiterverleiht, und/oder unter besonderen Umständen in Form von aus dem EU-Haushalt finanzierten Zuschüssen gewährt.

2012 wurden bestehende MFA-Operationen kontinuierlich durchgeführt, aber es wurden keine neuen MFA-Operationen von den beiden Legislativorganen Rat und Parlament gebilligt. Dabei setzten die Legislativorgane ihre Gespräche über die neue, von der Kommission im Juli 2011 vorgeschlagene MFA-Rahmenverordnung fort, ohne jedoch zu einer Einigung zu gelangen. Schließlich beschloss die Kommission im Mai 2013, ihren Vorschlag zurückzuziehen, da die sich zwischen Rat und Parlament abzeichnende Einigung nicht mehr mit den Zielen vereinbar gewesen wäre, die die Kommission in ihrem Vorschlag formuliert hatte.

Dieser Bericht wird gemäß den Beschlüssen des Rates und den gemeinsamen Beschlüssen des Rates und des Parlaments über Makrofinanzhilfen erstellt. Er schließt sich an die Berichte der Vorjahre an. Beigefügt ist ein Arbeitspapier der Kommissionsdienststellen, das detailliertere Informationen und Analysen des makroökonomischen Hintergrunds und der Durchführung einzelner MFA-Operationen enthält.

2. HINTERGRUND

2.1. Entwicklungen der vergangenen Jahre

Die weltweite Wirtschafts- und Finanzkrise der Jahre 2008-2009 hat die aufstrebenden Nachbarländer der EU schwer getroffen, was zu einer deutlichen Zunahme der Anträge auf EU-Unterstützung, auch in Form von MFA, geführt hat. Vier dieser Programme

(zugunsten von Bosnien und Herzegowina, Serbien, Armenien und Georgien) wurden Ende 2009 vom EU-Ministerrat genehmigt, und die bereits früher genehmigte MFA für Kosovo¹ wurde 2009 um ein Jahr verlängert. Im Jahr 2010 wurden zwei weitere Programme zugunsten der Ukraine und der Republik Moldau von den Legislativorganen der EU genehmigt. Nach dem Inkrafttreten des Vertrags von Lissabon waren diesmal der Rat und das Parlament gemeinsam daran beteiligt. Die Programme für Georgien und Kosovo wurden 2010 abgeschlossen. 2011 und Anfang 2012 schloss die Kommission die Durchführung der MFA-Programme für Serbien, Armenien und Moldau ab und setzte die Vorbereitungen für die Durchführung der Programme für Bosnien und Herzegowina sowie die Ukraine fort.

Die allgemeine Wirtschaftslage hat sich 2010 und Anfang 2011 erheblich verbessert, so dass der Druck auf die Zahlungsbilanz von Ländern, die für eine Makrofinanzhilfe in Betracht kommen, etwas nachließ. Infolgedessen nahm die Kommission 2011 nur zwei neue Vorschläge an, einen für Georgien im Januar 2011 und einen für die Kirgisische Republik im Dezember 2011. Die Beschlussfassung hat sich jedoch verzögert, da sich das Parlament und der Rat nicht über das zur Durchführung anzuwendende Verfahren einigen konnten. Die beiden Legislativorgane haben unterschiedliche Auffassungen über das Verfahren zur Annahme des Memorandum of Understanding, in dem jeweils festgelegt ist, welche wirtschaftspolitischen Maßnahmen das Empfängerland der betreffenden Makrofinanzhilfe durchführen muss (siehe Abschnitt 2.3).

In der zweiten Jahreshälfte 2011 haben sich die Bedingungen auf den Weltfinanzmärkten erheblich verschlechtert, was u. a. auf die Staatsschuldenkrise im Euroraum zurückzuführen war. Zusätzlich wurde durch den Arabischen Frühling und die Aufstände in den arabischen Partnerländern im Mittelmeerraum² der Druck auf die Haushalte und die Zahlungsbilanzsituation dieser Volkswirtschaften verstärkt. Diese Entwicklungen haben 2012 zu einer gesteigerten Nachfrage nach Makrofinanzhilfe geführt. Ein Antrag der ägyptischen Regierung auf eine Makrofinanzhilfe in Höhe von 500 Mio. EUR wurde erstmalig im Juni 2011 gestellt und im Februar und November 2012 erneuert. Ein weiterer Antrag auf Makrofinanzhilfe in Form von Darlehen bis zu 200 Mio. EUR wurde von den jordanischen Behörden im Dezember 2012 gestellt. Nach einer gemeinsam mit dem IWF vorgenommenen Schätzung von Jordaniens verbleibendem Finanzierungsbedarf hat die Kommission im April 2013 einen Vorschlag für einen Beschluss des Europäischen Parlaments und des Rates über die Gewährung einer Makrofinanzhilfe für Jordanien von bis zu 180 Mio. EUR in Form von Darlehen angenommen, die im Zeitraum 2013-2014 ausgezahlt werden sollen. Darüber hinaus haben die armenischen Behörden im Februar 2013 einen Antrag auf eine neue MFA-

¹ Diese Bezeichnung berührt nicht die Standpunkte zum Status und steht im Einklang mit der Resolution 1244 des VN-Sicherheitsrates und dem Gutachten des Internationalen Gerichtshofs zur Unabhängigkeitserklärung des Kosovo.

² Zu Hintergrundinformationen zu den jüngsten wirtschaftlichen Entwicklungen in den südlichen Nachbarländern siehe auch „The EU's neighbouring economies: coping with new challenges“, Occasional Papers no. 86 / November 2011, DG ECFIN, Europäische Kommission. Ein neues „Occasional Paper“ mit dem Titel „The EU's Neighbouring Economies: Managing economic policies amid increased global uncertainty“ soll Mitte 2013 erscheinen (http://ec.europa.eu/economy_finance/publications/occasional_paper/2011/index_en.htm).

Operation gestellt, der von der Kommission geprüft wurde mit der Möglichkeit, im weiteren Verlauf des Jahres 2013 einen Vorschlag anzunehmen.

2.2. MFA-Rahmenverordnung

Das Europäische Parlament hatte schon 2003 das langwierige Beschlussverfahren, bei dem Beschlüsse über einzelne MFA-Operationen vom Rat fallweise und nach Konsultation des Parlaments getroffen wurden, als einen der wesentlichen Schwachpunkte der MFA identifiziert. Es betonte zudem die Notwendigkeit einer transparenten Rechtsgrundlage für das MFA-Instrument insgesamt. Seit Inkrafttreten des Vertrags von Lissabon am 1. Dezember 2009 werden Legislativbeschlüsse über einzelne Makrofinanzhilfen von Parlament und Rat in einem ordentlichen Gesetzgebungsverfahren (Mitentscheidungsverfahren) getroffen, so dass der Entscheidungsprozess jetzt noch länger dauert. Deshalb wird verstärkt eine Straffung der Verfahren zur Annahme der MFA-Beschlüsse gefordert. In der Finanz- und Schuldenkrise ist deutlich geworden, dass makroökonomische und finanzielle Notsituationen ein Kriseninstrument erfordern, das schnell und effizient einsetzbar ist.

Als Reaktion auf diese Entwicklungen hat die Kommission am 4. Juli 2011 einen Vorschlag für eine Rahmenverordnung mit allgemeinen Bestimmungen für Makrofinanzhilfen an Drittländer³ angenommen. Mit dem Vorschlag werden im Wesentlichen folgende Ziele verfolgt: i) Erhöhung der Wirksamkeit der Makrofinanzhilfe durch eine raschere und effizientere Beschlussfassung; ii) Anpassung des Beschlussverfahrens an andere Finanzierungsinstrumente, vor allem auf dem Gebiet der Außenbeziehungen; iii) Formalisierung der Vorschriften für das Instrument und Beteiligung des Europäischen Parlaments an deren Festlegung; iv) Aktualisierung und Vereinfachung einiger Vorschriften.

Seit der Vorlage durch die Kommission im Juli 2011 haben sowohl der Rat als auch das Parlament den Vorschlag für eine Rahmenverordnung eingehend erörtert. Die Annahme der Rahmenverordnung durch die beiden Legislativorgane hat sich jedoch aufgrund von Meinungsverschiedenheiten über Verfahrensfragen verzögert. Parlament und Rat bestanden auf der Anwendung des ordentlichen Gesetzgebungsverfahrens bei Beschlüssen über einzelne Makrofinanzhilfen. Nach Ansicht der Kommission hätte dies bedeutet, dass keines der Hauptziele des Kommissionsvorschlags verwirklicht worden wäre. Insbesondere wäre die Beschlussfassung langsamer, mühsamer und unberechenbarer geworden anstatt schneller, effizienter und transparenter. Auch hätte es keine übergeordneten Vorschriften gegeben, da die beiden Legislativorgane bei späteren Beschlüssen über Makrofinanzhilfen jederzeit von der Rahmenverordnung hätten abweichen können. Schließlich hatte die Kommission auch erhebliche verfassungsrechtliche Bedenken. Daher hat sie am 8. Mai 2013 beschlossen, ihren Vorschlag zurückzuziehen.

³ Vorschlag der Kommission für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates zur Festlegung allgemeiner Bestimmungen für Makrofinanzhilfen an Drittländer, KOM(2011) 396 final vom 4.7.2011.

2.3 Überwindung des Stillstands bei der Genehmigung neuer MFA-Operationen

Seit Inkrafttreten der neuen „Komitologie-Verordnung“⁴ am 1. März 2011 streiten das Europäische Parlament und der Rat über die Vorschläge der Kommission zur Gewährung von Makrofinanzhilfen für Georgien und die Kirgisische Republik. Zwar besteht im Grundsatz Einigkeit über die Vorschläge, doch über das Komitologie-Verfahren zur Annahme des Memorandum of Understanding sind die beiden Institutionen unterschiedlicher Auffassung. Im Memorandum of Understanding werden die von der Kommission und dem Empfängerland vereinbarten wirtschaftspolitischen Maßnahmen zur Durchführung der Makrofinanzhilfe festgelegt. Während das Parlament die Anwendung des Beratungsverfahrens (nicht bindende Stellungnahme der Mitgliedstaaten) fordert, ist nach Auffassung des Rates das Prüfverfahren (bindende Stellungnahme der Mitgliedstaaten) anzuwenden. Nachdem die Kommission verschiedene Kompromisslösungen vorgeschlagen hat, sind die beiden Kontrahenten zu einer Lösung auf der Grundlage einer Schwellenoption gelangt. Die Diskussionen werden im Zusammenhang mit der MFA-Rahmenverordnung und im Kontext des Schlichtungsverfahrens für die Makrofinanzhilfe für Georgien geführt. Es ist damit zu rechnen, dass das Parlament und der Rat im zweiten Quartal 2013 zu einer Einigung in dieser Frage gelangen. Damit wäre der Weg frei für die Beschlüsse über Makrofinanzhilfen an Georgien und die Kirgisische Republik sowie für andere künftige MFA-Operationen.

3. MAKROFINANZHILFEN IM JAHR 2012

3.1. Überblick

2012 wurde die im Jahr 2009 beschlossene Makrofinanzhilfe für Armenien abgeschlossen. Die Darlehenskomponente der zweiten und letzten Tranche in Höhe von 39 Mio. EUR wurde im Februar 2012 an die armenischen Behörden ausgezahlt. Die erste Tranche und die Zuschusskomponente der zweiten Tranche wurden 2011 ausgezahlt. Damit war die MFA-Operation in Höhe von 100 Mio. EUR – 65 Mio. EUR als Darlehen und 35 Mio. EUR als Zuschüsse – abgeschlossen.

Die dritte und letzte Tranche (30 Mio. EUR) der MFA in Höhe von 90 Mio. EUR für die Republik Moldau wurde von der Kommission im April 2012 freigegeben.

Die Durchführung der 2010 genehmigten Makrofinanzhilfe für die Ukraine, die sich zusammen mit den verfügbaren Mitteln aus einer früheren, im Jahr 2002 genehmigten Maßnahme auf 610 Mio. EUR in Form von Darlehen beläuft, verzögerte sich 2012 erneut, weil noch keine Einigung mit den ukrainischen Behörden über verschiedene Bedingungen des Memorandum of Understanding erzielt werden konnte und weil zudem das IWF-Programm nicht eingehalten wurde und im Dezember 2012 ausgelaufen ist. Mitte 2012 wurde eine Einigung über das Memorandum of Understanding erzielt, und im Februar 2013 wurde es auf einem Ukraine-EU-Gipfel unterzeichnet. Vor der ersten

⁴ Verordnung (EG) Nr. 182/2011 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 16. Februar 2011.

Auszahlung dieser Makrofinanzhilfe müssen sich die ukrainischen Behörden und der IWF aber noch auf ein neues Finanzhilfeprogramm einigen.

Das Memorandum of Understanding und die Darlehensvereinbarung zu der 2009 genehmigten Makrofinanzhilfe für Bosnien und Herzegowina (Darlehen über insgesamt 100 Mio. EUR) wurde um ein Jahr bis November 2013 verlängert. Die erste Tranche dieser Finanzhilfe in Höhe von 50 Mio. EUR wurde im Februar 2013 ausgezahlt.

2012 befassten sich das Europäische Parlament und der Rat mit zwei von der Kommission 2011 angenommenen Legislativvorschlägen für neue Makrofinanzhilfen; der eine betrifft die Ausweitung der Makrofinanzhilfe an Georgien um 23 Mio. EUR in Form von Darlehen und 23 Mio. EUR als Zuschüsse und der andere die Ausweitung einer Makrofinanzhilfe mit Ausnahmecharakter⁵ für die Kirgisische Republik um 15 Mio. EUR in Form von Darlehen und 15 Mio. EUR als Zuschüsse. Die Beschlussfassung über diese Vorschläge hat sich durch Uneinigkeit über Verfahrensfragen verzögert (siehe Abschnitt 2.3).

3.2. Einzelne Makrofinanzhilfen in den Empfängerländern 2012

3.2.1. Bosnien und Herzegowina

Die Makrofinanzhilfe für Bosnien und Herzegowina von bis zu 100 Mio. EUR in Form von Darlehen hat der Rat bereits 2009 genehmigt⁶. Das Memorandum of Understanding und die Darlehensvereinbarung wurden im November 2010 unterzeichnet. Die Darlehensvereinbarung wurde jedoch u. a. wegen der langwierigen Regierungsbildung nach den allgemeinen Wahlen vom Oktober 2010 erst im August 2011 vom bosnischen Staatspräsidium ratifiziert. 2012 wurden keine MFA-Mittel ausgezahlt, da die Behörden nicht alle im Memorandum of Understanding genannten Voraussetzungen eingehalten haben. Nachdem eine neue Bereitschaftskreditvereinbarung mit dem IWF geschlossen worden ist und die Behörden Maßnahmen zur Stabilisierung der öffentlichen Finanzen eingeleitet haben, hat die Europäische Kommission die Laufzeit der Makrofinanzhilfe für Bosnien und Herzegowina um ein weiteres Jahr bis 7. November 2013 verlängert. Die Auszahlung der ersten Tranche der Makrofinanzhilfe in Höhe von 50 Mio. EUR erfolgte im Februar 2013. Die Auszahlung der zweiten Tranche ist für die zweite Jahreshälfte 2013 vorgesehen, sofern das IWF-Programm und alle politischen Voraussetzungen des Memorandum of Understanding eingehalten werden.

Nach einer leichten Erholung von den anfänglichen Auswirkungen der Weltwirtschaftskrise (mit einem Zuwachs des BIP von 1 % in den Jahren 2010 und 2011) verzeichnete die Wirtschaft 2012 infolge der verschlechterten außenwirtschaftlichen Bedingungen wieder eine negative Entwicklung mit einem Rückgang des realen BIP um 0,7 %. Die außenwirtschaftlichen Ungleichgewichte nehmen erneut zu. So beträgt das Leistungsbilanzdefizit 9,4 % des BIP. Vor dem Hintergrund steigender makroökonomischer Ungleichgewichte und wachsender Sorge um die

⁵ „Ausnahmecharakter“ bedeutet, dass die Finanzhilfe einem Land gewährt wird, das außerhalb der eigentlichen geografischen Reichweite von Makrofinanzhilfen, also der Kandidatenländer, potenziellen Kandidatenländer und Nachbarländer liegt.

⁶ Beschluss des Rates 2009/891/EG vom 30. November 2009.

makroökonomische Stabilität einigten sich die Behörden im September 2012 mit dem IWF auf eine neue Bereitschaftskreditvereinbarung über etwa 400 Mio. EUR.

3.2.2. *Armenien*

Anfang 2012 schloss die Kommission die Durchführung des Ende 2009 beschlossenen MFA-Programms⁷ für Armenien ab. Im Rahmen dieses Programms unterstützte die EU Armenien mit insgesamt 100 Mio. EUR (35 Mio. EUR als Zuschüsse und 65 Mio. EUR als Darlehen), die in zwei Tranchen ausgezahlt wurden. Die Finanzhilfe wurde im Zuge eines wirtschaftlichen Reformprogramms erweitert, das durch eine dreijährige Finanzierungsvereinbarung mit dem IWF im Rahmen der Erweiterten Fondsfasilität (EFF) und der Erweiterten Kreditfasilität (ECF) unterstützt wurde, die das Exekutivdirektorium des IWF im Juni 2010 genehmigt hat. Die erste Tranche der Makrofinanzhilfe in Höhe von 40 Mio. EUR wurde im Juni 2011 freigegeben, die Auszahlung der zweiten Tranche in Höhe von 60 Mio. EUR erfolgte im Dezember 2011 für die Zuschusskomponente und im Februar 2012 für die Darlehenskomponente.⁸

2012 hat sich die Wirtschaftslage in Armenien weiter stabilisiert. Das BIP erhöhte sich 2012 um 7,2 % gegenüber einem Anstieg von 4,7 % im Jahr 2011. Das verstärkte Wachstum 2012 gründete sich vor allem auf eine Zunahme des privaten Verbrauchs (plus 10,2 % im Jahr 2012 gegenüber 2,4 % im Jahr 2011) und der Nettoausfuhren. Dank günstiger Wetterbedingungen konnte die Agrarproduktion Zuwächse verzeichnen. Negativ schlugen sowohl inländische als auch ausländische Investitionen zu Buche, die weiter zurückgegangen sind, so dass sich die Wachstumsaussichten für Armenien verlangsamen. In Anbetracht der schlechteren Prognosen für die Wirtschaft haben die armenischen Behörden im Februar 2013 bei der Kommission einen Antrag auf ein neues MFA-Programm gestellt. Die Finanzhilfe soll die Mittel ergänzen, die derzeit im Rahmen einer neuen Finanzierungsvereinbarung mit dem IWF ausgehandelt werden. Der Antrag liegt der Kommission zur Prüfung vor.

3.2.3. *Georgien*

Vor dem Hintergrund des Konflikts mit Russland im August 2008 sagte die EU bei einer internationalen Geberkonferenz zu, die wirtschaftliche Erholung Georgiens mit einem umfassenden Hilfspaket in Höhe von bis zu 500 Mio. EUR zu unterstützen. Das Paket umfasste zwei mögliche Makrofinanzhilfen in Höhe von je 46 Mio. EUR. Die erste Makrofinanzhilfe wurde 2009/2010 erfolgreich abgeschlossen. Im Januar 2011 nahm die Kommission einen Vorschlag für eine weitere Makrofinanzhilfe für Georgien an. Die Annahme des Legislativbeschlusses über dieses Programm hat sich jedoch durch Uneinigkeit zwischen dem Europäischen Parlament und dem Rat über das Verfahren zur Annahme des Memorandum of Understanding verzögert (siehe Abschnitt 2.3).

Die vorgeschlagene Makrofinanzhilfe in Höhe von 46 Mio. EUR (Darlehen und Zuschüsse zu gleichen Teilen) soll vor allem Georgiens Außenfinanzierungsbedarf

⁷ Beschluss des Rates 2009/890/EG vom 30. November 2009.

⁸ Genauere Angaben zur Durchführung des Programms enthält der Bericht der Kommission über die Durchführung der Makrofinanzhilfen 2011, COM(2012) 339 final vom 28.6.2012.

decken und seine angespannte Haushaltslage erleichtern und dabei gleichzeitig die Haushaltskonsolidierung und die Bemühungen um externe Stabilisierung unterstützen und Strukturreformen anregen. Zwar konnte Georgien 2012 erneut ein starkes Wirtschaftswachstum verzeichnen (um vorläufig 6,1 %)⁹, doch die außenwirtschaftliche Lage bleibt instabil mit einem Leistungsbilanzdefizit, das im Verhältnis zum BIP einen zweistelligen Wert erreicht, einer hohen Auslandsverschuldung und rückläufigen Direktinvestitionen. Wegen dieser Schwächen in Verbindung mit der unsicheren Weltwirtschaftslage haben die Behörden ein weiteres IWF-Programm beantragt. Im April 2012 wurde eine Vereinbarung mit dem IWF als Kombination aus einer Bereitschaftskreditvereinbarung und einer Bereitschaftskreditfazilität mit zweijähriger Laufzeit genehmigt. Die Vereinbarung ist eine Vorsichtsmaßnahme, was bedeutet, dass das MFA-Programm nur dann aktiviert werden kann, wenn Georgien das IWF-Programm tatsächlich in Anspruch nimmt.

3.2.4. *Republik Moldau*

2012 hat die Kommission die Durchführung des vom Europäischen Parlament und vom Rat im Oktober 2010 beschlossenen MFA-Programms für die Republik Moldau¹⁰ abgeschlossen. Im Rahmen dieses Programms gewährte die EU der Republik Moldau eine Makrofinanzhilfe in Höhe von 90 Mio. EUR in Form von Zuschüssen, die in drei Tranchen ausgezahlt werden sollten. Die Finanzhilfe wurde im Rahmen eines Wirtschaftsprogramms ausgeweitet mit Unterstützung durch eine vom IWF-Exekutivdirektorium im Januar 2010 genehmigte EFF-ECF-Finanzierungsvereinbarung mit dreijähriger Laufzeit. Die ersten beiden MFA-Tranchen in Höhe von 40 bzw. 20 Mio. EUR wurden im Dezember 2010 und im September 2011 ausgezahlt. Die Auszahlung der dritten MFA-Tranche (30 Mio. EUR) erfolgte im April 2012¹¹.

Das Wirtschaftswachstum hat sich 2012 erheblich verlangsamt, bedingt durch die außenwirtschaftliche Entwicklung wie eine geringere Exportnachfrage vonseiten der EU und die schlechten Wetterbedingungen (ein strenger Winter und ein trockener Sommer), von denen der wichtige Agrarsektor betroffen war. 2012 verringerte sich das BIP um 0,8 %¹² und verlangsamte sich damit gegenüber dem Zuwachs um 6,8 % im Jahr 2011 beträchtlich. Im Außenhandel ging das Leistungsbilanzdefizit nur leicht zurück, was teilweise auf die rückläufigen Einfuhren infolge der abgeschwächten Inlandsnachfrage zurückzuführen war, aber auch auf den wachsenden Überschuss der Nettoeinkommen und einseitigen Nettoübertragungen, in denen sich die fortgesetzten Überweisungen widerspiegeln. Ungeachtet dieser positiven Entwicklungen ist das Leistungsbilanzdefizit nach wie vor groß. Es wird auch 2013 die Hauptursache für Instabilität bleiben. Eine andere Ursache ist die hohe und weiter zunehmende Auslandsverschuldung, die 2012 auf 84,5 % des BIP angestiegen ist gegenüber 77,6 % Ende 2011. Diese außenwirtschaftlichen Risiken wurden durch die Marktinterventionen der Zentralbank im

⁹ Die Staatsgebiete Abchasiens und Südossetiens wurden nicht in die Analyse einbezogen, weil für sie keine zuverlässigen Daten vorliegen.

¹⁰ Beschluss Nr. 938/2010/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 20. Oktober 2010.

¹¹ Siehe Fußnote 5.

¹² Nicht in den Daten enthalten ist das separatistische Territorium Transnistriens, für das keine zuverlässigen Daten vorliegen.

zweiten und dritten Quartal zur Aufstockung der offiziellen Währungsreserven etwas abgefedert.

Die abschließende Programmprüfung der EFF/ECF-Finanzierungsvereinbarung mit dem IWF, die eigentlich für Januar 2013 geplant und dann auf April 2013 verschoben worden war, konnte wegen der politischen Krise, die mit dem Sturz der Koalitionsregierung im Februar begann, nicht zu Ende geführt werden. Sie wurde daher auf Juli 2013 verschoben. Inwieweit Aussicht auf eine Nachfolgeregelung besteht, war zum Zeitpunkt der Veröffentlichung noch nicht klar.

3.2.5. *Ukraine*

Vor dem Hintergrund einer anhaltenden Außenfinanzierungslücke und um den wirtschaftlichen Reformprozess in der Ukraine zu unterstützen, beschloss die EU im Juli 2010, dem Land eine Makrofinanzhilfe in Höhe von bis zu 500 Mio. EUR zu gewähren¹³. Zusammen mit den 110 Mio. EUR, die aufgrund des Beschlusses von 2002¹⁴ noch verfügbar waren, wurde damit eine potenzielle Makrofinanzhilfe von bis zu 610 Mio. EUR ermöglicht. Das Memorandum of Understanding mit den politischen Bedingungen für die Auszahlung der Finanzhilfe und die Darlehensvereinbarung wurde im März 2013 unterzeichnet. Das Memorandum of Understanding sieht politische Maßnahmen in den Schlüsselbereichen Verwaltung der öffentlichen Finanzen, Handel und Besteuerung, Reform des Energiesektors und Harmonisierung der Haushaltsordnung vor. Die Auszahlung der Makrofinanzhilfen 2013 ist abhängig von der Wiederaufnahme des Mittelabrufs durch die Ukraine im Rahmen einer neuen IWF-Finanzierungsvereinbarung, die die ukrainischen Behörden im Zuge der Verhandlungen mit dem IWF derzeit aushandeln, nachdem die vorangegangene Bereitschaftskreditvereinbarung in Höhe von 15,4 Mrd. USD im Dezember 2012 ausgelaufen ist. Die Auszahlung der zweiten und dritten Tranche ist außerdem davon abhängig, dass die im Memorandum of Understanding festgelegten strukturpolitischen Maßnahmen in zufriedenstellender Weise vorankommen.

2012 ging das Wachstum des BIP in der Ukraine auf 0,2 % zurück gegenüber 5,2 % im Jahr 2011, was vor allem auf die sich verschlechternde Weltwirtschaftslage, eine geringere Nachfrage nach Metallausfuhren aus der Ukraine und ein niedriges Investitionsniveau zurückzuführen ist. Trotz des gebremsten Wachstums und deflationärer Tendenzen hielt die Zentralbank der Ukraine an ihrer strikten Währungspolitik fest, um den Abwertungsdruck auf die eigene Währung abzuwehren. Das Steuerdefizit erhöhte sich 2012 auf schätzungsweise 6 % des BIP gegenüber 4,2 % im Jahr 2011, was in erster Linie auf Steuererleichterungen vor den Parlamentswahlen und auf die gestiegenen Energiesubventionen zurückzuführen war. Die außenwirtschaftliche Instabilität nimmt zu, nachdem das Leistungsbilanzdefizit auf 8,4 % des BIP angestiegen ist und die Währungsreserven 2012 um fast ein Viertel zurückgegangen sind. Die Strukturreformen kamen mit unterschiedlichem Erfolg voran: während in der Energiepolitik einige Fortschritte zu verzeichnen waren, stagnierte die

¹³ Beschluss Nr. 646/2010/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 7. Juli 2010.

¹⁴ Beschluss des Rates Nr. 2002/639/EG vom 12. Juli 2012.

Reform der Verwaltung der öffentlichen Finanzen, und dem System der öffentlichen Auftragsvergabe mangelt es nach wie vor an Transparenz.

3.2.6. *Kirgisische Republik*

Infolge der ethnischen und politischen Konflikte, die zu einem starken Rückgang des Wirtschaftswachstums und einer erheblichen Außenfinanzierungslücke geführt haben, sagte die EU auf einer internationalen Geberkonferenz in Bischkek im Juli 2010 zu, die wirtschaftliche Erholung der Kirgisischen Republik zu unterstützen. Am 20. Dezember 2011 nahm die Kommission den Vorschlag für einen Beschluss über eine Makrofinanzhilfe von bis zu 30 Mio. EUR (jeweils 15 Mio. EUR in Form von Darlehen und von Zuschüssen) für die Kirgisische Republik an. Begründet wurde diese Makrofinanzhilfe mit Ausnahmecharakter, die außerhalb des üblichen geografischen Geltungsbereichs von Makrofinanzhilfen gewährt wird, mit den starken Impulsen der pro-demokratischen politischen und wirtschaftlichen Reformen in der Kirgisischen Republik und mit der Position des Landes in einer Region, die für die EU wirtschaftlich und politisch von Bedeutung ist. Parallel dazu vereinbarte der IWF mit den kirgisischen Behörden im Juni 2011 ein Dreijahresprogramm, das durch eine Vereinbarung über eine Erweiterte Kreditfazilität unterstützt wurde. Die Annahme des Legislativbeschlusses über eine Makrofinanzhilfe für die Kirgisische Republik hat sich durch Uneinigkeit zwischen dem Europäischen Parlament und dem Rat über das Verfahren zur Annahme des Memorandum of Understanding verzögert (siehe Abschnitt 2.3).

2012 betrug das Wirtschaftswachstum der Kirgisischen Republik lediglich 0,9 % und blieb damit weit hinter den Prognosen zurück, nachdem die Goldgewinnung aufgrund geologischer Gegebenheiten eingebrochen ist. Ohne den Goldsektor erreichte das Wachstum 2012 durch das produzierende Gewerbe, den Bau- und den Dienstleistungssektor etwa 4,8 %. Damit erholte es sich schrittweise von dem Konjunkturereinbruch der Jahre 2009 und 2010, der durch die weltweite Rezession und die internen politischen und ethnischen Konflikte verursacht worden war. Das Leistungsbilanzdefizit stieg 2012 auf schätzungsweise 9 % des BIP an, bedingt durch einen Rückgang der Goldausfuhren und die gestiegenen Ölpreise. Trotz einer strikten Währungspolitik stieg die Inflation Ende 2012 durch die weltweit steigenden Kraftstoff- und Lebensmittelpreise auf 7,5 %. Das Haushaltsdefizit ging auf schätzungsweise 5,3 % des BIP zurück (ohne Infrastrukturprojekte im Energiesektor), vor allem durch höhere Steuereinnahmen. Die Fortschritte im Rahmen des ECF-Programms haben sich bislang fortgesetzt. Die Kirgisische Republik hat sämtliche im Programm für Ende Juni 2012 vereinbarten quantitativen Ziele und alle strukturellen Benchmarks bis auf eine erreicht.

4. GEWÄHRLEISTUNG EINER ORDNUNGSGEMÄßEN VERWENDUNG DER MFA-MITTEL: OPERATIVE BEWERTUNGEN UND EX-POST-EVALUIERUNGEN

4.1. Operative Bewertungen

Nach Maßgabe der Haushaltsordnung der EU nimmt die Kommission mit Hilfe externer Berater operative Bewertungen vor, um sich ausreichend über die Funktionsweise der Verwaltungsverfahren und Finanzströme in den Empfängerländern zu vergewissern.

Die operativen Bewertungen der Systeme der Verwaltung der öffentlichen Finanzen konzentrieren sich vor allem auf die Verfahren und die Organisation der Finanzministerien und Zentralbanken und gezielt auf die Verwaltung der Konten, auf denen die EU-Mittel eingehen. Besonders genau untersucht werden auch die Arbeitsweise, die Unabhängigkeit und die Arbeitsprogramme der externen Prüfstellen sowie die Effizienz der von ihnen durchgeführten Kontrollen. Bei den jüngsten operativen Bewertungen wurden zudem die bestehenden Verfahren der Vergabestellen analysiert. 2012 hat die Kommission die operativen Bewertungen in der Kirgisischen Republik abgeschlossen.

Im Hinblick auf mögliche neue MFA-Operationen in Ägypten und Jordanien wurde in diesen Ländern im Februar bzw. April 2013 eine operative Bewertung durchgeführt.

4.2. Ex-post-Evaluierungen

Um die Wirkung der Makrofinanzhilfen zu bewerten, führt die Kommission im Einklang mit der Haushaltsordnung Ex-post-Evaluierungen dieser Programme durch. Die wichtigsten Ziele der Ex-post-Evaluierungen sind i) eine Analyse der wirtschaftlichen Auswirkungen der Makrofinanzhilfen auf die Wirtschaft des Empfängerlandes und insbesondere auf die Tragfähigkeit der Zahlungsbilanzsituation und ii) eine Bewertung des Zusatznutzens der EU-Maßnahme. Die Schlussfolgerungen aus diesen Evaluierungen dienen dazu, die Verwaltungsverfahren der MFA zu stärken.

Die beiden 2011 eingeleiteten Ex-post-Evaluierungen der MFA-Operationen für den Libanon und Georgien wurden 2012 abgeschlossen. Eine neue Ex-post-Evaluierung der Makrofinanzhilfe für Kosovo wurde 2012 eingeleitet und abgeschlossen¹⁵.

Die Ex-post-Evaluierung des MFA-Programms für den Libanon kam zu dem Ergebnis, dass das Ziel der makroökonomischen Stabilisierung des Landes zwar weitgehend erreicht worden ist, dass jedoch die Wirkung der Strukturreformen wegen der besonders komplexen und instabilen politischen Verhältnisse nur begrenzt war.

Die Ex-post-Evaluierung der Wirkung des MFA-Programms für die Strukturreformen in Georgien kam zu dem Ergebnis, dass zwar beträchtliche Fortschritte bei der Aufstellung und Ausführung des Haushaltsplans erreicht worden sind, dass aber in den Bereichen interne Kontrolle und Audit und ganz allgemein hinsichtlich Transparenz und Rechenschaftspflicht noch mehr getan werden müsse.

Die Ex-post-Evaluierung des MFA-Programms für Kosovo stellte vor allem zwei Ergebnisse fest: i) die Behörden des Kosovo erhielten damit ein zusätzliches Instrument, um besonders wichtige Reformen im eigenen Land anzustoßen; ii) die Regierung des Kosovo gewann dadurch in ihrer Anfangszeit internationale Glaubwürdigkeit.

Die Ex-post-Evaluierungen der drei erst kürzlich abgeschlossenen MFA-Operationen für Serbien, die Republik Moldau und Armenien werden 2013 durchgeführt.

¹⁵ Alle Ex-post-Evaluierungen stehen auf der Website der DG ECFIN zur Verfügung: http://ec.europa.eu/economy_finance/evaluation/completed/index_en.htm.

5. ANTRÄGE AUF FINANZHILFEN UND KÜNFTIGE VORSCHLÄGE DER KOMMISSION, HAUSHALTSSITUATION

Für 2013 stehen folgende MFA-Operationen auf dem Programm: i) zwei laufende Programme (Bosnien und Herzegowina und Ukraine); ii) zwei von der Kommission 2011 vorgeschlagene Programme, deren Durchführung nach der erwarteten Annahme der Beschlüsse durch die Legislativorgane beginnen soll (Georgien und Kirgisische Republik); iii) bis zu drei neue Programme auf der Grundlage von Anträgen, die bisher von EU-Nachbarländern eingegangen sind (Ägypten, Jordanien, Armenien).

Zur Durchführung der bestehenden MFA-Operationen soll die letzte Tranche im Rahmen des Programms für Bosnien und Herzegowina, sofern sie bestätigt wird, spätestens im November freigegeben werden. Die Auszahlungen im Rahmen des Programms für die Ukraine einschließlich der Freigabe der ersten Tranche hängen vom Abschluss einer neuen Finanzierungsvereinbarung mit dem IWF und von der Einhaltung der politischen Bedingungen im Memorandum of Understanding ab.

Die Kommission will 2013 auch mit den Auszahlungen im Rahmen der MFA-Programme für Georgien und die Kirgisische Republik beginnen, sobald die erwartete Annahme der entsprechenden Legislativbeschlüsse durch das Europäische Parlament und den Rat erfolgt ist. Vorgesehen ist, die ersten Tranchen der Programme im Jahr 2013 und die zweiten Tranchen 2014 freizugeben. Die Makrofinanzhilfe für Georgien kann erst dann freigegeben werden, wenn das Land beschließt, die Bereitschaftskredit-/Finanzierungsvereinbarung mit dem IWF in Anspruch zu nehmen, die bisher noch als Vorsichtsmaßnahme anzusehen ist.

Ägypten hat seinen Antrag auf eine Makrofinanzhilfe von 500 Mio. EUR im November 2012 erneuert. Die Kommission erwägt die Annahme eines Vorschlags für eine Makrofinanzhilfe, die von einer Vereinbarung zwischen dem IWF und den ägyptischen Behörden über ein IWF-Programm abhängig gemacht werden soll. Die Makrofinanzhilfe könnte aus einem Darlehen von 450 Mio. EUR und einem Zuschuss von 50 Mio. EUR bestehen. Damit könnte Ägyptens Zahlungsbilanz gestützt und die Reformbemühungen in einer Zeit des politischen Übergangs könnten gestärkt werden. Je nachdem, wann der Vorschlag angenommen wird und der Beschluss vorliegt, könnte eine erste Tranche 2013 und der restliche Betrag 2014 ausgezahlt werden.

Im Dezember 2012 stellten die jordanischen Behörden einen Antrag auf Makrofinanzhilfe in Form von Darlehen bis zu 200 Mio. EUR. Zusammen mit dem IWF hat die Kommission den verbleibenden Außenfinanzierungsbedarf Jordaniens geschätzt. Sie erwägt zurzeit einen Vorschlag für eine Makrofinanzhilfe in Höhe von 180 Mio. EUR in Form von Darlehen für das Jahr 2013. In dem Fall könnte eine erste Tranche 2013 ausgezahlt werden.

Außerdem kann eine neue Finanzhilfe für Armenien ins Auge gefasst werden, nachdem im Februar 2013 ein Antrag der armenischen Behörden auf eine Makrofinanzhilfe bei der Kommission eingegangen ist. Dies wäre eine Folgemaßnahme zu dem 2012 abgeschlossenen Programm. Sie könnte dem Land helfen, die für 2013-2014 prognostizierte verbleibende Außenfinanzierungslücke zu decken und würde die vom

IWF im Rahmen einer neuen, derzeit in Vorbereitung befindlichen Finanzierungsvereinbarung zur Verfügung gestellten Mittel ergänzen.

Schließlich enthält die Liste der MFA-Operationen für 2014 ein mögliches Programm für Kosovo, falls eine Finanzierungslücke festgestellt werden sollte. Nach Ablauf des vorangegangenen Programms im Jahr 2010 würde die EU mit einer neuen MFA-Operation ihre an Bedingungen geknüpfte Zusage erfüllen, die sie im Juni 2008 auf der Geberkonferenz für Kosovo hinsichtlich einer MFA von bis zu 100 Mio. EUR gegeben hat.

Die nachstehende Tabelle 1 enthält einen Überblick über die Mittelbindungen und Zahlungen der Makrofinanzhilfen in Form von Zuschüssen für 2011, 2012 und 2013 (vorläufige Angaben). Die Prognose für 2013 ist nur sehr vorläufig; hier spielen verschiedene Faktoren eine Rolle, auf die die Kommission keinen Einfluss hat. Die Zuschüsse für 2013 entsprechen im Großen und Ganzen den Haushaltsobergrenzen für 2013. Der ausstehende Betrag für MFA-Darlehen betrug Ende 2012 insgesamt 545 Mio. EUR. Dieser Betrag wird durch den Garantiefonds für Maßnahmen im Bereich der Außenbeziehungen¹⁶ gedeckt, der auf 9 % des ausstehenden Betrages gehalten wird. Der Fonds deckt nicht nur MFA-Darlehen, sondern auch Euratom-Darlehen und Darlehen der EIB an Drittländer; die Mittelausstattung erfolgt aus dem EU-Haushalt. Für die 2013 vorgesehenen MFA-Darlehen entspräche das rund 72,3 Mio. EUR im Rahmen des Garantiefonds.

¹⁶ Weitere Informationen enthält der Bericht der Kommission an das Europäische Parlament und den Rat über die Garantien aus dem Gesamthaushaltsplan (halbjährlich).

Table 1: MFA commitments and payments in 2012-2013 in EUR			
	2011	2012	2013 (indicative)
Commitment appropriations for grants in the budget	104.868.567	95.550.000	94.550.000
Commitments, total	<u>393.476</u>	<u>498.316</u>	<u>88.550.000</u>
OAs, PEFA studies, ex-post evaluations	393.476	498.316	550.000
MFA Georgia (proposed)			23.000.000
MFA Kyrgyz Republic (proposed)			15.000.000
MFA Egypt (possible new MFA)			50.000.000
MFA Armenia (possible new MFA)			TBD
Uncommitted budget allocations	<u>104.475.091</u>	<u>95.051.684</u>	<u>n.a.</u>
Payment appropriations for grants in the budget	88.552.647	79.050.000	56.339.890
Payments, total	<u>55.236.767</u>	<u>30.325.812</u>	<u>44.497.057</u>
OAs, PEFA studies, ex-post evaluations	236.767	325.812	497.057
MFA Armenia	35.000.000		
MFA Moldova	20.000.000	30.000.000	
MFA Georgia (proposed, first payment)			11.500.000
MFA Kyrgyz Republic (proposed, first payment)			7.500.000
MFA Egypt (possible, first payment)			25.000.000
MFA Armenia (possible, first payment)			TBD
Unused allocations for grant payments	<u>33.315.880</u>	<u>48.724.188</u>	
Disbursements of MFA loans, total	<u>126.000.000</u>	<u>39.000.000</u>	<u>804.000.000</u>
Armenia	26.000.000	39.000.000	
Serbia	100.000.000		
BiH (active)			100.000.000
Ukraine (active)			360.000.000
MFA Georgia (proposed)			11.500.000
MFA Kyrgyz Republic (proposed)			7.500.000
Other, including Egypt (possible), Jordan (possible), Armenia (TBD)			325.000.000