



EUROPÄISCHE KOMMISSION

Brüssel, den 7.7.2011  
KOM(2011) 408 endgültig

**BERICHT DER KOMMISSION AN DEN RAT UND DAS EUROPÄISCHE  
PARLAMENT**

**über die Durchführung der Makrofinanzhilfen für Drittländer im Jahr 2010**

{SEK(2011) 873 endgültig}  
{SEK(2011) 874 endgültig}

## INHALTSVERZEICHNIS

1.	Einleitung .....	3
2.	Hintergrund .....	4
2.1.	Bewältigung der anhaltenden Folgen der weltweiten Wirtschaftskrise .....	4
2.2.	Entwicklung neuer Vorschriften für Makrofinanzhilfen.....	4
2.2.1.	MFA-Rahmenverordnung .....	4
2.2.2.	Kriterien für den Einsatz von Darlehen und Zuschüssen im Rahmen von Makrofinanzhilfen .....	5
3.	Makrofinanzhilfen im Jahr 2010 .....	5
3.1.	Überblick.....	5
3.2.	Einzelne Makrofinanzhilfen in den Empfängerländern 2010 .....	6
3.2.1.	Westbalkan .....	6
3.2.1.1.	Bosnien und Herzegowina .....	6
3.2.1.2.	Kosovo <sup>1</sup> .....	7
3.2.1.3.	Serbien.....	8
3.2.2.	Östliche Nachbarschaftsländer .....	8
3.2.2.1.	Armenien.....	8
3.2.2.2.	Georgien.....	9
3.2.2.3.	Republik Moldau.....	9
3.2.2.4.	Ukraine .....	10
3.2.3.	Nachbarschaftsländer im Mittelmeerraum .....	11
3.2.3.1.	Libanon.....	11
4.	Gewährleistung einer ordnungsgemäßen Verwendung der MFA-Mittel: operative Bewertungen, PEFA und Ex-post-Evaluierungen.....	11
4.1.	Operative Bewertungen.....	11
4.2.	Prüfungen der öffentlichen Ausgaben und der finanziellen Rechenschaftspflicht ....	12
4.3.	Ex-post-Evaluierungen.....	12
5.	Anträge auf Finanzhilfen und künftige Vorschläge der Kommission.....	13

---

<sup>1</sup> Resolution 1244/99 des UN-Sicherheitsrats.

## 1. EINLEITUNG

Dieser Bericht gibt einen allgemeinen Überblick über die Durchführung der EU-Makrofinanzhilfen (MFA) für Drittländer im Jahr 2010. Er beschreibt den allgemeinen Hintergrund der Genehmigung und Umsetzung von Makrofinanzhilfen, enthält Informationen zu den jüngsten MFA-Programmen in den EU-Nachbarländern und bietet allgemeine Statistiken zu den verschiedenen Mikrofinanzhilfen während der letzten zehn Jahre.

Das Jahr 2010 war hinsichtlich der MFA-Tätigkeiten eines der aktivsten Jahre des letzten Jahrzehnts, was unter anderem auf die Nachwirkungen der weltweiten Wirtschaftskrise und die langsame Erholung in den EU-Nachbarländern zurückzuführen war. Es war zudem das erste Jahr, in dem die MFA in dem neuen rechtlichen Umfeld angewandt wurden, das mit dem Inkrafttreten des Lissabon-Vertrags geschaffen wurde.

Der Bericht geht darüber hinaus kurz auf die wichtigsten Ziele einer Rahmenverordnung für MFA ein, die derzeit vorbereitet wird und dem Parlament und dem Rat in diesem Jahr vorgelegt werden soll. Zudem wird die Methodik der Kommission erläutert, die sie bei der Entscheidung zwischen dem Einsatz von Darlehen und Zuschüssen im Rahmen der von ihr vorgeschlagenen Makrofinanzhilfen anwendet.

Ein weiterer Abschnitt des Berichts betrifft die operativen Bewertungen, die Studien im Rahmen des Programms zur Bewertung der öffentlichen Ausgaben und der finanziellen Rechenschaftspflicht (Public Expenditure and Financial Accountability, PEFA) sowie die Ex-post-Evaluierungen in den Ländern, die MFA erhalten. Die Kommission führt seit 2004 auf Empfehlung des Rechnungshofs für jedes Empfängerland operative Bewertungen der Finanzierungsströme und -verfahren im Zusammenhang mit MFA durch. Nach der Haushaltsordnung ist die Kommission zudem verpflichtet, externe Ex-post-Evaluierungen ihrer Programme vorzunehmen. Im Jahr 2010 führte die Kommission mit Hilfe externer Berater drei operative Bewertungen sowie eine PEFA-Studie in den Ländern ihrer Tätigkeit durch. Da 2009 keine MFA-Programme abgeschlossen wurden, wurden 2010 keine Ex-post-Evaluierungen eingeleitet.

Der Bericht enthält ferner Informationen über neue MFA-Anträge sowie über mögliche künftige MFA-Vorschläge der Kommission.

Dieser Bericht wird gemäß den Beschlüssen des Rates und den Beschlüssen des Rates und des Parlaments zu Makrofinanzhilfen erstellt. Er schließt sich an die Berichte der Vorjahre an. Er wird begleitet von zwei Arbeitspapieren der Kommissionsdienststellen, von denen eines (SEK(2011) 873 endg.) detailliertere Informationen und Analysen des makroökonomischen Hintergrunds und der Durchführung einzelner MFA-Programme enthält und das zweite (SEK(2011) 874 endg.) die von der Kommission bei der Entscheidung zwischen Darlehen und Zuschüssen für MFA-Programme angewandte Methodik genauer erläutert.

## **2. HINTERGRUND**

### **2.1. Bewältigung der anhaltenden Folgen der weltweiten Wirtschaftskrise**

Die weltweite Wirtschafts- und Finanzkrise der Jahre 2008-2009 hat die aufstrebenden Nachbarländer der EU schwer getroffen, was zu einem deutlichen Anstieg der internationalen Geberunterstützung für diese Länder, insbesondere von Seiten des IWF, geführt hat. Auch die Zahl der Anträge auf EU-Unterstützung, z. B. in Form von Makrofinanzhilfen, stieg infolge der Krise stark an. Einige dieser Anträge führten zur Einleitung von Hilfsprogrammen, die die Länder bei der Bewältigung der Folgen der weltweiten Krise unterstützen sollen. Vier dieser Programme (zugunsten von Bosnien und Herzegowina, Serbien, Armenien und Georgien) wurden vom EU-Ministerrat Ende 2009 genehmigt. Im Jahr 2010 wurden zwei weitere Programme – zugunsten der Ukraine und der Republik Moldau – von Rat und Parlament nach entsprechenden Anträgen aus dem Jahr 2009 genehmigt.

Die weltweite Wirtschafts- und Finanzkrise ließ im Jahr 2010 nach. Die weit entwickelten Volkswirtschaften, darunter die der Europäischen Union, begannen wieder zu wachsen, was sich unter anderem in einer höheren Nachfrage nach den Exporten ihrer Handelspartner, auch in der Nachbarschaft der EU, niederschlug. Die Wirtschaft in den Ländern des Westbalkans und in den östlichen Nachbarschaftsländern begann daher teilweise in beeindruckender Weise wieder zu wachsen. Doch trotz der beginnenden Erholung sind die Folgen der weltweiten Krise und der damit verbundenen Erschütterungen für die Volkswirtschaften in der Region unter anderem in Form einer schwachen Auslandsposition noch immer zu spüren. Viele Länder in Osteuropa und im Westbalkan bedürfen daher weiterer Geberunterstützung.

In den Jahren 2009 und 2010 zeigten die Nachbarländer der EU im Mittelmeerraum eine größere Krisenfestigkeit als die Länder des Westbalkans und die Länder der östlichen Nachbarschaft. Dies könnte sich 2011 jedoch angesichts der derzeitigen politischen Umwälzungen im südlichen Mittelmeerraum ändern.

### **2.2. Entwicklung neuer Vorschriften für Makrofinanzhilfen**

#### *2.2.1. MFA-Rahmenverordnung*

Das Europäische Parlament hatte schon 2003 das langwierige Entscheidungsverfahren – Entscheidungen über einzelne MFA-Programme wurden vom Rat fallweise und nach Konsultation des Parlaments getroffen – als einen der wesentlichen Schwachpunkte der MFA identifiziert. Es betonte zudem die Notwendigkeit einer transparenten Rechtsgrundlage für das MFA-Instrument insgesamt. Seit dem Inkrafttreten des Lissabon-Vertrags werden legislative Beschlüsse über einzelne Makrofinanzhilfen von Parlament und Rat in einem ordentlichen Gesetzgebungsverfahren (Mitentscheidungsverfahren) getroffen. Dadurch kann sich das Entscheidungsverfahren jedoch noch weiter hinauszögern. Die Notwendigkeit einer Straffung der Entscheidungsverfahren für Makrofinanzhilfen ist daher vor dem Hintergrund des Lissabon-Vertrags noch dringender geworden. Auch die weltweite Wirtschaftskrise hat gezeigt, dass eine wirksame Bewältigung makroökonomischer und finanzieller Notlagen

ein Krisenbewältigungsinstrument erfordert, das schnell und effektiv eingesetzt werden kann.

Vor diesem Hintergrund hat die Kommission die Erarbeitung eines Legislativvorschlags zu einer MFA-Rahmenverordnung in ihr Arbeitsprogramm aufgenommen. Dieser Vorschlag soll dem Parlament und dem Rat in Kürze vorgelegt werden.

Die geplante Rahmenverordnung sieht vor, dass das Entscheidungsverfahren für MFA ähnlich gestaltet wird wie die Verfahren für andere externe Finanzierungsinstrumente, wobei die Kommission unter Aufsicht eines Ausschusses aus Vertretern der Mitgliedstaaten die Zuständigkeit für die Verabschiedung von Beschlüssen über die Gewährung von MFA an förderfähige Drittländer erhält. So soll das Entscheidungsverfahren für die einzelnen MFA gestrafft werden, damit das Instrument die Empfängerländer besser dabei unterstützen kann, rechtzeitig Programme zu verabschieden, die eine geeignete Mischung aus Anpassungsmaßnahmen und externen Finanzhilfen umfassen.

Mit der vorgesehenen Verordnung werden darüber hinaus die Regelungen zu Makrofinanzhilfen, die bisher in Schlussfolgerungen des Rates festgelegt wurden (den so genannten Genval-Kriterien), in einem förmlichen Rechtsakt konsolidiert. Mit dem anstehenden Vorschlag der Kommission werden diese Kriterien im Wesentlichen bestätigt, teilweise aber auch aktualisiert und geklärt.

#### *2.2.2. Kriterien für den Einsatz von Darlehen und Zuschüssen im Rahmen von Makrofinanzhilfen*

Ein weiterer Aspekt der methodologischen Arbeit der Kommission zum MFA-Instrument im Jahr 2010 war die Überprüfung der grundlegenden Kriterien für die Wahl einer geeigneten Form der Unterstützung bei den einzelnen Makrofinanzhilfen, nämlich die Entscheidung zwischen mittel- bis langfristigen Darlehen, Zuschüssen und einer Kombination aus beiden. Auf der Grundlage der im Laufe der Jahre entwickelten Praxis hat die Kommission ihren methodologischen Ansatz ausgearbeitet und geklärt. Ausgehend von der Voraussetzung, dass MFA stets zunächst in Form von Darlehen gewährt werden sollten, enthält der Ansatz Anhaltspunkte, welche Länder auch für MFA-Zuschüsse in Betracht kommen können. Entsprechend der Praxis internationaler Finanzinstitutionen basiert er auf objektiven Indikatoren zum Entwicklungsstand und zur Schuldendienstfähigkeit der Empfängerländer.

### **3. MAKROFINANZHILFEN IM JAHR 2010**

#### **3.1. Überblick**

Im Jahr 2010 schloss die Kommission drei MFA-Programme ab: zwei in den Jahren 2006 und 2007 genehmigte Programme für das Kosovo bzw. den Libanon und das Programm für Georgien, das am 30. November 2009 als eines von vier Programmen vom Rat genehmigt worden war. Die Finanzhilfen für das Kosovo und den Libanon wurden vor der Auszahlung der zweiten Tranche beendet und somit nur teilweise umgesetzt. Das MFA-Programm für Georgien wurde dagegen vollständig durchgeführt und soll durch ein von der Kommission erarbeitetes Nachfolgeprogramm ergänzt werden. Im Rahmen

der drei weiteren im November 2009 genehmigten Finanzhilfen für Bosnien und Herzegowina, Serbien und Armenien wurden im Jahr 2010 und Anfang 2011 keine Auszahlungen vorgenommen, da sich die Vereinbarung der wirtschaftlichen Bedingungen für die Programme sowie die Durchführung der erforderlichen administrativen und rechtlichen Verfahren in den Empfängerländern verzögert haben.

Die Legislativorgane haben 2010 ferner die zwei ersten Beschlüsse über Makrofinanzhilfen nach den Vorgaben des Lissabon-Vertrages verabschiedet, nämlich für die Ukraine (500 Mio. EUR, Darlehen) und für die Republik Moldau (90 Mio. EUR, Zuschüsse). Die erste Tranche der Makrofinanzhilfe für die Republik Moldau wurde bereits 2010 freigegeben. Im Falle einer vollständigen Durchführung wäre das neue Darlehen für die Ukraine die größte jemals gewährte Makrofinanzhilfe<sup>2</sup>.

Angesichts des Umfangs der beiden verabschiedeten Makrofinanzhilfen war das Jahr 2010 ein Spitzenjahr, was die MFA-Mittelbindungen angeht (siehe Tabelle 1 sowie Abb. 1a und 1b). Der Gesamtbetrag der Mittelbindungen im Rahmen der Programme, die seit Beginn der jüngsten Wirtschaftskrise verabschiedet wurden, überstieg 1 Mrd. EUR und übertrifft damit den Gesamtbetrag aller zwischen 2001 und 2008 genehmigten MFA-Programme. Auch der Gesamtbetrag der genehmigten MFA-Darlehen war in diesen beiden Jahren weit höher als der Gesamtbetrag der MFA-Zuschüsse. Schließlich konzentrieren sich die MFA-Mittelbindungen mit den zwei neuen Programmen geografisch stärker auf die Länder der östlichen Nachbarschaft und weniger als bisher auf die westlichen Balkanländer.

Als zweite wichtige Entwicklung des Jahres 2010 ist ein Wiederanstieg der Auszahlungen auf über 100 Mio. EUR (siehe Tabelle 2 sowie Abb. 2a und 2b) zu nennen. Der Jahresbetrag der MFA-Zahlungen des Jahres 2010 war der höchste seit 2003.

## **3.2. Einzelne Makrofinanzhilfen in den Empfängerländern 2010**

### *3.2.1. Westbalkan*

#### *3.2.1.1. Bosnien und Herzegowina*

Der IWF schloss im Juli 2009 mit den Behörden eine Bereitschaftskreditvereinbarung in Höhe von 1,1 Mrd. EUR, um ein Wirtschaftsprogramm zu unterstützen, mit dem die während der weltweiten Krise entstandenen finanziellen und außenwirtschaftlichen Ungleichgewichte korrigiert werden sollen. Am 30. November 2009 beschloss die EU, die Bereitschaftskreditvereinbarung mit einer Makrofinanzhilfe von maximal 100 Mio. EUR in Form von Darlehen zu ergänzen (Beschluss 2009/891/EG des Rates).

---

<sup>2</sup> Die nach dem Beschluss vom Juli 2010 verfügbaren 500 Mio. EUR für die Ukraine werden mit 110 Mio. EUR kombiniert, die im Rahmen des MFA-Beschlusses aus dem Jahr 2002 noch nicht ausgezahlt wurden, so dass sich der Betrag dieser Makrofinanzhilfe auf bis zu 610 Mio. EUR beläuft. Damit handelt es sich um das zweitgrößte jemals verabschiedete MFA-Programm. Die größte Makrofinanzhilfe – eine 1990 beschlossene Darlehensfazilität in Höhe von 870 Mio. EUR für Ungarn – wurde nach der Freigabe der ersten Tranche in Höhe von 260 Mio. EUR ausgesetzt.

Im Jahr 2010 erholte sich die Wirtschaft in Bosnien und Herzegowina langsam von der Rezession des Jahres 2009. Dank des kräftigen Wirtschaftswachstums einiger der wichtigsten Handelspartner des Landes wurde die Erholung vor allem vom Export gestützt. Der Anstieg der Exporte führte zu einer Verringerung des Leistungsbilanzdefizits und zum Aufbau einer Devisenreserve in komfortablerer Höhe, so dass der Außenfinanzierungsbedarf des Landes (nach Schätzungen des IWF) während des gesamten Jahres 2010 zurückging. Vor diesem Hintergrund sowie nach dem erfolgreichen Abschluss der zweiten und dritten Überprüfung des IWF-Programms im Oktober (das Programm lief 2010 plangemäß weiter) nahm die Zentralbank die im Rahmen der dritten Tranche verfügbaren Mittel aufgrund der komfortablen Höhe der Devisenreserven nicht in Anspruch. Anfang 2010 handelte die Kommission mit den Behörden ein Memorandum of Understanding (MoU) und eine Darlehensvereinbarung aus, in denen die wirtschaftspolitischen Bedingungen für die Hilfe festgelegt wurden. Nach einer verzögerten Zustimmung des Staates und der beiden Entitäten zu diesem Memorandum of Understanding wurden das MoU und die Darlehensvereinbarung im November 2010 im Anschluss an die allgemeinen Wahlen unterzeichnet. Die Ratifizierung des Darlehensvertrags verzögerte sich jedoch noch bis zur Konstituierung des neugewählten Parlaments im Jahr 2011. Die Auszahlungen sollen im Laufe des Jahres 2011 erfolgen.

#### 3.2.1.2. Kosovo<sup>3</sup>

Die Wirtschaft des Kosovo setzte 2010 ihr Wachstum fort, nachdem sie bereits 2009 um 2,9 % gewachsen war, was vor allem auf die öffentlichen Ausgaben zurückging. Da die unterstützende expansive Haushaltspolitik jedoch ihre Grenzen erreicht, sind die Wachstumsaussichten zunehmend Risiken ausgesetzt.

Die Sonderfinanzhilfe für das Kosovo, die 2006 in Form von Haushaltszuschüssen in Höhe von 50 Mio. EUR gewährt wurde (Beschluss 2006/880/EG vom 30. November 2006), sollte ursprünglich im Dezember 2009 auslaufen. Im Dezember 2009 beschloss die Kommission jedoch, den Bereitstellungszeitraum des Programms um ein weiteres Jahr – bis zum 11. Dezember 2010 – zu verlängern. Im Juli 2010 schloss die Regierung des Kosovo eine Vereinbarung mit dem IWF über ein Wirtschaftsprogramm, das durch eine Bereitschaftskreditvereinbarung mit einer Laufzeit von 18 Monaten unterstützt wird. Damit war die letzte ausstehende Bedingungen für die Freigabe der ersten Tranche im Rahmen der EU-Makrofinanzhilfe erfüllt. Die Kommission zahlte daher im September 2010 die erste Zuschusstranche in Höhe von 30 Mio. EUR aus. Nach der Auflösung des Parlaments des Kosovo im November konnte der IWF die erste Überprüfung des Bereitschaftskreditprogramms nicht mehr vor Ende 2010 abschließen. Die Kommission konnte daher nicht prüfen, ob die Vereinbarung mit dem IWF weiterhin eingehalten wurde, was eine wichtige Bedingung für die Freigabe der ausstehenden zweiten Tranche in Höhe von 20 Mio. EUR gewesen wäre. Der Bereitstellungszeitraum für diese Hilfe lief somit im Dezember 2010 aus und konnte nicht verlängert werden.

---

<sup>3</sup> Resolution 1244/99 des UN-Sicherheitsrats.

### 3.2.1.3. Serbien

Nachdem die Wirtschaftsleistung im Jahr 2009 real um 3,5 % zurückgegangen war, begann sich die serbische Wirtschaft im Jahr 2010 wieder zu erholen. Der Wirtschaftsaufschwung des Jahres 2010 (+1,8 %) stützte sich vor allem auf die Auslandsnachfrage, während Verbrauch und Investitionen im Inland weiterhin zurückhaltend blieben. Da sich die Wirtschaft der wichtigsten Handelspartner Serbiens allmählich erholte und der Dinar weiter an Wert verlor, florierte der Export. Das IWF-Programm in Höhe von 3 Mrd. EUR, das im Zeitraum von Mai 2009 bis April 2011 durchgeführt wurde, wurde eingehalten, so dass das Exekutivdirektorium des IWF alle sieben Überprüfungen des Programms erfolgreich abschließen konnte. Angesichts der verbesserten Zahlungsbilanz nahm die serbische Zentralbank nur die Hälfte der im Rahmen der Bereitschaftskreditvereinbarung verfügbaren Mittel in Anspruch.

Nachdem der Rat Ende 2009 eine MFA-Darlehensfazilität über einen Betrag von maximal 200 Mio. EUR genehmigt hatte (Beschluss 2009/892/EG des Rates vom 30. November 2009), unterzeichneten die Kommission und die serbischen Behörden im Juli 2010 ein Memorandum of Understanding, in dem die Bedingungen für diese Hilfe festgelegt sind. Die Darlehensvereinbarung selbst wurde im Dezember unterzeichnet. Angesichts der geplanten verringerten Inanspruchnahme von IWF-Mitteln durch die serbischen Behörden informierte die Kommission den Wirtschafts- und Finanzausschuss im Juli 2010, dass sie plante, die Höhe der EU-Hilfe zu senken und nur die erste Tranche auszuzahlen (100 Mio. EUR). Der Ausschuss stimmte diesem Plan zu. Nach der Ratifizierung der MFA-Darlehensvereinbarung im März 2011 bereitet die Kommission die Freigabe dieser Tranche vor, die für den Sommer 2011 erwartet wird.

### 3.2.2. *Östliche Nachbarschaftsländer*

#### 3.2.2.1. Armenien

Im Jahr 2010 erholte sich die armenische Wirtschaft etwas von ihrem Einbruch um 14,2 % des Jahres 2009; mit einem Anstieg des realen BIP um 2,6 % blieb die Geschwindigkeit der Erholung jedoch mäßig. Auch die Erholung der Leistungsbilanz und der Auslandsinvestitionen verlief gedämpft. Zur Herstellung der erforderlichen Bedingungen für ein anhaltendes Wachstum bedarf es daher weiterhin einer umfangreichen Außenfinanzierung und Unterstützung durch die internationale Gemeinschaft. Vor diesem Hintergrund setzte Armenien mit Unterstützung der internationalen Gebergemeinschaft sein wirtschaftliches Stabilisierungs- und Reformprogramm fort.

Die Vereinbarung Armeniens mit dem IWF wurde im März 2009 geschlossen, als das Exekutivdirektorium des IWF eine Bereitschaftskreditvereinbarung in Höhe von 820 Mio. USD mit einer Laufzeit von 28 Monaten genehmigte. Im Juni 2010 wurde die Bereitschaftskreditvereinbarung durch ein neues dreijähriges Programm im Rahmen der Erweiterten Fondsfazilität (EFF) und der unter Sonderbedingungen gewährten Erweiterten Kreditfazilität (ECF) ersetzt. Unter Berücksichtigung der Auszahlungen im Rahmen der Bereitschaftskreditvereinbarung belaufen sich die für Armenien bereitgestellten IWF-Mittel im Zeitraum 2009-2013 Schätzungen zufolge auf ca. 950 Mio. USD. Am 30. November 2009 verabschiedete der Rat der Europäischen Union

einen Beschluss über eine Makrofinanzhilfe für Armenien in Höhe von 100 Mio. EUR, wobei 35 Mio. EUR in Form von Zuschüssen und 65 Mio. EUR in Form von Darlehen ausgezahlt werden sollen (Beschluss 2009/890/EG des Rates). Im Hinblick auf die Durchführung dieses Beschlusses vereinbarten die Kommission und die armenischen Behörden im Dezember 2010 ein Memorandum of Understanding und die damit verbundenen Rechtsakte (Darlehens- und Zuschussvereinbarungen), die im Februar 2011 unterzeichnet wurden. Die Auszahlungen im Rahmen des MFA-Programms sollen 2011 erfolgen.

#### 3.2.2.2. Georgien

Im Jahr 2010 schloss die EU die Durchführung des im November 2009 vom Rat genehmigten MFA-Programms für Georgien ab (Beschluss 2009/889/EG des Rates vom 30. November 2009). Diese in Form von Zuschüssen gewährte Finanzhilfe in Höhe von 46 Mio. EUR war eine von zwei Makrofinanzhilfen gleicher Höhe, die die Kommission auf der internationalen Geberkonferenz im Oktober 2008 in Aussicht gestellt hatte. Die Finanzhilfen sollen Georgien dabei unterstützen, die Auswirkungen der zwei Schocks zu überwinden, die durch den militärischen Konflikt mit Russland im Jahr 2008 (und die damit verbundene Handelsblockade) und die weltweite Finanzkrise entstanden waren. Seit September 2008 führt Georgien erfolgreich ein mit dem IWF vereinbartes und von diesem finanziell unterstütztes Wirtschaftsprogramm durch.

Nach der Auszahlung der ersten Tranche im Rahmen des 2009 beschlossenen Hilfsprogramms im Dezember 2009 und Januar 2010 wurde die zweite Tranche in Höhe von 23 Mio. EUR im August 2010 ausgezahlt. Möglich wurde die Freigabe der Tranche durch die erfolgreiche Umsetzung der Strukturreformpolitik durch die georgischen Behörden, insbesondere im Bereich der Verwaltung der öffentlichen Finanzen, die 2009 als Bedingung für die Freigabe der Hilfe vereinbart worden war.

Gleichzeitig begann die Kommission mit der Vorbereitung der zweiten Makrofinanzhilfe. Die 2008 in Aussicht gestellte zweite Makrofinanzhilfe wurde an die Bedingung geknüpft, dass über den durch die IWF-Vereinbarung abgedeckten Bedarf hinaus noch weiterer Außenfinanzierungsbedarf besteht. Nach eingehender Prüfung des Finanzierungsbedarfs Georgiens sowie angesichts des erfolgreichen Abschlusses der vorangehenden Finanzhilfe nahm die Kommission im Januar 2011 einen Vorschlag für die Aktivierung des zweiten Teils der 2008 zugesagten Makrofinanzhilfe an. Der Vorschlag der Kommission umfasst eine Kombination aus Zuschüssen (in Höhe der Hälfte des Gesamtbetrags) und Darlehen. Mit dem neuen Programm soll die Fortführung der Strukturreformen in einigen Schlüsselbereichen, darunter die Verwaltung der öffentlichen Finanzen, unterstützt werden. Der gemeinsame Beschluss des Europäischen Parlaments und des Rates wird für den Sommer 2011 erwartet.

#### 3.2.2.3. Republik Moldau

Die Kommission hatte bereits 2009 mit der Vorbereitung eines MFA-Programms für die Republik Moldau begonnen, als sich eine neue reformfreundliche Koalitionsregierung bildete, die eine neue, ehrgeizige Reformagenda entwickelte. Diese Arbeiten, die in enger Abstimmung mit den internationalen Finanzinstitutionen erfolgten, wurden Anfang 2010 fortgesetzt, nachdem das Exekutivdirektorium des IWF im Januar 2010 eine ECF-EFF-

Finanzierungsvereinbarung mit dreijähriger Laufzeit genehmigt hatte. Schließlich wurde dem Europäischen Parlament und den Rat ein Vorschlag für eine MFA in Höhe von 90 Mio. EUR vorgelegt, die in Form von Zuschüssen gewährt und 2010 und 2011 in drei Tranchen ausgezahlt werden soll. Der Vorschlag der Kommission wurde am 20. Oktober 2010 von den beiden Legislativorganen genehmigt (Beschluss 938/2010/EU). Nach der Verabschiedung des Legislativbeschlusses über die MFA schlossen die Kommission und die Behörden die Verhandlungen über die wirtschaftspolitischen Bedingungen der Hilfe ab. Die Vereinbarung des Memorandum of Understanding ermöglichte es der Kommission, schon im Dezember 2010 die erste Tranche der EU-Makrofinanzhilfe in Höhe von 40 Mio. EUR auszuzahlen.

Im Jahr 2010 begann sich die moldauische Wirtschaft nach der Rezession des Jahres 2009 wieder zu erholen. Die Zahlungsbilanz Moldaus ist jedoch noch immer schwach, so dass die Unterstützung durch internationale Geber weiterhin ein wichtiger Faktor für die Erhaltung der makroökonomischen Stabilität und die Unterstützung der Reformagenda der Regierung bleibt. Die Makrofinanzhilfe der EU ergänzt die Mittel in Höhe von insgesamt ca. 1,4 Mrd. USD, die vom IWF, der Weltbank, anderen multilateralen Gläubigern und öffentlichen bilateralen Gebern sowie von der EU in Form von EIB-Darlehen und einer sektorspezifischen Budgethilfe zur Verfügung gestellt werden.

#### 3.2.2.4. Ukraine

Die Wirtschaft der Ukraine begann sich 2010 mit einer Rückkehr zum Wachstum, einer geringeren inländischen Inflation, einer Stabilisierung der Hryvnia, einem Wiederauffüllen der amtlichen Devisenreserven und einer Verringerung des öffentlichen Defizits wieder zu erholen. Der Wiederanstieg der Investitionen blieb jedoch zurückhaltend, und die Leistungsbilanz fiel erneut auf ein Defizit, was Anlass zu Bedenken hinsichtlich der mittelfristigen Nachhaltigkeit der Erholung gab und die Abhängigkeit des Landes von externer finanzieller Unterstützung durch öffentliche Geber verlängerte. Vor diesem Hintergrund beschlossen die Legislativorgane der EU im Juli 2010, der Ukraine eine Makrofinanzhilfe in Höhe von 500 Mio. EUR zu gewähren (Beschluss 388/2010/EU vom 7. Juli 2010). Dabei handelte es sich um die erste Makrofinanzhilfe, die nach den Vorgaben des Lissabon-Vertrages genehmigt wurde (Mitentscheidungsverfahren des Rates und des Parlaments). Diese Makrofinanzhilfe der EU ergänzt die 10 Mrd. SZR, die der IWF im Rahmen der am 29. Juli 2010 genehmigten Bereitschaftskreditvereinbarung (als Ersatz für eine im November 2008 genehmigte frühere Bereitschaftskreditvereinbarung) bereitstellt.

Im Jahr 2010 leitete die Europäische Kommission Verhandlungen mit den ukrainischen Behörden über die politischen Bedingungen eines MFA-Darlehenspakets von bis zu 610 Mio. EUR ein, in dessen Rahmen die nach dem MFA-Beschluss von 2010 und dem Beschluss von 2002 verfügbaren Mittel kombiniert werden sollen (Beschluss 2002/639/EG des Rates vom 12. Juli 2002). Die Aushandlung dieser politischen Bedingungen (die voraussichtlich Maßnahmen in der Verwaltung der öffentlichen Finanzen, der Steuer- und Zollverwaltung sowie Vorschriften für den Energie- und Finanzsektor umfasst) kommt jedoch nur langsam voran, weshalb sich die Umsetzung dieser Finanzhilfe verzögert.

### 3.2.3. Nachbarschaftsländer im Mittelmeerraum

#### 3.2.3.1. Libanon

Das MFA-Programm für den Libanon, das einen Zuschuss in Höhe von 30 Mio. EUR sowie ein Darlehen in Höhe von 50 Mio. EUR umfasst, wurde 2007 genehmigt (Beschluss 2007/860/EG des Rates vom 10. Dezember 2007). Die erste Tranche im Rahmen dieses Programms, die sich auf die Hälfte der Zuschuss- und der Darlehenskomponente beläuft, wurde im Dezember 2008 (Zuschuss) bzw. im Juni 2009 (Darlehen) ausbezahlt. Die Auszahlung der zweiten Tranche konnte nicht vor dem ursprünglichen Enddatum des Programms (21. Dezember 2009) erfolgen, da die Behörden die mit der Kommission in dem Memorandum of Understanding vereinbarten Bedingungen nicht erfüllt hatten. Die fehlenden Fortschritte bei der Umsetzung der Strukturreformen waren trotz der Parlamentswahlen im Juni 2009 auf die mangelnde politische Übereinstimmung innerhalb der zerbrechlichen Koalitionsregierung und auf das fast vollständige Erliegen der Gesetzgebungstätigkeiten während nahezu des gesamten Zeitraums 2008/2009 zurückzuführen.

Ende 2009 schlug die Kommission vor, den Bereitstellungszeitraum für die zweite Tranche in einem Addendum zu dem Memorandum of Understanding bis zum 21. Dezember 2010 zu verlängern. Dieses Addendum wurde von den libanesischen Behörden jedoch nie ratifiziert. Zudem wurden 2010 nur sehr geringe Fortschritte bei der Umsetzung der Strukturreformen erzielt, von denen einige als Bedingung für die Freigabe der zweiten Tranche im Rahmen der EU-Makrofinanzhilfe vereinbart worden waren. Die Makrofinanzhilfe für den Libanon lief somit im Dezember 2010 aus. Weitere Gründe für die Beendigung des Programms vor seiner vollständigen Umsetzung waren die fehlende Nachfolgevereinbarung mit dem IWF für das Programm zur Soforthilfe nach Beendigung eines Konflikts (EPCA) II, das im Juni 2009 auslief, sowie die verbesserte Zahlungsbilanz des Libanon. In der Tat zeigte sich die libanesische Wirtschaft trotz des politisch unsicheren Umfelds während der weltweiten Finanzkrise mit einer lebhaften Wirtschaftstätigkeit und einer verbesserten Auslandsposition sehr stabil.

## **4. GEWÄHRLEISTUNG EINER ORDNUNGSGEMÄSSEN VERWENDUNG DER MFA-MITTEL: OPERATIVE BEWERTUNGEN, PEFA UND EX-POST-EVALUIERUNGEN**

### **4.1. Operative Bewertungen**

Im Einklang mit den Vorgaben der Haushaltsordnung, nach denen vor der Auszahlung von EU-Mitteln an Empfängerländer Inspektionen durchzuführen sind, 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 konzentrieren sich auf die Verfahren und die Organisation der Finanzministerien und Zentralbanken und insbesondere 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.

Im Jahr 2010 führte die Kommission operative Bewertungen in Armenien, der Republik Moldau und Georgien durch. Die wichtigsten Schlussfolgerungen aus diesen Bewertungen finden sich im Arbeitspapier der Kommissionsdienststellen (SEK(2011)873 endg.).

#### **4.2. Prüfungen der öffentlichen Ausgaben und der finanziellen Rechenschaftspflicht**

Die Kommission bemüht sich um Komplementarität mit den anderen diagnostischen Mitteln im Bereich der Verwaltung der öffentlichen Finanzen in den Ländern, die eine Geberunterstützung erhalten. In diesem Zusammenhang ist das 2001 eingeleitete Programm zur Prüfung der öffentlichen Ausgaben und der finanziellen Rechenschaftspflicht (PEFA), das in Zusammenarbeit mehrerer Geber durchgeführt wird, darunter die Europäische Kommission, die Weltbank und der IWF, ein besonders geeigneter Rahmen.

In den letzten Jahren wurden in Bezug auf mehrere Länder, die eine Makrofinanzhilfe erhalten oder möglicherweise erhalten könnten, PEFA-Studien durchgeführt: Armenien (2008), Belarus (2009), Georgien (2008), das Kosovo (2009), die Kirgisische Republik (2009), die Republik Moldau (2008), Marokko (2009) und Serbien (2010). Die Kommission erstellte gemeinsam mit der Weltbank die PEFA-Studien zu Georgien und Marokko und leistete direkte Beiträge zu mehreren weiteren Studien. Im Jahr 2010 führte die Kommission eine PEFA-Bewertung des Libanon durch, die jedoch noch nicht abgeschlossen ist. Derzeit erstellt die Kommission gemeinsam mit der Weltbank zwei PEFA-Studien, mit denen frühere PEFA-Bewertungen der Ukraine (aus dem Jahr 2007) und der Republik Moldau aktualisiert werden.

Die Ergebnisse dieser PEFA-Studien ergänzen die jüngsten operativen Bewertungen der Finanzverfahren in diesen beiden Ländern. Sie bieten eine hilfreiche Unterstützung der laufenden MFA-Programme, insbesondere für die Überwachung und Festlegung der Bedingungen hinsichtlich der öffentlichen Finanzverwaltung.

#### **4.3. 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 Schlussfolgerungen aus diesen Evaluierungen dienen dazu, die Verwaltungsverfahren der MFA zu stärken. Sie fließen ferner in die Gestaltung der Rahmenverordnung zu MFA ein, die derzeit erstellt wird.

Im Jahr 2010 wurden keine neuen Ex-post-Evaluierungen eingeleitet, da 2009 keine Makrofinanzhilfen abgeschlossen wurden. Es wurden jedoch zwei 2009 eingeleitete Evaluierungen 2010 abgeschlossen: die Evaluierungen der MFA-Programme für Georgien und die Republik Moldau, die 2006-2008 bzw. 2007-2008 umgesetzt wurden. Die Ergebnisse dieser Evaluierungen wurden im Jahresbericht 2009 über die Durchführung von MFA für Drittländer vorgelegt.

Nach Abschluss der Durchführung des MFA-Programms für Georgien im August 2010 und nach Ablauf der MFA-Programme für das Kosovo und den Libanon im Dezember 2010 plant die Kommission, im Laufe des Jahres 2011 mit den Ex-post-Evaluierungen dieser drei Makrofinanzhilfen zu beginnen.

## **5. ANTRÄGE AUF FINANZHILFEN UND KÜNFTIGE VORSCHLÄGE DER KOMMISSION**

Die 2011 durchzuführenden Makrofinanzhilfen umfassen die 2009 und 2010 genehmigten Programme für Bosnien und Herzegowina, Serbien, Armenien, die Republik Moldau und die Ukraine. Der Abschluss aller dieser Programme wird mit Ausnahme des Programms für die Ukraine für 2011 erwartet. Auch mit der Genehmigung des neuen Programms für Georgien, über das die Legislativorgane derzeit beraten, wird in Kürze gerechnet. Dieses Programm soll ebenfalls 2011 abgeschlossen werden.

Zu den für 2011-2012 geplanten oder vorgesehenen potenziellen MFA-Programmen zählt auch ein mögliches Programm für das Kosovo. Nach Ablauf des vorangegangenen Programms würde die EU mit einem neuen MFA-Programm ihre an Bedingungen geknüpfte Zusage erfüllen, die sie im Juni 2008 auf der Geberkonferenz für das Kosovo hinsichtlich einer MFA von bis zu 100 Mio. EUR in der Form von Zuschüssen abgegeben hatte.

Im Jahr 2010 erhielt die Kommission auch einen Antrag auf Unterstützung von den neuen Behörden der Kirgisischen Republik. Ein in der ersten Jahreshälfte 2009 von der vorangegangenen Regierung eingereichter ursprünglicher Antrag war für nicht anspruchsberechtigt erklärt worden, da eine verbleibende Finanzierungslücke durch eine umfangreiche Finanzierungszusage Russlands beseitigt werden konnte. Dieser neue Antrag folgte auf die politischen Ereignisse des Jahres 2010 in dem Land. Die Kommission nimmt derzeit in enger Abstimmung mit dem IWF und vor dem Hintergrund einer umfangreichen Mobilisierung öffentlicher Geber eine Neubewertung der wirtschaftlichen Situation und des Finanzierungsbedarfs der Kirgisischen Republik vor.

Weitere mögliche neue MFA-Programme könnten sich aus der Aktivierung der von Island und Belarus 2009 eingereichten Anträge ergeben. Ein MFA-Programm in Island erscheint derzeit aufgrund der stark verbesserten außenwirtschaftlichen Aussichten unwahrscheinlich. Zudem läuft im August 2011 das IWF-Programm aus, und die Behörden planen keinen Antrag auf ein Nachfolgeprogramm mit weiteren Auszahlungen. Wenngleich sich die Zahlungsbilanzposition der Republik Belarus seit Anfang 2011 deutlich verschlechtert hat, hängen die Aufnahme von IWF-Verhandlungen mit den Behörden des Landes über eine neue Finanzierungsvereinbarung (die vorangegangene Bereitschaftskreditvereinbarung lief Anfang 2010 aus) und ihr Zeitpunkt entscheidend davon ab, ob das Land die politischen Voraussetzungen für eine MFA erfüllen kann, insbesondere was die Gewährleistung demokratischer Institutionen und den Schutz der Menschenrechte angeht. Diese Voraussetzungen sind derzeit nicht erfüllt.

Möglich sind ferner Nachfolgeprogramme der bestehenden Programme (und im Zusammenhang mit den bestehenden mittelfristigen Finanzierungsvereinbarungen mit dem IWF, die im Jahr 2013 enden) für Armenien und die Republik Moldau.

Angesichts des voraussichtlichen kurzfristigen Finanzierungsbedarfs in einigen Ländern der südlichen Nachbarschaft, in denen sich derzeit ein politischer Wandel vollzieht (z. B. Ägypten und Tunesien), wird die EU mit großer Wahrscheinlichkeit um finanzielle Unterstützung für einige der am stärksten betroffenen Länder gebeten werden, auch in Form von Makrofinanzhilfen. In ihrer gemeinsamen Mitteilung mit der Hohen Vertreterin der EU für Außen- und Sicherheitspolitik über eine „Partnerschaft mit dem südlichen Mittelmeerraum für Demokratie und gemeinsamen Wohlstand“, die am 8. März 2011 angenommen wurde, hat die Kommission die Aussicht auf Aktivierung des MFA-Instruments für einige Länder des Mittelmeerraums ausdrücklich bestätigt. Nach dieser Mitteilung müssten wie bei allen MFA-Programmen zwei Voraussetzungen erfüllt sein, damit die EU eine solche Hilfe für die Region in Erwägung ziehen kann: der Abschluss einer Vereinbarung mit dem IWF und die Bestätigung eines verbleibenden Finanzierungsbedarfs für die Zahlungsbilanz durch die Kommission und den IWF. Die ägyptischen Behörden verhandeln derzeit über ein Programm mit dem IWF und haben am 9. Juni 2011 bei der Kommission einen förmlichen Antrag auf eine ergänzende MFA eingereicht. Die Kommission prüft in Zusammenarbeit mit dem IWF den verbleibenden Außenfinanzierungsbedarf des Landes, um über die Vorlage eines Vorschlags für eine MFA zu entscheiden.

Tabelle 1: Genehmigte MFA-Beträge pro Jahr im Zeitraum 2001-2010 in Mio. EUR

	2001	2002*	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	Gesamt
<b>Nach Region</b>											
Westbalkan	393	190	70	25		50	45		300		1028
NUS		18				33,5	80		146	590	832,5
Mittelmeerraum											80
<b>Genehmigter Gesamtbetrag<sup>1</sup></b>	<b>393</b>	<b>208</b>	<b>70</b>	<b>25</b>	<b>0</b>	<b>83,5</b>	<b>125</b>	<b>0</b>	<b>446</b>	<b>590</b>	<b>1940,5</b>
Darlehen	225	78	25	9		0	50	0	365	500	1252
Zuschüsse	168	130	45	16		83,5	75	0	81	90	688,5

\* Nettobetrag für die Ukraine unter Berücksichtigung des neuen Darlehens über 110 Mio. EUR und der Streichung von 92 Mio. EUR von den 1998 gewährten 150 Mio. EUR sowie des Zuschusses für Moldau in Höhe von 15 Mio. EUR und der Streichung des 2000 gewährten Darlehens über 15 Mio. EUR

<sup>1</sup> Weitere Informationen finden sich in den statistischen Angaben des Arbeitspapiers

Abb. 1a: Genehmigte MFA-Beträge pro Jahr im Zeitraum 2001-2010 in Mio. EUR

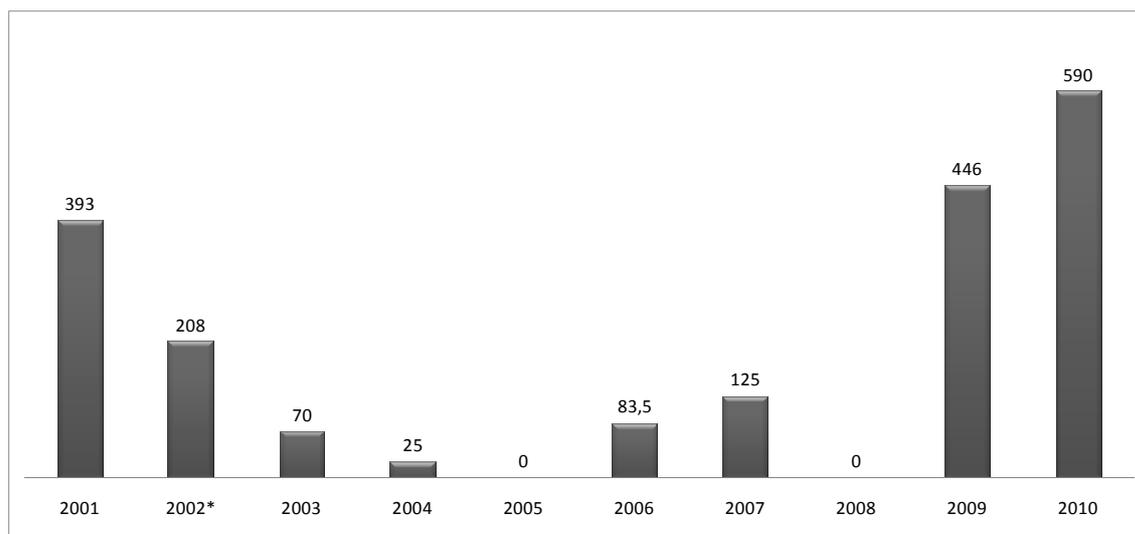


Abb. 1b: Genehmigte MFA-Beträge nach Region im Zeitraum 2001-2010

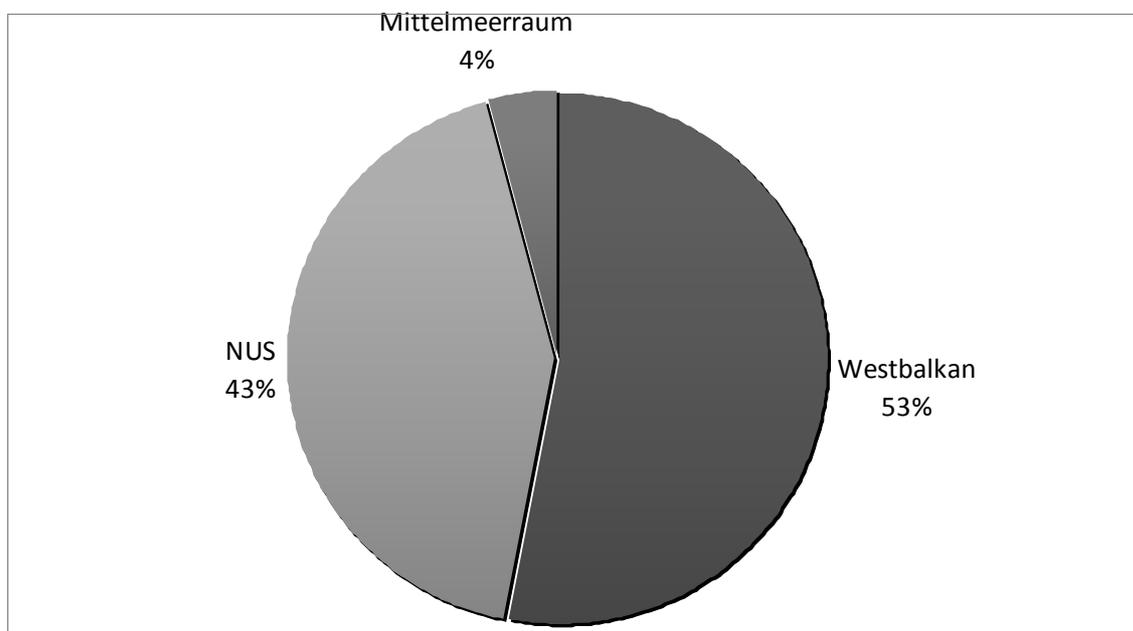


Tabelle 2: Ausgezählte MFA-Beträge pro Jahr im Zeitraum 2001-2010 in Mio. EUR

	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	Gesamt
<b>Nach Region</b>											
Bewerberländer in Mitteleuropa			50								50
Westbalkan	312	130	146	20	58	32				30	728
NUS	80	11	7	12	8,5	29	20	25	15,3	70,7	279
Mittelmeerraum								15	25		40
<b>Ausgezählter Gesamtbetrag<sup>1</sup></b>	<b>392</b>	<b>141</b>	<b>203</b>	<b>32</b>	<b>66,5</b>	<b>61</b>	<b>20</b>	<b>40</b>	<b>40,3</b>	<b>100,7</b>	<b>1.097</b>
Darlehen	287	0	118	10	15	19	0	0	25	0	474
Zuschüsse	105	141	85	22	51,5	42	20	40	15,3	100,7	623

<sup>1</sup> Weitere Informationen finden sich in den statistischen Angaben des Arbeitspapiers

Abb. 2a: Ausgezählte MFA-Beträge pro Jahr im Zeitraum 2001-2010 in Mio. EUR

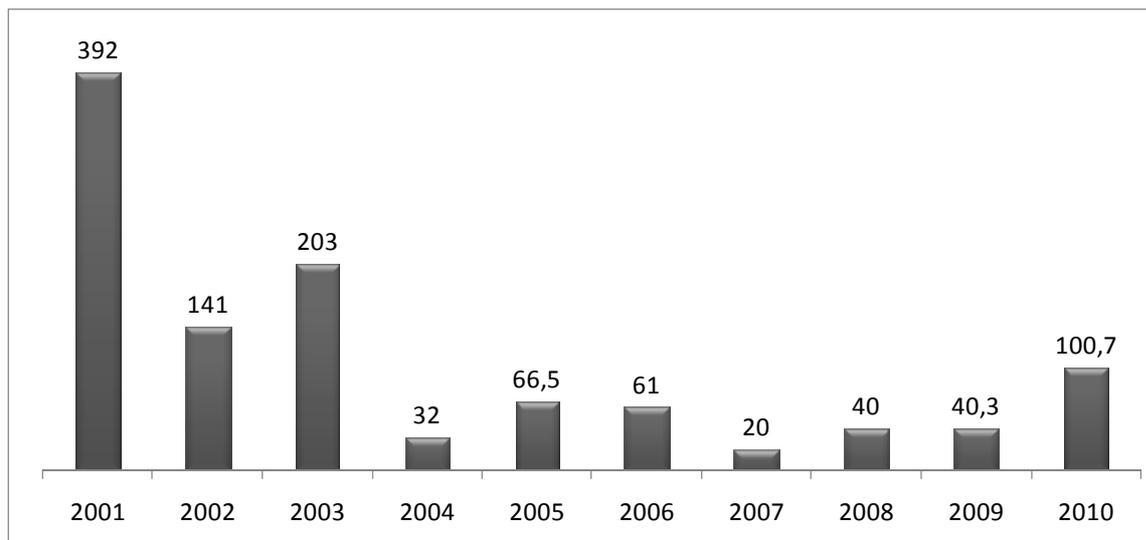


Abb. 2b: Ausgezählte MFA-Beträge nach Region im Zeitraum 2001-2010

