



Brüssel, den 19.3.2014  
COM(2014) 182 final

2014/0104 (NLE)

Vorschlag für einen

**BESCHLUSS DES RATES**

**über eine Makrofinanzhilfe für die Ukraine**

{SWD(2014) 112 final}

## BEGRÜNDUNG

### 1. KONTEXT DES VORSCHLAGS

#### • Gründe und Ziele

Die ukrainische Wirtschaft befindet sich seit dem zweiten Halbjahr 2012 in einer Rezession. Lediglich im letzten Quartal 2013 wurde eine positive Wachstumsrate verzeichnet, anschließend jedoch fiel die Wirtschaft aufgrund der Verschlechterung der politischen und sicherheitspolitischen Lage in den ersten zwei Monaten des Jahres 2014 in die Rezession zurück.

Die ukrainische Regierung verlor im Laufe des Jahres 2013 den Zugang zu den internationalen Finanzmärkten, da das Vertrauen angesichts des wachsenden Haushalts- und Leistungsbilanzdefizits und in Ermangelung dringend erforderlicher Reformen stark zurückging. Die fehlende Bereitschaft der Behörden, sich zu Reformen zu verpflichten, verhinderte auch den Abschluss einer Finanzierungsvereinbarung mit dem IWF.

Infolge umfangreicher Schuldentrückzahlungen im vierten Quartal 2013 und Anfang 2014 und der Interventionen der Zentralbank zur Stützung der an den Dollar gekoppelten Währung haben die Reserven drastisch abgenommen und beliefen sich Ende Februar noch auf 15,5 Mrd. USD. Der Zahlungsbilanzsaldo der Ukraine ist inzwischen sehr bedenklich und verschlechtert sich rasch weiter. Die gegenwärtige politische Krise belastet die bereits geringe wirtschaftliche und finanzielle Stabilität der Ukraine stark. Durch die faktische Unterbrechung der russischen Unterstützung im Rahmen des Hilfspakets im Umfang von 15 Mrd. USD, das im letzten Dezember vereinbart worden war, und die Kündigung der von Gazprom gewährten niedrigeren Erdgaspreise zum April 2014 wird sich die Lage noch weiter verschlechtern. Unter diesen Umständen besteht die ernste Gefahr, dass die Ukraine in naher Zukunft zahlungsunfähig wird.

Infolge der seit Ende November anhaltenden Massenproteste trat im Februar zudem die ukrainische Regierung zurück. Das ukrainische Parlament (Werchowyna Rada) setzte am 27. Februar eine neue Regierung ein, und das Land kehrte zur Verfassung von 2004 zurück. Trotz dieser Änderungen kehrt in der Ukraine keine politische Stabilität ein, da anschließend die Souveränität und die territoriale Integrität der Ukraine von der Russischen Föderation verletzt wurden.

Die neue Regierung hat öffentlich zugesagt, vor den Präsidentschaftswahlen am 25. Mai mit der Umsetzung tiefgreifender und umfassender Reformen zu beginnen. Obgleich der politische Prozess derzeit Schwankungen unterliegt, sind klare Anzeichen dafür zu erkennen, dass an Wirtschaftsreformen festgehalten wird.

Vor diesem Hintergrund haben die ukrainischen Behörden die multilateralen und bilateralen Gläubiger und Geber um finanzielle Unterstützung für ein in Ausarbeitung befindliches Reformprogramm ersucht, das die Anfälligkeit der Wirtschaft verringern, die internationalen Reserven erhöhen und das Wirtschaftswachstum fördern soll. Der IWF entsandte Anfang März eine Abordnung in die Ukraine und wird voraussichtlich bei der Ausarbeitung dieses Programms und der Mobilisierung der internationalen Finanzhilfe für die Ukraine die Federführung übernehmen. In den nächsten Wochen dürften sich der IWF und die ukrainischen Behörden auf eine Vereinbarung über ein Wirtschaftsprogramm verständigen, das durch eine Finanzierungsvereinbarung unterstützt wird.

Es ist damit zu rechnen, dass der Außenfinanzierungsbedarf der Ukraine die Mittel, die der IWF zur Verfügung stellt, übersteigen wird. In diesem Zusammenhang hat die Europäische Kommission am 5. März 2014 ein Finanzhilfepaket für die Ukraine angekündigt, das von den Staats- und Regierungschefs der EU am darauffolgenden Tag begrüßt wurde. Das Paket umfasst auch ein neues Programm über eine Makrofinanzhilfe im Umfang von bis zu 1 Mrd. EUR.

Die Europäische Kommission legt dem Rat einen Vorschlag für die Gewährung einer Makrofinanzhilfe für die Ukraine in Höhe von bis zu 1 Mrd. EUR vor. Die Finanzhilfe würde in Form mittelfristiger Darlehen gewährt. Zuschüsse sind nicht vorgesehen, da die Ukraine die Voraussetzungen für Zuschüsse im Rahmen von Makrofinanzhilfeprogrammen nicht erfüllt.

Die vorgeschlagene Makrofinanzhilfe der EU soll die Ukraine dabei unterstützen, einen Teil ihres dringenden Außenfinanzierungsbedarfs im Rahmen des in Ausarbeitung befindlichen Stabilisierungs- und Reformprogramms zu decken und auf diese Weise die Schwachstellen der Wirtschaft hinsichtlich der kurzfristigen Zahlungsbilanz und der öffentlichen Haushalte anzugehen. Die vorgeschlagene Finanzhilfe würde die dringend erforderliche Haushaltskonsolidierung und externe Stabilisierung unterstützen und zur Durchführung von Strukturreformen mit dem Ziel der Verbesserung der makroökonomischen Governance, der Stärkung der wirtschaftspolitischen Verwaltung und Transparenz und der Verbesserung der Voraussetzungen für nachhaltiges Wachstum durch die Behörden beitragen.

Die vorgeschlagene Makrofinanzhilfe steht im Einklang mit den Zielen der Östlichen Partnerschaft und der neuen europäischen Nachbarschaftspolitik (ENP). Den anderen Ländern der Region würde damit signalisiert, dass die EU bereit ist, Länder, die politische Reformen in Angriff nehmen, in Zeiten wirtschaftlicher Schwierigkeiten zu unterstützen. In diesem Zusammenhang vertritt die Kommission die Auffassung, dass die politischen und wirtschaftlichen Vorbedingungen für ein Makrofinanzhilfeprogramm in der vorgeschlagenen Höhe und Art erfüllt sind.

- **Allgemeiner Kontext**

Nach einem fünf Quartale langen Rückgang wuchs das reale BIP im vierten Quartal 2013 um 3,3 %, so dass sich für 2013 insgesamt ein Nullwachstum ergibt. Die geringe Wirtschaftsleistung ist auf eine schlechte Ernte, einen Rückgang der Ausfuhren im Stahlbereich und Verzögerungen bei der Durchführung innerer Reformen zurückzuführen. Nach Angaben des IWF dürfte für die Monate Januar und Februar ein Negativwachstum zu verzeichnen gewesen sein. Angesichts der instabilen Lage schwanken die Prognosen für 2014 je nach den zugrunde gelegten Annahmen zwischen einem Negativwachstum von – 5 % und einem positiven Wachstum von + 3 %. Makroökonomische Anpassungen einschließlich einer Haushaltskonsolidierung und der Einführung einer Wechselkursflexibilität werden sich wachstumshemmend auswirken, doch würde die geplante IWF-Vereinbarung das Vertrauen stärken und könnte somit relativ rasch ausländische Direktinvestitionen anziehen. Die Wachstumsaussichten werden jedoch durch die Politik Russlands gegenüber der Ukraine erheblich gefährdet.

Die Inflation war in den vergangenen Jahren sehr niedrig und belief sich Ende 2013 auf 0,3 %; 2014 ist der Inflationsdruck allerdings gestiegen. Der Verbraucherpreisindex lag im Januar bei 0,5 % und im Februar bei 1,2 %; die Nationalbank der Ukraine (NBU) geht davon

aus, dass er aufgrund der Abwertung der Griwna (UAH) und des erwarteten Anstiegs der Energiepreise für private Haushalte Ende 2014 10 % erreichen könnten.

Das Haushaltsdefizit belief sich 2013 unter Berücksichtigung des operativen Defizits des wichtigsten ukrainischen Energieversorgers Naftogaz auf geschätzte 6,5-7,5 % des BIP und ist in erster Linie auf anhaltende Energiesubventionen im Umfang von 7 % des BIP, jedoch auch auf die Konjunkturverlangsamung zurückzuführen. 2013 wurden die Investitionsausgaben um 40 % gekürzt und die MwSt-Einnahmen gingen um 7 % zurück. Der Haushaltsplan für 2014 wurde von der Rada Anfang Januar verabschiedet, beruhte jedoch auf unrealistischen Annahmen hinsichtlich Wachstum und Inflation, so dass er derzeit vom Finanzministerium in enger Zusammenarbeit mit dem IWF überarbeitet wird. Die Einnahmen beliefen sich im Zeitraum Januar und Februar 2014 auf 82 % des im Haushaltsplan angesetzten Betrags, was 2014 eine Kürzung der Ausgaben um rund 80 Mrd. UAH bzw. 15-17 % erforderlich machen dürfte. Weiter belastet wird der Haushalt dadurch, dass sich die Gasimporte aus Russland ab dem 1. April auf mindestens 400 USD je tausend Kubikmeter verteuern werden. Allerdings hat das Finanzministerium zugesagt, die Gaspreise für Privathaushalte und Fernwärmeunternehmen vor den Wahlen am 25. Mai zu erhöhen und die Belastung für den Staatshaushalt auf diese Weise zu verringern. Problematisch sind ferner Zahlungsrückstände im Form von MwSt-Erstattungen an Unternehmen (12 Mrd. UAH) und überfälligen Finanzhilfen für Versorgungsunternehmen (8 Mrd. UAH).

Die ukrainische Währung steht seit Beginn der Krise stark unter Druck. Die NBU hat im Februar eine deutliche Abwertung der Griwna (um rund 25 %) zugelassen. Die Abwertung geht teilweise auf eine am 7. Februar durchgeführte Senkung des offiziellen Wechselkurses von 7,99 UAH/USD (dieser Wechselkurs war seit Juli 2012 gehalten worden) auf 8,708 UAH/USD zurück. Anschließend beschleunigte sich die Abwertung der Währung, da die NBU aufgrund ihrer sehr geringen Devisenreserven nicht eingreifen konnte. Wie mit dem IWF vereinbart, verfolgt die NBU inzwischen die Politik, ausschließlich im Falle erheblicher Veränderungen des Wechselkurses einzugreifen. Die NBU erhält ferner eine Reihe von Kapitalverkehrskontrollen aufrecht, wird nach eigenen Bekundungen jedoch davon absehen, neue derartige Kontrollen einzuführen. Trotz dieser Maßnahmen hat sich der Wechselkurs der Griwna bisher nicht stabilisiert. Sollte die Währung weiter erheblich an Wert verlieren, droht eine Verschlechterung der Kreditportfolios und der Kapitalausstattung der Banken, ohne dass es zwangsläufig zu einem Leistungsbilanzausgleich kommen würde, da die Ausfuhren stark von importierten Vorprodukten abhängen. Darüber hinaus ist die ukrainische Wirtschaft konsuminduziert (75 % des BIP), so dass eine Abwertung bei gleichzeitiger Inflation kontraktoriale Auswirkungen auf das BIP haben dürfte.

Die Leistungsbilanz verschlechterte sich 2013 vor allem aufgrund eines Rückgangs der Ausfuhren erheblich auf ein geschätztes Defizit von 10 % des BIP. Die NBU geht davon aus, dass sich das Leistungsbilanzdefizit im Jahr 2014 aufgrund von Anpassungen im Rahmen der geplanten IWF-Vereinbarung einschließlich einer Haushaltskonsolidierung wesentlich verringern wird. Dennoch wird der sich aus der Leistungsbilanz ergebende Finanzierungsbedarf kurzfristig hoch bleiben und bis Ende des 2. Quartals 2014 mindestens 4 Mrd. USD erreichen. Die ausländischen Direktinvestitionen gingen Schätzungen zufolge von 5,0 % des BIP im Jahr 2012 auf 2,6 % des BIP im Jahr 2013 und nahezu 0 % im Januar 2014 zurück.

Die Auslandsverschuldung lag Ende 2013 bei geschätzten 76,7 % des BIP. Nur etwa ein Drittel davon sind Verbindlichkeiten der öffentlichen Hand oder Gegenstand einer Garantie

der öffentlichen Hand (darunter Schulden der NBU beim IWF). Neben staatlich garantierten Verbindlichkeiten einiger ukrainischer Unternehmensschuldner – wie beispielsweise von Naftogaz ausgegebenen und staatlich garantierten Eurobonds – könnten auch andere Auslandsverbindlichkeiten ukrainischer Unternehmen für das Land systemrelevant sein. Besonders die Schulden (Zahlungsrückstände) von Naftogaz aus Gaslieferungen des russischen Gasunternehmens Gazprom wirken sich unmittelbar auf die Leistungsbilanz der Ukraine aus, denn die Preise, die Gazprom verlangt, hängen davon ab, wie Naftogaz mit der Tilgung seiner Schulden vorankommt.

Im Laufe des Jahres 2013 sind die staatlichen Reserven infolge des hohen Leistungsbilanzdefizits, des Drucks auf den Griwna-Wechselkurs und der umfangreichen Schuldentilgungen 2013 um 16 % auf 20,4 Mrd. USD geschrumpft. Dieser Negativtrend setzte sich im Januar und Februar durch einen weiteren Rückgang der Reserven um 13 % pro Monat auf 15,5 Mrd. USD Ende Februar fort (somit entsprechen die Reserven dem Wert der Einfuhren in zwei Monaten). Somit hat sich die Anfälligkeit der Zahlungsbilanz eindeutig erhöht.

Die Staatsverschuldung liegt mit 41 % des BIP (Ende 2013) unter dem Grenzwert, ab dem ein hohes Risiko besteht. Jedoch werden die Schuldentilgungspflichten und besonders die Bedienung der Auslandsschulden oder der auf Fremdwährungen lautenden Inlandsschulden die öffentlichen Finanzen und internationalen Reserven in der nahen Zukunft stark belasten. Zur Bedienung der Schulden der Regierung und der NBU müssen bis Ende 2014 rund 10 Mrd. USD aufgewendet werden. Die höchsten Zahlungen zur Schuldentilgung werden zwischen Juni und September anfallen. Im Zeitraum von März bis Mai sind zur Schuldenbedienung rund 2 Mrd. USD erforderlich. Die offenen Verbindlichkeiten von Naftogaz gegenüber Gazprom belaufen sich auf weitere 2 Mrd. USD. 2015 stehen Zahlungen zur Schuldenbedienung in Höhe von rund 10 Mrd. USD an.

Nach Angaben der NBU ist im Bankensektor ausreichend Liquidität vorhanden, doch werden seit Februar keine Kredite an Unternehmen mehr vergeben. Die Einlagen sind im Januar um etwa 2 % und im Februar um rund 8 % zurückgegangen. Sollte es zu einer weiteren Währungsabwertung kommen, wäre dies für den Bankensektor problematisch, und die Qualität der Aktiva kann rasch abnehmen. Im Bankensektor ist eine gründliche Überprüfung der Aktiva-Qualität erforderlich. Der ukrainische Bankensektor weist über die kurzfristigen Risiken hinaus einige strukturelle Schwächen auf, die im Rahmen eines durch die geplante IWF-Vereinbarung unterstützten Reformprogramms schwerpunktmäßig angegangen werden dürften. In den Bereichen Bankenaufsicht und Unternehmensführung im Bankensektor besteht eindeutiger Verbesserungsbedarf, und die Rechte von Gläubigern müssen besser geschützt werden.

Neben einer Umstrukturierung und Stärkung des Bankensystems sind Strukturreformen in weiteren Schlüsselbereichen erforderlich. So müssen die Preise für Versorgungsdienstleistungen steigen, da dieser Bereich das Haushaltsdefizit stark erhöht; das soziale Sicherheitsnetz muss gestärkt werden; die Korruption muss bekämpft werden (vor allem bezüglich Steuern und Zöllen); die Entwicklung des Privatsektors muss gefördert werden und das unternehmerische Umfeld muss mehr Anreize für Investitionen einschließlich ausländischer Direktinvestitionen bieten.

Die obenstehenden Angaben lassen darauf schließen, dass der Außenfinanzierungsbedarf der Ukraine in den Jahren 2014 und 2015 erheblich sein wird. Gründe hierfür sind insbesondere

das nach wie vor beträchtliche Leistungsbilanzdefizit, hohe Zahlungsverpflichtungen zur Bedienung von Auslandsschulden und die Notwendigkeit, wieder ein Mindestmaß an Devisenreserven als Puffer aufzubauen. Private Kapitalzuflüsse in Form von ausländischen Direktinvestitionen oder Privatkrediten werden äußerst gering bleiben. Im Hinblick auf die Ergebnisse der laufenden Verhandlungen auf Expertenebene der ukrainischen Behörden mit dem IWF ist davon auszugehen, dass erste Prognosen für den verbleibenden Außenfinanzierungsbedarf der Ukraine in den nächsten Wochen verfügbar werden. Bereits jetzt wird jedoch angenommen, dass zur Deckung dieses Bedarfs und zur Schaffung der Voraussetzungen für eine erfolgreiche Durchführung der Reformen in der Ukraine eine breiter angelegte internationale Unterstützung erforderlich sein wird. Die vorgeschlagene Makrofinanzhilfe der EU würde zur Deckung eines Teils des verbleibenden Finanzierungsbedarfs im Zeitraum 2014-2015 beitragen.

- **Bestehende Rechtsvorschriften auf diesem Gebiet**

Beschluss 2002/639/EG des Rates vom 12. Juli 2002 über eine weitere Makro-Finanzhilfe für die Ukraine<sup>1</sup>

Beschluss Nr. 646/2010/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 7. Juli 2010 über eine Makrofinanzhilfe für die Ukraine<sup>2</sup>

- **Kohärenz mit der Politik und den Zielen der Union in anderen Bereichen**

Die EU strebt eine kontinuierliche Vertiefung der Beziehungen zur Ukraine an, die über bilaterale Zusammenarbeit hinausgehen und auch eine schrittweise politische Assoziierung und wirtschaftliche Integration umfassen soll. Die Ukraine ist sowohl im Rahmen der Europäischen Nachbarschaftspolitik als auch der Östlichen Partnerschaft ein wichtiges Land. 1998 unterzeichnete die EU ein Partnerschafts- und Kooperationsabkommen (PKA) mit der Ukraine, das den Rahmen für die Zusammenarbeit in allen wichtigen Reformbereichen absteckt und die Rechtsgrundlage für die Beziehungen bleibt. Im November 2009 wurden die Beziehungen durch die Annahme der Assoziierungsagenda EU-Ukraine durch das Ministerkabinett der Ukraine weiter ausgebaut. Diese Agenda wurde 2011 aktualisiert (Billigung durch den Kooperationsrat EU-Ukraine im Juni 2013) und ist darauf ausgerichtet, den Weg für das Inkrafttreten des 2007-2011 ausgehandelten und 2012 paraphierten neuen Assoziierungsabkommens zu bereiten, das in naher Zukunft unterzeichnet werden soll.

Die wirtschaftlichen Beziehungen zur EU spielen eine wichtige Rolle. Die EU gehört zu den wichtigsten Handelspartnern der Ukraine. So entfällt etwa ein Drittel des Außenhandels der Ukraine auf die EU. Im Jahr 2012 belief sich der Wert der ukrainischen Einfuhren aus der EU auf 23,8 Mrd. EUR und der Wert seiner Ausfuhren auf 14,6 Mrd. EUR. Die Ukraine hängt ferner im Bereich der ausländischen Direktinvestitionen und anderer Finanzströme stark von der EU ab. 2011 brachte die EU im Rahmen des Assoziierungsabkommens Verhandlungen mit der Ukraine über die Errichtung einer vertieften und umfassenden Freihandelszone (DCFTA) zum Abschluss, die der Ukraine Zugang zum EU-Binnenmarkt gewähren soll. Am 11. März 2014 nahm die Kommission einen Vorschlag für eine Verordnung des Rates/Parlaments der EU an, der eine vorübergehende Aussetzung von Zöllen auf ukrainische Ausfuhren in die EU vorsieht (KOM 2014/166). Die vorgeschlagenen Maßnahmen, die von

<sup>1</sup> ABl. L 209 vom 6.8.2002, S. 22-23.

<sup>2</sup> ABl. L 189 vom 22.7.2010, S. 28.

den Mitgesetzgebern in den kommenden Monaten angenommen werden dürften, finden dann umgehend Anwendung und gelten bis November und damit bis zum Beginn der vorläufigen Anwendung der DCFTA.

Die Makrofinanzhilfe der EU würde die insgesamt 1,565 Mrd. EUR an Zuschüssen ergänzen, die im Rahmen des Europäischen Nachbarschaftsinstruments, der Nachbarschaftsinvestitionsfazilität, des Instruments für Stabilität und Frieden und der EU-Haushaltlinie für die Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik bereitgestellt werden. Die Makrofinanzhilfe würde die Einführung eines angemessenen Rahmens für kurzfristige makroökonomische Politik und Strukturreformen durch die ukrainischen Behörden unterstützen und damit den Mehrwert des Engagements der EU insgesamt erhöhen und die Wirksamkeit der Intervention der EU insgesamt auch über andere Finanzinstrumente verbessern.

Der kurzfristige Wandel in der Ukraine wird sich sehr schwierig gestalten, und das Risiko eines politischen und wirtschaftlichen Zusammenbruchs besteht auch weiterhin. Gleichzeitig hat die neue Regierung öffentlich zugesagt, wesentliche Schritte hin zu politischen und wirtschaftlichen Reformen zu unternehmen, um die Korruption zu bekämpfen und die Institutionen und Mechanismen einschließlich der Rechtsstaatlichkeit zu stärken. Das Land plant ferner ein wirtschaftliches Reformprogramm, mit dem die Grundlage für ein zukunftsfähiges Wachstumsmodell gelegt werden soll.

Die vorgeschlagene Makrofinanzhilfe steht im Einklang mit der Zusage der EU, den kurzfristigen wirtschaftlichen und politischen Übergang in der Ukraine zu unterstützen. Auch den nachstehenden Grundsätzen für den Einsatz von Makrofinanzhilfen trägt sie Rechnung: Ausnahmecharakter, Erfüllung politischer Vorbedingungen, komplementärer Charakter, Knüpfung an Auflagen und Finanzdisziplin. Die Umstände, unter denen die vorliegende Maßnahme ergriffen wird, sind sehr außergewöhnlich und von höchster Dringlichkeit geprägt.

Die Kommission wird während der Laufzeit der Makrofinanzhilfe die Erfüllung dieser Kriterien laufend überwachen und beurteilen. Hierunter fällt auch die Bewertung der politischen Vorbedingungen, bei der eng mit dem Europäischen Auswärtigen Dienst zusammengearbeitet wird.

## **2. ERGEBNISSE DER KONSULTATION DER INTERESSIERTEN KREISE UND FOLGENABSCHÄTZUNG**

### **• Konsultation der interessierten Kreise**

Die Makrofinanzhilfe ist ein fester Bestandteil der internationalen Unterstützung für die wirtschaftliche Stabilisierung der Ukraine. Bei der Ausarbeitung des vorliegenden Vorschlags für eine Makrofinanzhilfe haben sich die Dienststellen der Kommission mit dem Internationalen Währungsfonds, der zurzeit ein umfangreiches Finanzierungsprogramm aufstellt, und anderen multilateralen und bilateralen Gläubigern und Gebern abgestimmt. Auch stand die Kommission in regelmäßigem Kontakt mit den Behörden der Ukraine.

### **• Heranziehen von Fachwissen**

Da der Vorschlag dringlich verabschiedet werden sollte, wird die Kommission mit Unterstützung externer Sachverständiger erst in den Monaten April und Mai 2014 eine

operationelle Bewertung vornehmen, in deren Rahmen Qualität und Zuverlässigkeit der öffentlichen Finanzkreisläufe und der Verwaltungsverfahren in der Ukraine geprüft werden.

- **Folgenabschätzung**

Die Makrofinanzhilfe und die damit verbundene wirtschaftliche Anpassung tragen dazu bei, das Risiko einer unmittelbaren Zahlungsunfähigkeit bzw. eines unmittelbaren wirtschaftlichen Zusammenbruchs zu verringern, denn sie leisten dem kurzfristigen Außenfinanzierungsbedarf der Ukraine Abhilfe und unterstützen zugleich politische Maßnahmen zur Stärkung der Zahlungsbilanz, der Tragfähigkeit der öffentlichen Finanzen und eines nachhaltigen Wachstums. Die an das Programm geknüpften Auflagen sollen insbesondere dazu beitragen, Effizienz und Transparenz der öffentlichen Finanzverwaltung zu verbessern, Steuerreformen zur Verringerung der Finanzhilfen für Versorgungsunternehmen und anderer Ausgaben zu fördern, laufende Bemühungen um eine Stärkung der sozialen Sicherheitsnetze zu unterstützen, die Unternehmensführung und Aufsicht im Finanzsektor zu verbessern, Maßnahmen zur Korruptionsbekämpfung zu fördern, um die Einnahmen zu erhöhen, und die Annahme von Maßnahmen zur Verbesserung des aufsichtsrechtlichen Rahmens für Handel und Investitionen zu erleichtern.

### **3. RECHTLICHE ASPEKTE DES VORSCHLAGS**

- **Zusammenfassung der vorgeschlagenen Maßnahme**

Die Europäische Union stellt der Ukraine eine Makrofinanzhilfe in Höhe von maximal 1 Mrd. EUR in Form eines mittelfristigen Darlehens zur Verfügung. Mit der Finanzhilfe wird ein Beitrag zur Deckung des verbleibenden Außenfinanzierungsbedarfs der Ukraine im Jahr 2014 geleistet.

Die Finanzhilfe wird in einer oder zwei Tranchen bereitgestellt und davon abhängig gemacht, dass eine IWF-Vereinbarung angenommen wurde und die Ukraine spezifische Strukturreformmaßnahmen durchführt, die die Kommission im Namen der EU und die Ukraine in einer Grundsatzvereinbarung („Memorandum of Understanding“) festlegen. Die Ausarbeitung der Grundsatzklärung erfolgt in Zusammenarbeit mit dem IWF und der Weltbank. Angesichts der Unerlässlichkeit einer Umsetzung umfassender makroökonomischer Maßnahmen und ehrgeiziger Reformen wird die Auffassung vertreten, dass Auszahlungen im Rahmen des neuen Programms an bestimmte Auflagen gebunden werden müssen. Bevorzugt wird die Option, die Finanzhilfe in zwei Tranchen auszuzahlen. Für die Auszahlung der ersten Tranche würde die Auflage gelten, dass die IWF-Vereinbarung angenommen worden sein muss, und die zweite Tranche würde erst freigegeben, wenn auch die vereinbarten Voraussetzungen erfüllt wurden. Zwischen der Auszahlung der ersten und der zweiten Tranche liegen mindestens drei Monate. Die Auszahlung der ersten Tranche (möglicherweise 500 Mio. EUR) soll im Juni 2014 erfolgen und die Auszahlung der zweiten Tranche im Herbst dieses Jahres. Sollte die Kommission angesichts des äußerst dringenden Finanzierungsbedarfs beschließen, die Finanzhilfe in einer einzigen Tranche auszuzahlen, würde die Kommission die Freigabe dennoch von der vorherigen vollständigen Durchführung einiger entscheidender Maßnahmen abhängig machen.

Bei der Erstellung der Liste von Maßnahmen, die vor der Freigabe der Finanzhilfe durchgeführt werden müssen, wird die Kommission besonders auf Strukturreformen zur Verbesserung der makroökonomischen Gesamtsteuerung und der Voraussetzungen für nachhaltiges Wachstum abstellen (z. B. Verbesserung von Transparenz und Effizienz der



öffentlichen Finanzverwaltung, Steuerreformen, Unternehmensführung und Aufsicht im Finanzsektor, Reformen zur Stärkung der sozialen Sicherheitsnetze und Reformen zur Verbesserung des aufsichtsrechtlichen Rahmens für Handel und Investitionen.

Die Finanzhilfe wird von der Kommission verwaltet. Es gelten spezifische, mit der Haushaltsordnung im Einklang stehende Vorschriften zur Verhinderung von Betrug und anderen Unregelmäßigkeiten.

Die Entscheidung, die gesamte Makrofinanzhilfe in Form von Darlehen auszuzahlen, ist in Anbetracht des Entwicklungsstands (gemessen am Pro-Kopf-Einkommen) und der Schuldenkennzahlen der Ukraine gerechtfertigt. Sie steht ferner im Einklang mit der Behandlung der Ukraine durch die Weltbank und den IWF. Die Ukraine kommt für eine Finanzierung zu Vorzugsbedingungen seitens der Internationalen Entwicklungsorganisation (IDA) oder des IWF nicht in Frage.

- **Rechtsgrundlage**

Rechtsgrundlage des Vorschlags ist Artikel 213 AEUV. Da mit der Auszahlung der vorgeschlagenen Finanzhilfe in der ersten Hälfte des Jahres 2014 nicht begonnen und dem dringenden Finanzbedarf der Ukraine somit nicht abgeholfen werden könnte, wenn der Beschluss im Rahmen des ordentlichen Gesetzgebungsverfahrens nach Artikel 212 AEUV vom Europäischen Parlament und dem Rat gemeinsam angenommen würde, ist es gerechtfertigt, Artikel 213 AEUV heranzuziehen, der eine Annahme durch den Rat vorsieht.

- **Subsidiaritätsprinzip**

Der Vorschlag fällt nicht in die ausschließliche Zuständigkeit der EU. Das Subsidiaritätsprinzip findet insoweit Anwendung, als das Ziel der Wiederherstellung der kurzfristigen makroökonomischen Stabilität in der Ukraine von den Mitgliedstaaten allein nicht in hinreichendem Maße erreicht werden kann und somit besser auf Ebene der Europäischen Union zu verwirklichen ist. Hauptgrund sind die Haushaltszwänge auf nationaler Ebene und die Notwendigkeit einer engen Abstimmung zwischen den Gebern im Interesse einer in Umfang und Wirksamkeit maximalen Unterstützung des Landes.

- **Grundsatz der Verhältnismäßigkeit**

Der Vorschlag steht im Einklang mit dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit: Er beschränkt sich auf das Maß, das erforderlich ist, um das Ziel kurzfristiger makroökonomischer Stabilität durch Minderung des Zahlungsunfähigkeitsrisikos zu erreichen, und geht nicht darüber hinaus.

Der Finanzhilfebetrag wird angesichts des Umfangs des Außenfinanzierungsbedarfs der Ukraine in den Jahren 2014 und 2015 einen verhältnismäßig geringen Anteil an diesem Bedarf ausmachen. In Anbetracht der Hilfen, die der Ukraine von anderen bilateralen und multilateralen Gebern und Gläubigern zugesagt wurden, wird die Lastenteilung als für die EU angemessen erachtet.

- **Komplementarität**

Die vorgeschlagene Makrofinanzhilfe würde die Unterstützung, die andere multilaterale und bilaterale Geber im Rahmen des vom IWF unterstützten Wirtschaftsprogramms zu leisten beabsichtigen, ergänzen. Die Makrofinanzhilfe der EU würde ferner die von der Europäischen Investitionsbank gewährten Zuschüsse und Darlehen der EU im Rahmen der üblichen Instrumente der Zusammenarbeit der EU (besonders im Rahmen des Europäischen Nachbarschaftsinstruments) ergänzen.

- **Wahl der Instrumente**

Projektfinanzierungen oder technische Hilfe wären nicht geeignet bzw. nicht ausreichend, um diese makroökonomischen Ziele zu erreichen. Der Hauptzusatznutzen einer Makrofinanzhilfe gegenüber anderen EU-Instrumenten würde darin bestehen, dass der Außenfinanzierungsbedarf gemindert und ein Beitrag zur Schaffung eines stabilen makroökonomischen Rahmens – unter anderem durch die Förderung einer tragfähigen Zahlungsbilanz- und Haushaltslage – sowie geeigneter Rahmenbedingungen für Strukturreformen geleistet würde. Indem sie die Schaffung eines geeigneten Gesamtrahmens für makroökonomische und strukturelle Maßnahmen unterstützt, kann die Makrofinanzhilfe die Wirksamkeit der Maßnahmen, die im Rahmen anderer, enger ausgerichteter EU-Finanzinstrumente in der Ukraine finanziert werden, erhöhen.

#### **4. AUSWIRKUNGEN AUF DEN HAUSHALT**

Die geplante Finanzhilfe würde in Form eines Darlehens gewährt und müsste über eine von der Kommission im Namen der EU durchgeführte Anleihetransaktion finanziert werden. Die Auswirkungen der Finanzhilfe auf den Haushalt werden der Einzahlung – in Höhe einer Quote von 9 % – der Beträge entsprechen, die aus der Haushaltslinie 01 03 06 („Mittel für den Garantiefonds“) in den Garantiefonds für Drittländerdarlehen eingezahlt werden. Unter Annahme einer Auszahlung des Darlehens 2014 erfolgt die Einzahlung nach den Vorschriften für den Garantiefondsmechanismus im Rahmen des Haushaltsplans 2016.

#### **5. FAKULTATIVE ANGABEN**

- **Überprüfungs-/Revisions-/Auslaufklausel**

Der Vorschlag enthält eine Auslaufklausel. Die vorgeschlagene Makrofinanzhilfe würde ab dem ersten Tag nach Inkrafttreten der Grundsatzerklärung für ein Jahr bereitgestellt und könnte erforderlichenfalls verlängert werden.

Vorschlag für einen

## **BESCHLUSS DES RATES**

### **über eine Makrofinanzhilfe für die Ukraine**

DER RAT DER EUROPÄISCHEN UNION –

gestützt auf den Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union, insbesondere auf Artikel 213,

auf Vorschlag der Europäischen Kommission<sup>3</sup>,

in Erwägung nachstehender Gründe:

- (1) Den Rahmen für die Entwicklung der Beziehungen zwischen der Europäischen Union („Union“) und der Ukraine bilden die Europäische Nachbarschaftspolitik (ENP) und die Östliche Partnerschaft. Das Partnerschafts- und Kooperationsabkommens zwischen der Union und der Ukraine ist am 1. März 1998 in Kraft getreten. Der bilaterale politische Dialog und die wirtschaftliche Zusammenarbeit wurden durch die am 23. November 2009 angenommene Assoziierungsagenda EU-Ukraine ausgebaut. Im Zeitraum 2007 bis 2011 wurde ein neues Assoziierungsabkommen einschließlich einer vertieften und umfassenden Freihandelszone ausgehandelt; dieses wurde im Jahr 2012 paraphiert. Am 21. November 2013 beschloss das Ministerkabinett der Ukraine, die Vorbereitungen für die Unterzeichnung des Assoziierungsabkommens auszusetzen. Nach dem Rücktritt der Regierung im Februar 2014 erklärte die neue ukrainische Regierung ihre Bereitschaft zur baldigen Unterzeichnung des Assoziierungsabkommens. Am 6. März 2014 sagte der Europäische Rat in seiner Erklärung zur Ukraine zu, in Kürze alle politischen Kapitel des Assoziierungsabkommens zu unterzeichnen und einseitige Maßnahmen zu erlassen, damit die Ukraine in erheblichem Maße von der vertieften und umfassenden Freihandelszone profitiert. Der entsprechende Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates wurde am 11. März 2014 von der Kommission angenommen.
- (2) Die gegenwärtige politische Krise wirkt sich auf die bereits geringe wirtschaftliche und finanzielle Stabilität der Ukraine sehr negativ aus. Der Zahlungsbilanzsaldo und die Haushaltslage der Ukraine sind sehr bedenklich und verschlechtern sich aufgrund des Rückfalls der Wirtschaft in eine Rezession rasch weiter. Durch die faktische Unterbrechung der russischen Unterstützung im Rahmen des Hilfspakets im Umfang von 15 Mrd. USD und das angekündigte Ende der von Gazprom gewährten niedrigeren Erdgaspreise ab April 2014 wird sich die Lage noch weiter verschlechtern. Angesichts dieser Umstände besteht die ernste Gefahr, dass die Ukraine in naher Zukunft zahlungsunfähig wird.

---

<sup>3</sup> ABl. C [...] vom [...], S. [...].

- (3) Nach dem Rücktritt der Regierung ernannte das Parlament am 22. Februar 2014 einen neuen Interimspräsidenten und am 27. Februar 2014 eine neue Regierung. Auch wenn die Verfassung von 2004 wieder in Kraft gesetzt und für den 25. Mai 2014 Präsidentschaftswahlen angekündigt wurden, ist in der Ukraine keine politische Stabilität eingeleitet, da die Souveränität und die territoriale Integrität der Ukraine kürzlich von der Russischen Föderation verletzt wurden.
- (4) Daher benötigt die Ukraine dringend Finanzhilfe von internationalen Gläubigern und Gebern. Da die erste rasche Auszahlung einer Makrofinanzhilfe der Union („Makrofinanzhilfe der Union“) in der ersten Hälfte des Jahres 2014 nicht vorgenommen und dem dringenden Finanzbedarf der Ukraine somit nicht abgeholfen werden könnte, wenn der Beschluss im Rahmen des ordentlichen Gesetzgebungsverfahrens nach Artikel 212 AEUV vom Europäischen Parlament und dem Rat gemeinsam angenommen würde, ist es gerechtfertigt, die Makrofinanzhilfe der Union durch einen Beschluss des Rates nach Artikel 213 AEUV bereitzustellen.
- (5) Die Dringlichkeit der Unterstützung hängt damit zusammen, dass die Ukraine über die Mittel hinaus, die von internationalen Finanzinstitutionen und anderen, bilateralen Gebern und durch die Makrofinanzhilfe der Union im Rahmen des Beschlusses 2002/639/EG des Rates vom 12. Juli 2002 über eine weitere Makro-Finanzhilfe für die Ukraine<sup>4</sup> und des Beschlusses Nr. 646/2010/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom Juli 2010 über eine Makrofinanzhilfe für die Ukraine<sup>5</sup> bereitgestellt werden, umgehend weitere Finanzhilfe benötigt.
- (6) Die gegenwärtige Krise in der Ukraine rechtfertigt in diesem Fall die Anwendung des Dringlichkeitsverfahrens nach Artikel 213 AEUV. Der Beschluss über eine Makrofinanzhilfe für die Ukraine gilt unbeschadet anderer künftiger Makrofinanzhilfeprogramme.
- (7) Seit dem Rücktritt der Regierung hat die Union bei verschiedenen Anlässen erklärt, dass sie die neue ukrainische Regierung im Hinblick auf die Stabilisierung der Lage und die Fortsetzung der Reformen unterstützen wird. Außerdem hat die Union ihre Bereitschaft erklärt, die Bemühungen der internationalen Gemeinschaft und der internationalen Finanzinstitutionen, vor allem des IWF, im Hinblick auf ein internationales Finanzhilfepaket zur Deckung des dringenden Bedarfs der Ukraine auf der Grundlage einer eindeutigen Fortsetzung des Reformkurses in vollem Umfang zu unterstützen. Die finanzielle Unterstützung der Union für die Ukraine steht mit der Strategie der Union im Rahmen der ENP und der Östlichen Partnerschaft im Einklang.
- (8) Die Makrofinanzhilfe der Union sollte ein in Ausnahmefällen zum Einsatz kommendes Finanzinstrument in Form einer ungebundenen und nicht zweckgewidmeten Zahlungsbilanzhilfe sein, das zur Deckung des unmittelbaren Außenfinanzierungsbedarfs des Empfängers beitragen und die Umsetzung eines politischen Programms unterstützen soll, das tiefgreifende unmittelbare Anpassungs- und Strukturreformmaßnahmen zur kurzfristigen Verbesserung der Zahlungsbilanzsituation umfasst.
- (9) Die ukrainischen Behörden und der Internationale Währungsfonds (IWF) werden voraussichtlich in Kürze eine Vereinbarung über ein Wirtschaftsprogramm schließen, das durch eine Finanzierungsvereinbarung mit dem IWF unterstützt wird.

---

<sup>4</sup> ABl. L 209 vom 6.8.2002, S. 22-23.

<sup>5</sup> ABl. L 189 vom 22.7.2010, S. 28.

- (10) Am 5. März 2014 kündigte die Europäische Kommission angesichts der drastischen Verschlechterung der ukrainischen Zahlungsbilanz ein Hilfspaket an, das die vorgeschlagene Makrofinanzhilfe umfasst. Dieses Hilfspaket wurde auf der außerordentlichen Tagung des Europäischen Rates am 6. März verabschiedet. Es umfasst Finanzhilfen von 11 Mrd. EUR für den Zeitraum 2014-2020 einschließlich eines Gesamtbetrags von bis zu 1,565 Milliarden EUR an Zuschüssen für denselben Zeitraum, die aus dem Europäischen Nachbarschaftsinstrument, der Nachbarschaftsinvestitionsfazilität, dem Instrument für Stabilität und Frieden und den Mitteln für die Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik bereitgestellt werden. Die Auszahlung der Makrofinanzhilfe der Union, die im Rahmen des Beschlusses 2002/639/EG des Rates vom 12. Juli 2002 über eine weitere Makro-Finanzhilfe für die Ukraine<sup>6</sup> und des Beschlusses Nr. 646/2010/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom Juli 2010 über eine Makrofinanzhilfe für die Ukraine<sup>7</sup> bereitgestellt werden soll, kann erfolgen, sobald das IWF-Programm vorliegt.
- (11) Da die Ukraine in das Gebiet der ENP fällt, kommt sie für Makrofinanzhilfe der Union in Betracht.
- (12) Da der drastisch wachsende Außenfinanzierungsbedarf der Ukraine den Umfang der Mittel, die der IWF und andere multilaterale Institutionen bereitstellen werden, voraussichtlich deutlich übersteigen wird, stellt die dringende Makrofinanzhilfe der Union für die Ukraine angesichts der außerordentlichen Umstände eine angemessene Reaktion auf das Ersuchen der Ukraine um einen Beitrag zur finanziellen Stabilisierung des Landes dar. Die Makrofinanzhilfe der Union würde die wirtschaftliche Stabilisierung und die Strukturreformagenda der Ukraine in Ergänzung der im Rahmen der Finanzierungsvereinbarung mit dem IWF bereitgestellten Mittel unterstützen.
- (13) Mit der Makrofinanzhilfe der Union sollte die Wiederherstellung einer tragfähigen Zahlungsbilanz der Ukraine und somit ihre wirtschaftliche und soziale Entwicklung unterstützt werden.
- (14) Die Höhe der Makrofinanzhilfe der Union wird auf der Grundlage einer vorherigen Schätzung des verbleibenden Außenfinanzierungsbedarfs der Ukraine festgelegt. Außerdem wird die Fähigkeit des Landes zur Selbstfinanzierung aus eigenen Mitteln, insbesondere den ihm zur Verfügung stehenden internationalen Reserven, berücksichtigt. Die Makrofinanzhilfe der Union sollte die vom IWF und der Weltbank bereitgestellten Programme und Mittel ergänzen. Bei der Festlegung der Höhe der Finanzhilfe wird die Notwendigkeit einer angemessenen Lastenverteilung zwischen der Union und anderen Gebern berücksichtigt. Auch ein bereits bestehender Einsatz anderer Außenfinanzierungsinstrumente der Union in der Ukraine und die Wertschöpfung durch das gesamte Engagement der Union werden einbezogen.
- (15) Die Kommission sollte sicherstellen, dass die Makrofinanzhilfe der Union rechtlich und inhaltlich mit den wichtigsten Grundsätzen, Zielsetzungen und Maßnahmen in den verschiedenen Bereichen der Außenpolitik und mit anderen relevanten Politikbereichen der Union im Einklang steht.
- (16) Die Makrofinanzhilfe der Union sollte die Außenpolitik der Union gegenüber der Ukraine stützen. Die Dienststellen der Kommission und der Europäische Auswärtige

---

<sup>6</sup> ABl. L 209 vom 6.8.2002, S. 22-23.

<sup>7</sup> ABl. L 189 vom 22.7.2010, S. 28.

Dienst sollten während der gesamten Dauer des Makrofinanzhilfsvorhabens eng zusammenarbeiten, um sich abzustimmen und die Kohärenz der Außenpolitik der Union zu gewährleisten.

- (17) Die Makrofinanzhilfe der Union sollte die Ukraine bei ihrem Eintreten für die Werte, die sie mit der Union teilt, unter anderem Demokratie, Rechtsstaatlichkeit, gute Regierungsführung, Achtung der Menschenrechte, nachhaltige Entwicklung und Bekämpfung der Armut, sowie ihr Eintreten für die Grundsätze eines offenen, auf Regeln beruhenden und fairen Handels unterstützen.
- (18) Eine Vorbedingung für die Gewährung der Makrofinanzhilfe der Union sollte darin bestehen, dass die Ukraine effektive demokratische Mechanismen – einschließlich eines parlamentarischen Mehrparteiensystems und der Rechtsstaatlichkeit – respektiert und dass sie die Achtung der Menschenrechte garantiert. Die spezifischen Ziele der Makrofinanzhilfe der Union sollten Effizienz, Transparenz und Rechenschaftspflicht der öffentlichen Finanzverwaltungssysteme in der Ukraine stärken und Strukturreformen mit dem Ziel der Unterstützung eines nachhaltigen Wachstums und der Haushaltskonsolidierung fördern. Sowohl die Erfüllung der Vorbedingungen als auch die Erreichung dieser Ziele sind von der Kommission regelmäßig zu überprüfen.
- (19) Um einen wirksamen Schutz der finanziellen Interessen der Union im Zusammenhang mit dieser Makrofinanzhilfe zu gewährleisten, sollte die Ukraine geeignete Maßnahmen treffen, um Betrug, Korruption und andere Unregelmäßigkeiten im Zusammenhang mit dieser Hilfe zu verhindern bzw. dagegen vorzugehen. Darüber hinaus sollte vorgesehen werden, dass die Kommission Kontrollen und der Rechnungshof Prüfungen durchführt.
- (20) Die Freigabe der Makrofinanzhilfe der Union erfolgt unbeschadet der Befugnisse der Haushaltsbehörde.
- (21) Die Beträge der für die Makrofinanzhilfe benötigten Rückstellungen müssen mit den im mehrjährigen Finanzrahmen vorgesehenen Haushaltsmitteln kohärent sein.
- (22) Die Makrofinanzhilfe der Union sollte von der Kommission verwaltet werden. Um sicherzustellen, dass das Europäische Parlament und der Rat in der Lage sind, die Durchführung dieses Beschlusses zu verfolgen, sollte die Kommission sie regelmäßig über die Entwicklungen in Bezug auf die Hilfe informieren und ihnen die einschlägigen Dokumente zur Verfügung stellen.
- (23) Zur Gewährleistung einheitlicher Bedingungen für die Durchführung dieses Beschlusses sollten der Kommission Durchführungsbefugnisse übertragen werden. Diese Befugnisse sollten nach Maßgabe der Verordnung (EU) Nr. 182/2011 des Europäischen Parlaments und des Rates<sup>8</sup> ausgeübt werden –

HAT FOLGENDEN BESCHLUSS ERLASSEN:

#### *Artikel 1*

- (1) Die Union stellt der Ukraine eine Makrofinanzhilfe (im Folgenden „Makrofinanzhilfe der Union“) in Höhe von maximal 1 Mrd. EUR zur Unterstützung der wirtschaftlichen

---

<sup>8</sup> Verordnung (EU) Nr. 182/2011 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 16. Februar 2011 zur Festlegung der allgemeinen Regeln und Grundsätze, nach denen die Mitgliedstaaten die Wahrnehmung der Durchführungsbefugnisse durch die Kommission kontrollieren (ABl. L 55 vom 28.2.2011, S. 13).

Stabilisierung und der wirtschaftlichen Reformen des Landes zur Verfügung. Mit der Finanzhilfe wird ein Beitrag zur Deckung des dringenden Zahlungsbilanzbedarfs geleistet, der im vom IWF unterstützten Wirtschaftsprogramm der Regierung ausgewiesen wird.

- (2) Der volle Betrag der Makrofinanzhilfe der Union wird der Ukraine in Form von Darlehen zur Verfügung gestellt. Die Kommission wird ermächtigt, im Namen der Union die erforderlichen Mittel auf den Kapitalmärkten oder bei Finanzinstitutionen aufzunehmen und an die Ukraine weiterzugeben. Die Laufzeit der Darlehen beträgt höchstens 15 Jahre.
- (3) Die Freigabe der Makrofinanzhilfe der Union erfolgt durch die Kommission im Einklang mit den zwischen dem IWF und der Ukraine getroffenen Vereinbarungen und Absprachen und den wichtigsten Grundsätzen und Zielen der Wirtschaftsreform, die in der im Rahmen der ENP vereinbarten Assoziierungsagenda EU-Ukraine festgelegt sind. Die Kommission informiert das Europäische Parlament und den Rat regelmäßig über Entwicklungen bezüglich der Makrofinanzhilfe der Union, so unter anderem auch über deren Auszahlung, und stellt diesen Organen zu gegebener Zeit die einschlägigen Dokumente zur Verfügung.
- (4) Die Makrofinanzhilfe der Union wird für die Dauer von einem Jahr ab dem ersten Tag nach Inkrafttreten der in Artikel 3 Absatz 1 genannten Grundsatzvereinbarung („Memorandum of Understanding“) bereitgestellt. Der Bereitstellungszeitraum kann durch einen Beschluss des Rates auf Vorschlag der Kommission verlängert werden.
- (5) Sollte der Finanzierungsbedarf der Ukraine während des Auszahlungszeitraums der Makrofinanzhilfe der Union gegenüber den ursprünglichen Prognosen wesentlich zurückgehen, wird die Kommission nach dem in Artikel 7 Absatz 2 genannten Prüfverfahren die Finanzhilfe verringern, aussetzen oder aufheben.

## Artikel 2

- (1) Eine Vorbedingung für die Gewährung der Makrofinanzhilfe der Union besteht darin, dass die Ukraine effektive demokratische Mechanismen – einschließlich eines parlamentarischen Mehrparteiensystems und der Rechtsstaatlichkeit – respektiert und dass sie die Achtung der Menschenrechte garantiert. Die Kommission wird die Erfüllung dieser Vorbedingung während der gesamten Laufzeit der Makrofinanzhilfe der Union überprüfen. Dieser Artikel wird gemäß dem Beschluss 2010/427/EU des Rates<sup>9</sup> angewendet.

## Artikel 3

---

<sup>9</sup> Beschluss 2010/427/EU des Rates vom 26. Juli 2010 über die Organisation und die Arbeitsweise des Europäischen Auswärtigen Dienstes (ABl. L 201 vom 3.8.2010, S. 30).

- (1) Die Kommission wird gemäß dem in Artikel 7 Absatz 2 genannten Prüfverfahren mit den ukrainischen Behörden klar definierte wirtschaftspolitische und finanzielle Auflagen für die Makrofinanzhilfe der Union vereinbaren, in deren Mittelpunkt Strukturreformen und solide öffentliche Finanzen stehen und die in einer Grundsatzvereinbarung (im Folgenden „Grundsatzvereinbarung“) festzulegen sind, die auch einen Zeitrahmen für die Erfüllung dieser Auflagen enthält. Die in der Grundsatzvereinbarung festgelegten wirtschaftspolitischen und finanziellen Auflagen stehen im Einklang mit den Vereinbarungen oder Absprachen, auf die in Artikel 1 Absatz 3 Bezug genommen wird; hierzu zählen auch die seitens der Ukraine mit Unterstützung des IWF durchgeführten makroökonomischen Anpassungs- und Strukturreformprogramme.
- (2) Mit diesen Auflagen wird insbesondere bezweckt, die Effizienz, Transparenz und Rechenschaftspflicht der öffentlichen Finanzverwaltungssysteme in der Ukraine, auch im Hinblick auf die Verwendung der Makrofinanzhilfe der Union, zu stärken. Bei der Gestaltung der politischen Maßnahmen werden auch die Fortschritte bei der gegenseitigen Marktöffnung, der Entwicklung eines auf Regeln beruhenden, fairen Handels sowie in Bezug auf weitere außenpolitische Prioritäten der Union angemessen berücksichtigt. Die Fortschritte bei der Verwirklichung dieser Ziele werden von der Kommission regelmäßig überprüft.
- (3) Die finanziellen Bedingungen der Makrofinanzhilfe der Union werden in einer zwischen der Kommission und den ukrainischen Behörden zu schließenden Darlehensvereinbarung im Einzelnen festgelegt.
- (4) Die Kommission überprüft in regelmäßigen Abständen, ob die in Artikel 4 Absatz 3 genannten Auflagen weiterhin erfüllt sind und insbesondere auch, ob die Wirtschaftspolitik der Ukraine den Zielen der Makrofinanzhilfe der Union entspricht. Dabei stimmt sich die Kommission eng mit dem IWF und der Weltbank und, soweit erforderlich, mit dem Europäischen Parlament und dem Rat ab.

#### Artikel 4

- (1) Vorbehaltlich der in Absatz 3 genannten Auflagen wird die Makrofinanzhilfe der Union von der Kommission in einer oder zwei Tranchen zur Verfügung gestellt. Die Höhe der Tranchen wird in der Grundsatzvereinbarung festgelegt.
- (2) Für die Beträge der Makrofinanzhilfe der Union werden erforderlichenfalls gemäß der Verordnung (EG, Euratom) Nr. 480/2009 des Rates<sup>10</sup> Rückstellungen gebildet.
- (3) Die Kommission beschließt die Freigabe der Tranchen unter dem Vorbehalt, dass sämtliche nachstehende Auflagen erfüllt sind:
  - a) die in Artikel 2 genannte Vorbedingung;

---

<sup>10</sup> *Verordnung (EG, Euratom) Nr. 480/2009 des Rates vom 25. Mai 2009 zur Einrichtung eines Garantiefonds für Maßnahmen im Zusammenhang mit den Außenbeziehungen (ABl. L 145 vom 10.6.2009, S. 10).*



- b) kontinuierliche zufriedenstellende Erfolge bei der Durchführung eines politischen Programms, das Anpassungs- und Strukturreformmaßnahmen vorsieht und durch eine nicht der Vorsorge dienende IWF-Kreditvereinbarung unterstützt wird. Die Auszahlung beginnt unverzüglich, sobald das IWF-Programm vorliegt.
- c) Erfüllung der in der Grundsatzvereinbarung festgelegten wirtschaftspolitischen und finanziellen Auflagen in einem bestimmten Zeitrahmen.

Falls eine zweite Tranche beschlossen wird, erfolgt deren Auszahlung frühestens drei Monate nach Freigabe der ersten Tranche.

- (4) Wenn die in Absatz 3 genannten Auflagen nicht erfüllt sind, setzt die Kommission die Auszahlung der Makrofinanzhilfe der Union vorübergehend aus oder stellt sie ganz ein. In solchen Fällen teilt die Kommission dem Europäischen Parlament und dem Rat die Gründe für die Aussetzung bzw. Einstellung mit.
- (5) Die Makrofinanzhilfe der Union wird an die Nationalbank der Ukraine ausgezahlt.

#### Artikel 5

- (1) Die Anleihe- und Darlehenstransaktionen im Zusammenhang mit der Makrofinanzhilfe der Union werden in Euro mit gleicher Wertstellung abgewickelt und dürfen für die Union weder Fristenänderungen noch ein Wechselkurs- oder Zinsrisiko oder sonstige kommerzielle Risiken mit sich bringen.
- (2) Sofern die Umstände dies zulassen und die Ukraine einen entsprechenden Antrag stellt, kann die Kommission die notwendigen Schritte unternehmen, um sicherzustellen, dass eine Klausel über eine vorzeitige Rückzahlung in die allgemeinen Darlehensbedingungen aufgenommen wird und dass dieser Klausel eine entsprechende Klausel in den Bedingungen für die Anleihetransaktionen gegenübersteht.
- (3) Sofern die Umstände eine Verbesserung des Darlehenszinssatzes zulassen und die Ukraine einen entsprechenden Antrag stellt, kann die Kommission beschließen, ihr ursprüngliches Darlehen ganz oder teilweise zu refinanzieren oder die entsprechenden finanziellen Bedingungen neu festzusetzen. Refinanzierungen und Neufestsetzungen erfolgen nach Maßgabe der Absätze 1 und 4 und dürfen weder zur Verlängerung der Laufzeit der betreffenden Anleihen noch zur Erhöhung des zum Zeitpunkt der Refinanzierung bzw. Neufestsetzung ausstehenden Kapitalbetrags führen.
- (4) Alle Kosten, die der Union durch die in diesem Beschluss vorgesehenen Anleihe- und Darlehenstransaktionen entstehen, gehen zu Lasten der Ukraine.
- (5) Die Kommission unterrichtet das Europäische Parlament und den Rat über die Entwicklungen in Bezug auf die in den Absätzen 2 und 3 genannten Transaktionen.

## Artikel 6

- (1) Die Makrofinanzhilfe der Union wird im Einklang mit der Verordnung (EU, Euratom) Nr. 966/2012 des Europäischen Parlaments und des Rates<sup>11</sup> und der Delegierten Verordnung (EU) Nr. 1268/2012 der Kommission<sup>12</sup> durchgeführt.
- (2) Die Durchführung der Makrofinanzhilfe der Union erfolgt im Wege der direkten Mittelverwaltung.
- (3) Die Grundsatzvereinbarung und die Darlehensvereinbarung, die mit den ukrainischen Behörden zu schließen sind, enthalten Bestimmungen,
  - a) die sicherstellen, dass die Ukraine regelmäßig kontrolliert, ob die aus dem Haushalt der Union bereitgestellten Mittel ordnungsgemäß verwendet wurden, und dass das Land angemessene Maßnahmen zur Verhinderung von Unregelmäßigkeiten und Betrug trifft und bei Bedarf rechtliche Schritte zur Einziehung von im Rahmen dieses Beschlusses bereitgestellten Mitteln unternimmt, bei denen es zu widerrechtlicher Aneignung kam;
  - b) die im Einklang mit der Verordnung (EG, Euratom) Nr. 2988/95 des Rates<sup>13</sup>, der Verordnung (Euratom, EG) Nr. 2185/96 des Rates<sup>14</sup> und der Verordnung (EU, Euratom) Nr. 883/2013 des Europäischen Parlaments und des Rates<sup>15</sup> den Schutz der finanziellen Interessen der Union sicherstellen, wobei insbesondere geeignete Maßnahmen vorgesehen werden, um Betrug, Korruption und andere Unregelmäßigkeiten zu verhindern und zu bekämpfen, die sich auf die Makrofinanzhilfe der Union auswirken;
  - c) mit denen die Kommission, einschließlich des Europäischen Amtes für Betrugsbekämpfung, und ihre Vertreter ausdrücklich ermächtigt werden, Kontrollen – auch Kontrollen und Überprüfungen vor Ort – durchzuführen;
  - d) mit denen die Kommission und der Rechnungshof ausdrücklich ermächtigt werden, während und nach dem Zeitraum, in dem die Makrofinanzhilfe der Union bereitgestellt wird, Rechnungsprüfungen durchzuführen, darunter

---

<sup>11</sup> Verordnung (EU, Euratom) Nr. 966/2012 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 25. Oktober 2012 über die Haushaltsordnung für den Gesamthaushaltsplan der Union und zur Aufhebung der Verordnung (EG, Euratom) Nr. 1605/2002 des Rates (ABl. L 298 vom 26.10.2012, S. 1).

<sup>12</sup> Delegierte Verordnung (EU) Nr. 1268/2012 der Kommission vom 29. Oktober 2012 über die Anwendungsbestimmungen für die Verordnung (EU, Euratom) Nr. 966/2012 des Europäischen Parlaments und des Rates über die Haushaltsordnung für den Gesamthaushaltsplan der Union (ABl. L 362 vom 31.12.2012, S. 1).

<sup>13</sup> Verordnung (EG, Euratom) Nr. 2988/95 des Rates vom 18. Dezember 1995 über den Schutz der finanziellen Interessen der Europäischen Gemeinschaften (ABl. L 312 vom 23.12.1995, S. 1).

<sup>14</sup> Verordnung (Euratom, EG) Nr. 2185/96 des Rates vom 11. November 1996 betreffend die Kontrollen und Überprüfungen vor Ort durch die Kommission zum Schutz der finanziellen Interessen der Europäischen Gemeinschaften vor Betrug und anderen Unregelmäßigkeiten (ABl. L 292 vom 15.11.1996, S. 2).

<sup>15</sup> Verordnung (EU, Euratom) Nr. 883/2013 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 11. September 2013 über die Untersuchungen des Europäischen Amtes für Betrugsbekämpfung (OLAF) und zur Aufhebung der Verordnung (EG) Nr. 1073/1999 des Europäischen Parlaments und des Rates und der Verordnung (Euratom) Nr. 1074/1999 des Rates (ABl. L 248 vom 18.9.2013, S. 1).

Dokumentenprüfungen und Rechnungsprüfungen vor Ort, wie etwa operative Bewertungen;

- e) die sicherstellen, dass die Union Anspruch auf eine vorzeitige Rückzahlung des Darlehens hat, wenn festgestellt wird, dass die Ukraine bezüglich der Verwaltung der Makrofinanzhilfe der Union Betrugs- oder Korruptionsdelikte oder sonstige rechtswidrige Handlungen zum Nachteil der finanziellen Interessen der Gemeinschaft begangen hat.
- (4) Während der Durchführung der Makrofinanzhilfe der Union prüft die Kommission mit Hilfe operativer Bewertungen die Zuverlässigkeit der für eine solche Finanzhilfe maßgeblichen Finanzregelungen, Verwaltungsverfahren und Mechanismen der internen und externen Kontrolle in der Ukraine.

#### Artikel 7

- (1) Die Kommission wird von einem Ausschuss unterstützt. Dabei handelt es sich um einen Ausschuss im Sinne der Verordnung (EU) Nr. 182/2011.
- (2) Wird auf diesen Absatz Bezug genommen, so gilt Artikel 5 der Verordnung (EU) Nr. 182/2011.

#### Artikel 8

- (1) Die Kommission unterbreitet dem Europäischen Parlament und dem Rat alljährlich bis zum 30. Juni einen Bericht über die Durchführung dieses Beschlusses im Vorjahr mit einer Bewertung der Durchführung. Darin
  - a) prüft sie den bei der Durchführung der Makrofinanzhilfe der Union erzielten Fortschritt;
  - b) bewertet sie die wirtschaftliche Lage und die wirtschaftlichen Aussichten der Ukraine sowie die bei der Durchführung der in Artikel 3 Absatz 1 genannten politischen Maßnahmen erzielten Fortschritte;
  - c) erläutert sie den Zusammenhang zwischen den in der Grundsatzvereinbarung festgelegten wirtschaftspolitischen Auflagen, der aktuellen Wirtschafts- und Finanzlage der Ukraine und den Beschlüssen der Kommission über die Auszahlung der einzelnen Tranchen der Makrofinanzhilfe der Union.
- (2) Spätestens zwei Jahre nach Ablauf des in Artikel 1 Absatz 4 genannten Bereitstellungszeitraums legt die Kommission dem Europäischen Parlament und dem Rat einen Ex-post-Bewertungsbericht vor, in dem sie die Ergebnisse und die Wirksamkeit der abgeschlossenen Makrofinanzhilfe der Union bewertet und beurteilt, inwieweit diese zur Verwirklichung der angestrebten Ziele beigetragen hat.

## Artikel 9

Dieser Beschluss tritt am Tag nach seiner Veröffentlichung im *Amtsblatt der Europäischen Union* in Kraft.

Geschehen zu Brüssel am [...]

*Im Namen des Rates  
Der Präsident*

## **FINANZBOGEN ZU RECHTSAKTEN**

### **1. RAHMEN DES VORSCHLAGS/DER INITIATIVE**

- 1.1. Bezeichnung des Vorschlags/der Initiative
- 1.2. Politikbereich(e) in der ABM/ABB-Struktur
- 1.3. Art des Vorschlags/der Initiative
- 1.4. Ziel(e)
- 1.5. Begründung des Vorschlags/der Initiative
- 1.6. Laufzeit der Maßnahme und ihrer finanziellen Auswirkungen
- 1.7. Vorgeschlagene Methode(n) der Mittelverwaltung

### **2. VERWALTUNGSMASSNAHMEN**

- 2.1. Monitoring und Berichterstattung
- 2.2. Verwaltungs- und Kontrollsystem
- 2.3. Prävention von Betrug und Unregelmäßigkeiten

### **3. GESCHÄTZTE FINANZIELLE AUSWIRKUNGEN DES VORSCHLAGS/DER INITIATIVE**

- 3.1. Betroffene Rubrik(en) des mehrjährigen Finanzrahmens und Ausgabenlinie(n)
- 3.2. Geschätzte Auswirkungen auf die Ausgaben
- 3.3. Geschätzte Auswirkungen auf die Einnahmen

## FINANZBOGEN ZU RECHTSAKTEN

### 1. RAHMEN DES VORSCHLAGS/DER INITIATIVE

#### 1.1. Bezeichnung des Vorschlags/der Initiative

Makrofinanzhilfe für die Ukraine

#### 1.2. Politikbereich(e) in der ABM/ABB-Struktur<sup>16</sup>

Politikbereich: Titel 01: Wirtschaft und Finanzen

Tätigkeit: 03 – Internationale Wirtschafts- und Finanzfragen

#### 1.3. Art des Vorschlags/der Initiative

X Der Vorschlag/die Initiative betrifft eine **neue Maßnahme**.

#### 1.4. Ziele

##### 1.4.1. *Mit dem Vorschlag/der Initiative verfolgte mehrjährige strategische Ziele der Kommission*

„Wohlstand über die Europäische Union hinaus“

Wichtigste in die Zuständigkeit der GD ECFIN fallende Tätigkeitsbereiche:

1. Förderung der Umsetzung der Europäischen Nachbarschaftspolitik durch vertiefte wirtschaftliche Analysen sowie Stärkung des politischen Dialogs und der Beratung in Bezug auf die wirtschaftlichen Aspekte der Aktionspläne

2. Planung, Überwachung und Durchführung der Makrofinanzhilfen für Partnerdrittländer in Zusammenarbeit mit den einschlägigen internationalen Finanzinstitutionen

##### 1.4.2. *Einzelziele(e) und ABM/ABB-Tätigkeit(en)*

Einzelziel Nr. 1: „Gewährung von Makrofinanzhilfen an Drittländer zur Überwindung ihrer Zahlungsbilanzschwierigkeiten und zur Wiederherstellung der Tragfähigkeit der Auslandsverschuldung“

ABM/ABB-Tätigkeiten: Internationale Wirtschafts- und Finanzbeziehungen, Global Governance

##### 1.4.3. *Erwartete Ergebnisse und Auswirkungen*

Die vorgeschlagene Finanzhilfe besteht aus einem Darlehen der EU in Höhe von bis zu 1 Mrd. EUR für die Ukraine („Ukraine“) als Beitrag zu einem nachhaltigeren Zahlungsbilanzsaldo. Die Finanzhilfe wird das Land dabei unterstützen, die wirtschaftlichen und sozialen Probleme zu bewältigen, mit denen es infolge der Unruhen im Land und in der Region zu kämpfen hat. Sie wird außerdem Strukturreformen fördern, mit denen ein höheres nachhaltiges Wirtschaftswachstum erzielt und die öffentliche Finanzverwaltung verbessert werden soll.

##### 1.4.4. *Leistungs- und Erfolgsindikatoren*

Die Behörden müssen den Dienststellen der Kommission regelmäßig über eine Reihe von Indikatoren Bericht erstatten. Vor der Auszahlung der Finanzhilfe haben sie

---

<sup>16</sup> ABM: Activity Based Management: maßnahmenbezogenes Management – ABB: Activity Based Budgeting: maßnahmenbezogene Budgetierung.

zudem einem umfassenden Bericht über die Erfüllung der vereinbarten politischen Auflagen vorzulegen.

Die Dienststellen der Kommission werden im Anschluss an eine operationelle Bewertung der Finanzkreisläufe und der Verwaltungsverfahren, die in Vorbereitung dieser Transaktion in der Ukraine durchgeführt wird, die öffentliche Finanzverwaltung weiterhin überwachen. Die EU-Delegation in der Ukraine wird ebenfalls regelmäßig über die für die Überwachung der Finanzhilfe maßgeblichen Fragestellungen berichten. Die Kommissionsdienststellen werden in engem Kontakt mit dem IWF und der Weltbank bleiben, um aus den Erkenntnissen, die diese im Rahmen ihrer laufenden Aktivitäten in der Ukraine gewonnen haben, Nutzen ziehen zu können.

In dem Beschlussvorschlag ist vorgesehen, dass dem Rat und dem Europäischen Parlament alljährlich ein Bericht vorlegt wird, in dem die Durchführung der Makrofinanzhilfe bewertet wird. Zudem erfolgt innerhalb von zwei Jahren nach Ablauf des Durchführungszeitraums eine Ex-post-Bewertung.

## **1.5. Begründung des Vorschlags/der Initiative**

### *1.5.1. Kurz- oder langfristig zu deckender Bedarf*

Die Auszahlung der Finanzhilfe wird von einer zufriedenstellenden Erfolgsbilanz bei der Durchführung der künftigen Finanzierungsvereinbarung zwischen der Ukraine und dem IWF abhängig gemacht. Außerdem vereinbart die Kommission mit den ukrainischen Behörden in einer Grundsatzvereinbarung spezifische Auflagen.

### *1.5.2. Mehrwert durch die Intervention der EU*

Durch die Unterstützung des Landes bei der Überwindung des durch die Unruhen im Inland und der Region ausgelösten wirtschaftlichen Schocks wird die vorgeschlagene Makrofinanzhilfe dazu beitragen, makroökonomische Stabilität und wirtschaftliche Reformen im Land zu fördern. Die Finanzhilfe ergänzt die von den internationalen Finanzinstitutionen, der EU und anderen Gebern bereitgestellten Mittel, wodurch die Gesamtwirkung des von der internationalen Gebergemeinschaft in der Zeit nach der Krise geschnürten Finanzpakets erhöht wird.

Das vorgeschlagene Programm wird zudem das Engagement der Regierung für Reformen und ihr Streben nach engeren Beziehungen zur EU stärken. Dieses Ergebnis wird unter anderem durch angemessene Auflagen für die Auszahlung der Hilfe erzielt. Auf einer übergeordneten Ebene wird das Programm den anderen Ländern der Region signalisieren, dass die EU bereit ist, Länder, die sich für politische Reformen entscheiden, in Zeiten wirtschaftlicher Schwierigkeiten zu unterstützen.

### *1.5.3. Aus früheren ähnlichen Maßnahmen gewonnene wesentliche Erkenntnisse*

Seit 2004 sind insgesamt fünfzehn Ex-post-Bewertungen von Makrofinanzhilfen durchgeführt worden. In diesen Bewertungen wurde der Schluss gezogen, dass die Makrofinanzhilfen einen – wenngleich bisweilen nur bescheidenen und indirekten – Beitrag zur Verbesserung der Tragfähigkeit der Zahlungsbilanz, zur makroökonomischen Stabilität und zur Verwirklichung der Strukturreformen im Empfängerland leisten. In den meisten Fällen hatten die Makrofinanzhilfen positive Auswirkungen auf die Zahlungsbilanz des Empfängerlandes und trugen zur Entspannung der Haushaltslage bei. Auch haben sie einen leichten Anstieg des Wirtschaftswachstums herbeigeführt.

#### 1.5.4. *Kohärenz mit anderen relevanten Instrumenten und mögliche Synergieeffekte*

Die EU gehört zu den wichtigsten Gebern der Ukraine. Sie beabsichtigt, im Rahmen ihrer regulären Kooperation zur Unterstützung der Agenda der Ukraine für politische und wirtschaftliche Reformen für den Zeitraum 2014-2020 1,565 Mrd. EUR an Finanzhilfen bereitzustellen.

Der Hauptzusatznutzen einer Makrofinanzhilfe gegenüber anderen EU-Instrumenten würde darin bestehen, dass der Außenfinanzierungsbedarf gemindert und ein Beitrag zur Schaffung eines stabilen makroökonomischen Rahmens – unter anderem durch die Förderung einer tragfähigen Zahlungsbilanz- und Haushaltslage – sowie geeigneter Rahmenbedingungen für Strukturreformen geleistet würde. Eine Makrofinanzhilfe stellt weder eine regelmäßige finanzielle Unterstützung dar noch ist sie für die Förderung der wirtschaftlichen und sozialen Entwicklung des Empfängerlandes bestimmt. Die Makrofinanzhilfe ist einzustellen, sobald sich die Außenfinanzierung des betreffenden Landes wieder auf einem nachhaltigen Pfad befindet.

Die Makrofinanzhilfe würde zudem die von den internationalen Finanzinstitutionen beabsichtigten Maßnahmen ergänzen. Hier sind insbesondere das vom IWF unterstützte Anpassungs- und Reformprogramm und die entwicklungspolitischen Darlehen der Weltbank zu nennen.

#### 1.6. **Laufzeit der Maßnahme und Dauer ihrer finanziellen Auswirkungen**

X Vorschlag/Initiative mit **befristeter Laufzeit**

- X Vorschlag/Initiative mit einer Laufzeit von einem Jahr ab Inkrafttreten der Grundsatzvereinbarung, wie in Artikel 1 Absatz 4 des Beschlusses angegeben.
- X Finanzielle Auswirkungen: 2014 bis 2016

#### 1.7. **Vorgeschlagene Methode(n) der Mittelverwaltung<sup>17</sup>**

X **direkte zentrale Verwaltung** durch die Kommission

## 2. **VERWALTUNGSMASSNAHMEN**

### 2.1. **Monitoring und Berichterstattung**

Die Finanzhilfe ist makroökonomischer Natur und ihre Ausgestaltung steht mit dem vom IWF unterstützten Wirtschaftsprogramm im Einklang. Die Überwachung durch die Dienststellen der Kommission wird auf der Grundlage der Fortschritte bei der Umsetzung der Vereinbarung mit dem IWF sowie spezifischer Reformmaßnahmen erfolgen, die mit den ukrainischen Behörden in einer Grundsatzvereinbarung festzulegen sind (vgl. Abschnitt 1.4.4).

### 2.2. **Verwaltungs- und Kontrollsystem**

#### 2.2.1. *Ermittelte Risiken*

Im Zusammenhang mit der vorgeschlagenen Makrofinanzhilfe bestehen treuhänderische, strategische und politische Risiken.

---

<sup>17</sup> Erläuterungen zu den Methoden der Mittelverwaltung und Verweise auf die Haushaltsordnung enthält die Website BudgWeb (in französischer und englischer Sprache): [http://www.cc.cec/budg/man/budgmanag/budgmanag\\_en.html](http://www.cc.cec/budg/man/budgmanag/budgmanag_en.html)



So besteht die Gefahr, dass die Makrofinanzhilfe, die nicht maßnahmenbezogen vergeben wird, in betrügerischer Weise verwendet wird. Allgemein hängt dieses Risiko mit Faktoren zusammen wie der Qualität der Verwaltungssysteme in Zentralbank und Finanzministerium und ausreichenden internen und externen Prüfkapazitäten.

Ein weiteres mit der Maßnahme verbundenes wesentliches Risiko ergibt sich aus der wirtschaftlichen und politischen Unsicherheit, vor allem aufgrund der nicht provozierten Verletzung der Souveränität und der territorialen Integrität der Ukraine durch Russland. Im Inland besteht das Hauptrisiko in der Instabilität durch Schwierigkeiten im Rahmen des politischen und wirtschaftlichen Reformprozesses. Die vollständige Durchführung der von der internationalen Gemeinschaft unterstützten Stabilisierungs- und Reformmaßnahmen, zu der auch die vorgeschlagene Makrofinanzhilfe gehört, könnte durch soziale Unzufriedenheit, die zu Unruhen führen, gefährdet werden.

Weitere Risiken ergeben sich aus einer möglichen Schwächung des wirtschaftlichen Umfelds in Europa und weltweit.

#### *2.2.2. Vorgesehene Kontrollen*

Die Makrofinanzhilfe unterliegt Prüfungs-, Kontroll- und Auditverfahren unter der Verantwortung der Kommission, einschließlich des Europäischen Amtes für Betrugsbekämpfung (OLAF), und des Europäischen Rechnungshofs.

#### *2.2.3. Kosten und Nutzen der Kontrollen und wahrscheinliche Verstoßquote*

Die Grundkosten, die der Kommission im Zusammenhang mit den Überprüfungs- und Kontrollverfahren entstehen werden, sowie die Kosten für die vor dem Vorhaben durchgeführte operationelle Bewertung der Finanzkreisläufe und der Verwaltungsverfahren sind in Tabelle 3.2.1 aufgeführt. Darüber hinaus fallen für den Europäischen Rechnungshof und für mögliche Interventionen des Europäischen Amtes für Betrugsbekämpfung Kosten an. Die operationelle Bewertung erleichtert nicht nur die Hilfestellung bei der Einschätzung des Risikos eines Missbrauchs der Gelder, sondern liefert zusätzlich hilfreiche Informationen zu notwendigen Reformen im Bereich der öffentlichen Finanzverwaltung. Was die wahrscheinliche Verstoßquote angeht, so gilt dieses Risiko (Nichtrückzahlung des Darlehens oder missbräuchliche Verwendung der Mittel) aufgrund der seit der Schaffung des Makrofinanzhilfeinstruments gesammelten Erfahrungen als gering.

### **2.3. Prävention von Betrug und Unregelmäßigkeiten**

Zur Minderung der Risiken einer betrügerischen Mittelverwendung werden verschiedene Maßnahmen getroffen.

Erstens beinhaltet die vorgeschlagene Rechtsgrundlage für die Gewährung der Makrofinanzhilfe an die Ukraine eine Bestimmung zur Betrugsprävention. Diese Maßnahmen werden in der Grundsatzvereinbarung und in der Darlehensvereinbarung näher ausgeführt werden. Vorgesehen ist eine Reihe von Bestimmungen über Kontrollen, Betrugsprävention, Prüfungen und die Einziehung von Geldern im Fall von Betrug oder Korruption. Geplant ist, vor allem im Bereich der Verwaltung der öffentlichen Finanzen eine Reihe spezifischer politischer Auflagen zur Stärkung von Effizienz, Transparenz und Rechenschaftspflicht an die Finanzhilfe zu knüpfen.

Zweitens werden die Dienststellen der Kommission mit Unterstützung ordnungsgemäß beauftragter externer Sachverständiger eine operationelle Bewertung der Finanzkreisläufe und der Verwaltungsverfahren beim Finanzministerium und der Nationalbank der Ukraine durchführen, damit die Anforderungen der Haushaltsordnung für den Gesamthaushaltsplan der Europäischen Gemeinschaften erfüllt sind. Im Rahmen dieser Überprüfung soll festgestellt werden, ob der bestehende Rahmen in der Ukraine ausreicht, um ein solides Finanzmanagement im Zusammenhang mit der Makrofinanzhilfe zu gewährleisten. Abgedeckt werden sollen Bereiche wie Verwaltungsstruktur und -organisation, Mittelverwaltung und -kontrolle, Sicherheit der IT-Systeme, für das interne und externe Audit verfügbare Kapazitäten und Unabhängigkeit der Zentralbank. Nach Maßgabe dieser Bewertung können im Einvernehmen mit den nationalen Behörden besondere Mechanismen für die Verwaltung der Mittel durch die Empfänger eingeführt werden. Darüber hinaus wird die Finanzhilfe auf ein Sonderkonto bei der Nationalbank der Ukraine gezahlt.

Die Makrofinanzhilfe unterliegt Prüfungs-, Kontroll- und Auditverfahren unter der Verantwortung der Kommission, einschließlich des Europäischen Amtes für Betrugsbekämpfung (OLAF), und des Europäischen Rechnungshofs.

### 3. GESCHÄTZTE FINANZIELLE AUSWIRKUNGEN DES VORSCHLAGS/ DER INITIATIVE

#### 3.1. Betroffene Rubrik(en) des mehrjährigen Finanzrahmens und Ausgabenlinie(n)

- Bestehende Haushaltslinien

01 03 02: Makrofinanzhilfe

01 03 06 – Mittel für den Garantiefonds

In der Reihenfolge der Rubriken des mehrjährigen Finanzrahmens und der Haushaltslinien.

Rubrik des mehrjährigen Finanzrahmens	Haushaltslinie	Art der Ausgaben	Finanzierungsbeiträge			
	Nummer [Beschreibung..... ]	GM/NGM <sup>(18)</sup>	von EFTA-Ländern <sup>19</sup>	von Bewerberländern <sup>20</sup>	von Drittländern	nach Artikel 18 Absatz 1 Buchstabe aa der Haushaltsordnung
4	01 03 02 Makrofinanzhilfe	GM	Nein	Nein	Nein	Nein
4	01 03 06 Mittel für den Garantiefonds	GM	Nein	Nein	Nein	Nein

<sup>18</sup> GM = getrennte Mittel / NGM = nicht getrennte Mittel

<sup>19</sup> EFTA: Europäische Freihandelsassoziation.

<sup>20</sup> Bewerberländer und gegebenenfalls potenzielle Bewerberländer des Westbalkans.

01 03 06 – Garantie der Europäischen Union für EU-Anleihen für makroökonomische Unterstützung zugunsten von Drittländern: Die Dotierung des Garantiefonds für Maßnahmen im Zusammenhang mit den Außenbeziehungen hat gemäß den Bestimmungen der Fondsverordnung in der geänderten Fassung zu erfolgen. Im Einklang mit dieser Verordnung basieren die Darlehen auf dem zum Jahresende ausstehenden Betrag. Der Einzahlungsbetrag wird zu Beginn des Jahres „n“ als Differenz zwischen dem Zielbetrag und dem Wert des Nettoguthabens des Fonds am Ende des Jahres „n-1“ berechnet. Der Einzahlungsbetrag wird im Jahr „n“ in den Haushaltsvorentwurf für das Jahr „n+1“ eingestellt und zu Beginn des Jahres „n+1“ in einer einzigen Transaktion von der Haushaltslinie „Mittel für den Garantiefonds“ (Haushaltslinie 01 03 06) übertragen. Demzufolge werden 9 % (höchstens 90 Mio. EUR) des tatsächlich ausgezahlten Betrags im Zielbetrag am Ende des Jahres „n-1“ bei der Berechnung der Fondsdotierung berücksichtigt.

Der die Haushaltsgarantie betreffende Haushaltseintrag („p.m.“) wird nur im Falle einer tatsächlichen Inanspruchnahme der Garantie aktiviert. Es ist nicht davon auszugehen, dass die Haushaltsgarantie in Anspruch genommen wird.

Neu zu schaffende Haushaltslinien: entfällt.

### 3.2. Geschätzte Auswirkungen auf die Ausgaben

#### 3.2.1. Übersicht

in Mio. EUR (3 Dezimalstellen)

#### Rubrik des mehrjährigen Finanzrahmens

4

[Bezeichnung: Die EU als globaler Partner]

GD: <ECFIN>			Jahr 2014	Jahr 2015	Jahr 2016	Jahr 2017	INSGE- SAMT
• Operative Mittel							
Haushaltslinie 01 03 06: Mittel für den Garantiefonds	Verpflichtungen	(1a)			90		<b>90</b>
	Zahlungen	(2a)			90		<b>90</b>
Aus der Dotation bestimmter operativer Programme finanzierte Verwaltungsausgaben <sup>21</sup> (operationelle Bewertungen und Ex-post-Bewertungen)							
Haushaltslinie 01 03 02	Verpflichtungen	(3)	0,1	0,2			<b>0,30</b>
	Zahlungen	(3a)	0,1	0,1	0,10		<b>0,30</b>
<b>Operative Mittel INSGESAMT für die GD ECFIN</b>	Verpflichtungen	=1+1a +3	0,1	0,2	90		<b>90,3</b>
	Zahlungen	=2+2a +3	0,1	0,1	90,1		<b>90,3</b>
• Operative Mittel INSGESAMT							
	<b>Verpflichtungen</b>	(4)	0,1	0,2	90		<b>90,3</b>
	<b>Zahlungen</b>	(5)	0,1	0,1	90,1		<b>90,3</b>

<sup>21</sup> Ausgaben für technische und administrative Unterstützung und Ausgaben zur Unterstützung der Umsetzung von Programmen bzw. Maßnahmen der EU (vormalige BA-Linien), indirekte Forschung, direkte Forschung.

• Operative Mittel INSGESAMT	Verpflichtungen	(4)	0,1	0,2	90		<b>90,3</b>
	Zahlungen	(5)	0,1	0,1	90,1		<b>90,3</b>

• Aus der Dotation bestimmter operativer Programme (6)  
finanzierte Verwaltungsausgaben INSGESAMT

<b>Mittel INSGESAMT unter RUBRIK 4 des mehrjährigen Finanzrahmens</b>	Verpflichtungen	=4+6	0,1	0,2	90		<b>90,3</b>
	Zahlungen	=5+6	0,1	0,1	90,1		<b>90,3</b>

**Wenn der Vorschlag/die Initiative mehrere Rubriken betrifft:**

in Mio. EUR (3 Dezimalstellen)

<b>Rubrik des mehrjährigen Finanzrahmens</b>	<b>5</b>	„Verwaltungsausgaben“
--	----------	-----------------------

		Jahr 2014	Jahr 2015	Jahr 2016	Jahr 2017	INSGE- SAMT
• Personalausgaben		0,528	0,132	0,066		<b>0,726</b>
• Sonstige Verwaltungsausgaben		0,028	0,012	0,004		<b>0,044</b>
<b>GD ECFIN INSGESAMT</b>	Mittel	0,556	0,144	0,070		<b>0,770</b>
<b>Mittel INSGESAMT unter RUBRIK 5 des mehrjährigen Finanzrahmens</b>	(Verpflichtungen insges. = Zahlungen insges.)	0,556	0,144	0,070		<b>0,770</b>

in Mio. EUR (3 Dezimalstellen)

		Jahr 2014	Jahr 2015	Jahr 2016	Jahr 2017	INSGE- SAMT
<b>Mittel INSGESAMT unter den RUBRIKEN 1 bis 5 des mehrjährigen Finanzrahmens</b>	Verpflichtungen	0,556	0,144	0,070		<b>0,770</b>
	Zahlungen	0,556	0,144	0,70		<b>0,770</b>

3.2.2. *Geschätzte Auswirkungen auf die operativen Mittel*

- Für den Vorschlag/die Initiative werden keine operativen Mittel benötigt.
- Für den Vorschlag/die Initiative werden die folgenden operativen Mittel benötigt:

Mittel für Verpflichtungen, in Mio. EUR (3 Dezimalstellen)

**Ziele und Ergebnisse**

↓

EINZELZIEL Nr. 1<sup>22</sup>

		Jahr 2013		Jahr 2014		Jahr 2015		Jahr 2016		Jahr 2017			
	Art	Nummer	Kosten	Nummer	Kosten	Nummer	Kosten	Nummer	Kosten	Nummer	Kosten	Gesamtzahl	Gesamtkosten
Ergebnis 1	Operationelle Bewertung			1	0,1							1	0,1
- Ergebnis 2	Ex-post-Bewertung					1	0,2					1	0,2
- Ergebnis 3	Mittel für den Garantiefonds							1	90			1	90

<sup>22</sup> Wie in Ziffer 1.4.2. („Einzelziele...“) beschrieben.

Zwischensumme für Einzelziel Nr. 1	1	0,1	1	0,2	1	90	3	90,3
<b>GESAMTKOSTEN</b>	1	0,1	1	0,2	1	90	3	90,3



### 3.2.3. Geschätzte Auswirkungen auf die Verwaltungsmittel

#### 3.2.3.1. Übersicht

- Für den Vorschlag/die Initiative werden keine Verwaltungsmittel benötigt.
- Für den Vorschlag/die Initiative werden die folgenden Verwaltungsmittel benötigt:

in Mio. EUR (3 Dezimalstellen)

	<sup>23</sup>	Jahr 2014	Jahr 2015	Jahr 2016	Jahr 2017	Bei länger andauernden Auswirkungen (Ziff. 1.6.) bitte weitere Spalten einfügen			INSGESAM T
<b>RUBRIK 5 des mehrjährigen Finanzrahmens</b>									
Personalausgaben		0,528	0,132	0,066					<b>0,726</b>
Sonstige Verwaltungsausgaben		0,028	0,012	0,004					<b>0,044</b>
<b>Zwischensumme RUBRIK 5 des mehrjährigen Finanzrahmens</b>		<b>0,556</b>	<b>0,144</b>	<b>0,070</b>					<b>0,770</b>
<b>Außerhalb der RUBRIK 5<sup>24</sup> des mehrjährigen Finanzrahmens</b>									
Personalausgaben									
Sonstige Verwaltungsausgaben									
<b>Zwischensumme der Mittel außerhalb der RUBRIK 5 des mehrjährigen Finanzrahmens</b>									
<b>INSGESAM</b>		<b>0,556</b>	<b>0,144</b>	<b>0,070</b>					<b>0,770</b>

Der Bedarf an Verwaltungsmitteln wird durch der Verwaltung der Maßnahme zugeordnete Mittel der GD oder GD-interne Personalumsetzung gedeckt. Hinzu kommen bei Bedarf etwaige zusätzliche Mittel für Personal, die der für die Verwaltung der Maßnahme zuständigen GD nach Maßgabe der verfügbaren Mittel im Rahmen der jährlichen Mittelzuweisung zugeteilt werden.

<sup>23</sup> Das Jahr N ist das Jahr, in dem mit der Umsetzung des Vorschlags/der Initiative begonnen wird.

<sup>24</sup> Ausgaben für technische und administrative Unterstützung und Ausgaben zur Unterstützung der Umsetzung von Programmen bzw. Maßnahmen der EU (vormalige BA-Linien), indirekte Forschung, direkte Forschung.

### 3.2.3.2. Geschätzte Auswirkungen auf die Humanressourcen

- Für den Vorschlag/die Initiative wird kein Personal benötigt.
- Für den Vorschlag/die Initiative wird das folgende Personal benötigt:

*Schätzung in Vollzeitäquivalenten*

		Jahr 2014	Jahr 2015	Jahr 2016	Jahr 2017	Bei länger andauernden Auswirkungen (Ziff. 1.6.) bitte weitere Spalten einfügen		
<b>• Im Stellenplan vorgesehene Planstellen (Beamte und Bedienstete auf Zeit)</b>								
01 01 01 01 (am Sitz und in den Vertretungen der Kommission)		4	1	0,5				
XX 01 01 02 (in den Delegationen)								
XX 01 05 01 (indirekte Forschung)								
10 01 05 01 (direkte Forschung)								
<b>• Externes Personal (in Vollzeitäquivalenten: = VZÄ)<sup>25</sup></b>								
XX 01 02 01 (VB, LAK, ANS der Globaldotation)								
XX 01 02 02 (VB, LAK, JSD, ÖB und ANS in den Delegationen)								
XX 01 04 yy <sup>26</sup>	- am Sitz							
	- in den Delegationen							
XX 01 05 02 (VB, ANS und LAK der indirekten Forschung)								
10 01 05 02 (VB, ANS und LAK der direkten Forschung)								
Sonstige Haushaltslinien (bitte angeben)								
<b>INSGESAMT</b>		<b>4</b>	<b>1</b>	<b>0,5</b>				

XX steht für den jeweiligen Haushaltstitel bzw. Politikbereich.

Der Personalbedarf wird durch der Verwaltung der Maßnahme zugeordnetes Personal der GD oder GD-interne Personalumsetzung gedeckt. Hinzu kommen etwaige zusätzliche Mittel, die der für die Verwaltung der Maßnahme zuständigen GD nach Maßgabe der verfügbaren Mittel im Rahmen der jährlichen Mittelzuweisung zugeteilt werden.

Beschreibung der auszuführenden Aufgaben:

Beamte und Zeitbedienstete	<p>Direktor Dir. D: Überwachung und Verwaltung der Maßnahme, Kontakte zu Rat und Parlament zur Annahme des Beschlusses und zur Genehmigung der Grundsatzvereinbarung, Aushandlung der Grundsatzvereinbarung mit den ukrainischen Behörden, Überprüfung von Berichten, Leitung von Dienstreisen und Bewertung der Fortschritte in Bezug auf die Erfüllung der Auflagen</p> <p>Referatsleiter/Stellvertretender Referatsleiter Dir. D: Unterstützung des Direktors bei der Verwaltung der Maßnahme, bezüglich der Kontakte zu Rat und Parlament zur Annahme des Beschlusses und zur Genehmigung der Grundsatzvereinbarung, der Aushandlung der Grundsatzvereinbarung und (gemeinsam mit Dir. L) der</p>
----------------------------	---

<sup>25</sup> VB = Vertragsbedienstete, ÖB = örtliche Bedienstete, ANS = abgeordnete nationale Sachverständige, LAK = Leiharbeitskräfte, JSD = junge Sachverständige in Delegationen.

<sup>26</sup> Teilobergrenzen für aus operativen Mitteln finanziertes externes Personal (vormalige BA-Linien).

	<p>Darlehensvereinbarung mit den ukrainischen Behörden, der Überprüfung von Berichten und der Bewertung der Fortschritte in Bezug auf die Erfüllung der Auflagen</p> <p>Ökonomen des Teams, Bereich Makrofinanzhilfen (Dir. D): Vorbereitung des Beschlusses und der Grundsatzvereinbarung, Kontakte zu den Behörden und den internationalen Finanzinstitutionen, Durchführung von Kontrollbesuchen, Vorbereitung der Berichte der Kommissionsdienststellen und der Kommissionsverfahren im Zusammenhang mit der Verwaltung der Finanzhilfe, Kontakte zu externen Sachverständigen für operationelle Bewertung und die Ex-post-Bewertung</p> <p>Direktion L (Referate L4, L5 und L6 unter der Aufsicht des Direktors): Vorbereitung der Darlehensvereinbarung, Aushandlung dieser Vereinbarung mit den ukrainischen Behörden und Vorbereitung ihrer Genehmigung durch die zuständigen Dienststellen der Kommission sowie ihrer Unterzeichnung durch beide Seiten. Follow-up zum Inkrafttreten der Darlehensvereinbarung. Vorbereitung des Kommissionsbeschlusses/der Kommissionsbeschlüsse über die Anleiheoperation(en), Follow-up zur Einreichung des Antrags/der Anträge auf Gewährung von Mitteln, Auswahl der Banken, Vorbereitung und Durchführung der Transaktion(en) und Auszahlung der Mittel an die Ukraine. Back-office-Tätigkeiten zur Verfolgung der Rückzahlung des/der Darlehen. Vorbereitung der entsprechenden Berichte über diese Tätigkeiten.</p>
Externes Personal	k. A.

3.2.4. *Vereinbarkeit mit dem mehrjährigen Finanzrahmen*

- X Der Vorschlag / Die Initiative ist mit dem derzeitigen mehrjährigen Finanzrahmen vereinbar.

3.2.5. *Finanzierungsbeitrag Dritter*

- X Der Vorschlag/Die Initiative sieht keine Kofinanzierung durch Dritte vor.

**3.3. Geschätzte Auswirkungen auf die Einnahmen**

- X Der Vorschlag/Die Initiative wirkt sich nicht auf die Einnahmen aus.