



Rat der
Europäischen Union

Brüssel, den 1. Juli 2014
(OR. en)

11491/14

ECOFIN 716
RELEX 564
NIS 35
COEST 229
MED 37

ÜBERMITTLUNGSVERMERK

Absender: Herr Jordi AYET PUIGARNAU, Direktor, im Auftrag der Generalsekretärin der Europäischen Kommission

Eingangsdatum: 25. Juni 2014

Empfänger: Herr Uwe CORSEPIUS, Generalsekretär des Rates der Europäischen Union

Nr. Komm.dok.: COM(2014) 372 final

Betr.: BERICHT DER KOMMISSION AN DAS EUROPÄISCHE PARLAMENT UND DEN RAT über die Durchführung der Makrofinanzhilfen für Drittländer im Jahr 2013

Die Delegationen erhalten in der Anlage das Dokument COM(2014) 372 final.

Anl.: COM(2014) 372 final



Brüssel, den 24.6.2014
COM(2014) 372 final

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

über die Durchführung der Makrofinanzhilfen für Drittländer im Jahr 2013

{SWD(2014) 193 final}

INHALTSVERZEICHNIS

1. EINFÜHRUNG	3
2. HINTERGRUND	4
2.1. Entwicklungen der letzten Jahre.....	4
2.2. MFH-Rahmenverordnung	5
2.3. Überwindung des Stillstands in der Genehmigung von neuen MFH-Maßnahmen.....	6
3. MAßNAHMEN IM RAHMEN DER MAKRO-FINANZHILFE 2013.....	7
3.1. Übersicht	7
3.2. Einzelne Maßnahmen 2013 in den Empfängerländern	8
3.2.1. <i>Bosnien und Herzegowina</i>	8
3.2.2. <i>Georgien</i>	8
3.2.3. <i>Jordanien</i>	9
3.2.4. <i>Die Kirgisische Republik</i>	9
3.2.5. <i>Tunesien</i>	10
4. GEWÄHRLEISTUNG EINER ORDNUNGSGEMÄßEN VERWENDUNG DER MFH-MITTEL: OPERATIONELLE BEWERTUNGEN UND EX-POST- BEWERTUNGEN	11
4.1. Operationelle Bewertungen.....	11
4.2. Ex-post-Bewertungen.....	12
5. ANTRÄGE AUF FINANZHILFE UND ZUKÜNFTIGE VORSCHLÄGE DER KOMMISSION – HAUSHALTSSITUATION.....	13

BERICHT DER KOMMISSION AN DAS EUROPÄISCHE PARLAMENT UND DEN RAT

über die Durchführung der Makrofinanzhilfen für Drittländer im Jahr 2013

1. EINFÜHRUNG

Makrofinanzhilfen oder MFH sind als Bestandteil des EU-Rahmens für die Außenhilfe ein Instrument, das auf die Bewältigung eines außergewöhnlichen externen Finanzierungsbedarfs von Ländern abzielt, die der EU geografisch, wirtschaftlich und politisch nahe stehen. Das Ziel von Makrofinanzhilfen besteht in der Stärkung der makroökonomischen und finanziellen Stabilität in Kandidatenländern und potenziellen Kandidatenländern sowie in Ländern der europäischen Nachbarschaft, indem die Umsetzung angemessener Strukturreformen gefördert wird. MFH setzen ein mit dem Internationalen Währungsfonds (IWF) abgeschlossenes Anpassungs- und Reformprogramm voraus und ergänzen dieses. Makrofinanzhilfen sind ein Instrument zur Stützung der Zahlungsbilanz. Sie werden entweder in Form von Darlehen gewährt, für die die Kommission die notwendigen finanziellen Mittel auf den Kapitalmärkten aufnimmt und an das Empfängerland weiterleiht, oder unter bestimmten Umständen in Form von Zuschüssen aus dem EU-Haushalt.

Das Jahr 2013 war durch einen Durchbruch bei mehreren ausstehenden Rechtsakten im Zusammenhang mit der MFH geprägt. Dieser erfolgte nach mehr als zweijährigen Meinungsverschiedenheiten zwischen dem Europäischen Parlament und dem Rat bezüglich des Verfahrens für die Annahme der Absichtserklärung (Memorandum of Understanding - MoU), in der die im Empfängerland der MFH durchzuführenden wirtschaftspolitischen Maßnahmen festgelegt werden. Dadurch wurde der Weg für den Erlass dreier MFH-Beschlüsse durch die Gesetzgeber frei. Die Maßnahmen für Georgien und die Kirgisische Republik waren von der Kommission 2011 und die Maßnahme für Jordanien 2013 vorgeschlagen worden. Der Vorschlag der Kommission von 2013 für Tunesien dürfte 2014 angenommen werden.

Angesichts der politischen Entwicklungen Anfang 2014 und der akuten Anfälligkeit der ukrainischen Wirtschaft und deren Zahlungsbilanzsituation hat die Kommission eine neue MFH-Maßnahme in Höhe von maximal 1 Mrd. EUR in Form von Darlehen für die Ukraine vorbereitet. Am 14. April 2014 nahm der Rat den diesbezüglichen Beschluss in einem beschleunigten Verfahren gemäß Artikel 213 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV) an.

Dieser Bericht wird in Übereinstimmung mit den verschiedenen Beschlüssen des Rates und den gemeinsamen Beschlüssen des Europäischen Parlaments und des Rates bezüglich von MFH-Maßnahmen erstellt. Er schließt sich an die in den Vorjahren vorgelegten Berichte an. Begleitet wird der Bericht von einer Arbeitsunterlage der Kommissionsdienststellen, die ausführlichere Informationen über den

makroökonomischen Hintergrund und die Durchführung der einzelnen MFH-Maßnahmen sowie eine Analyse dazu enthält.

2. HINTERGRUND

2.1. Entwicklungen der letzten Jahre

Die globale Wirtschafts- und Finanzkrise 2008-09, die sich tiefgreifend auf die Schwellenländern in der Nachbarschaft der Europäischen Union auswirkte, führte zu einer Welle von Anträgen auf finanzielle Unterstützung durch die EU, u. a. in Form von MFH. Vier dieser Programme – für Bosnien und Herzegowina, Serbien, Armenien und Georgien – wurden vom EU-Ministerrat Ende 2009 beschlossen, und die bereits genehmigte MFH-Maßnahme für Kosovo¹ wurde 2009 um ein Jahr verlängert. 2010 beschlossen die EU-Gesetzgeber, der Rat und das Parlament im Anschluss an das Inkrafttreten des Vertrags von Lissabon zwei weitere Programme zugunsten der Ukraine und Moldawien. Die Maßnahmen für Georgien und den Kosovo wurden 2010 abgeschlossen. 2011, 2012 und 2013 schloss die Kommission die Umsetzung der MFH-Programme für Serbien, Armenien, Moldawien sowie Bosnien und Herzegowina ab.

Die allgemeine wirtschaftliche Situation verbesserte sich 2010 und zu Beginn 2011 wesentlich und verringerte den Druck auf die Zahlungsbilanzposition der MFH-beihilfefähigen Länder etwas.

Ab der zweiten Hälfte 2011 verschlechterten sich die Finanzierungsbedingungen auf den globalen Kapitalmärkten wesentlich und spiegelten teilweise die Auswirkungen der öffentlichen Schuldenkrise des Euroraums wider. Zudem übten der arabische Frühling und die hieraus resultierenden politischen und wirtschaftlichen Umwälzungen in den arabischen Partnerländern in der Mittelmeerregion² einen erhöhten Druck auf die Haushalte und die externen Finanzierungspositionen in diesen Ländern aus. Diese Entwicklungen führten 2012 und 2013 zu einer verstärkten Nachfrage nach MFH, mit Anträgen auf Unterstützung von den Behörden in Ägypten, Jordanien und Tunesien. Die Gesetzgeber nahmen im Dezember 2013 einen Beschluss über die Bereitstellung von MFH für Jordanien an. Im selben Monat legte die Kommission einen Vorschlag für einen Beschluss zur Bereitstellung von MFH für Tunesien vor; erwartungsgemäß wird dieser von den Gesetzgebern in der ersten Hälfte von 2014 angenommen werden. Ein Vorschlag für eine MFH-Maßnahme in Ägypten wurde durch die Kommissionsdienststellen vorbereitet; allerdings wurde dieser Vorschlag vorbehaltlich des Abschlusses eines mit

¹ Diese Zuteilung erfolgte ungeachtet der Standpunkte zum Status sowie in Übereinstimmung mit der Resolution 1244 des UN-Sicherheitsrates und des Gutachtens des Internationalen Gerichtshofs über die Unabhängigkeitserklärung des Kosovo.

² Weitere Hintergrundinformationen über die wirtschaftliche Entwicklung in den südlichen Nachbarländern, siehe ebenfalls „Die Wirtschaft in der EU-Nachbarschaft: Verwaltung politischer Strategien in einer herausfordernden globalen Umwelt“, Diskussionspapiere Nr. 160, August 2013, GD ECFIN, Europäische Kommission.

(http://ec.europa.eu/economy_finance/publications/occasional_paper/2013/index_en.htm).

Auszahlungen verbundenen IWF-Programms zwischen Ägypten und dem IWF sowie angesichts der Entwicklungen in der zweiten Jahreshälfte 2013 zurückgestellt.

Der Rückgang der wirtschaftlichen Leistung in bestimmten östlichen Nachbarländern, gepaart mit einer wesentlichen Verschlechterung der politischen Situation, die in der jüngsten Vergangenheit in einigen dieser Länder zu beobachten war, werden erwartungsgemäß neue MFH-Maßnahmen zur Folge haben. Angesichts der Entwicklungen zu Beginn 2014 und der weiteren Verschlechterung der Zahlungsbilanz der Ukraine bewilligte der Rat im April 2014 im Rahmen eines Dringlichkeitsverfahrens (Artikel 213 AEUV) eine neue MFH-Maßnahme für die Ukraine. Dieses neue Programm besteht aus einem Darlehen von maximal 1 Mrd. EUR, die Auszahlung ist für das Jahr 2014 geplant.

2.2. MFH-Rahmenverordnung

Bereits 2003 identifizierte das Europäische Parlament den langwierigen Entscheidungsprozess – die Beschlüsse zu den einzelnen MFH-Maßnahmen wurden vom Rat nach Konsultation mit dem Parlament auf Einzelfallbasis gefasst – als einen der wesentlichen Mängel des MFH. Das Parlament betonte die Notwendigkeit für eine transparente Rechtsgrundlage für das gesamte MFH-Instrument. Seit dem Inkrafttreten des Vertrags von Lissabon am 1. Dezember 2009 werden Gesetzgebungsentscheidungen bezüglich einzelner MFH-Maßnahmen vom Parlament und dem Rat im Rahmen des gewöhnlichen Gesetzgebungsverfahrens (gemeinsame Entscheidung) gefasst, wodurch sich der Entscheidungsprozess noch langwieriger gestaltet. Allerdings ist für eine wirksame Behandlung makroökonomischer und finanzieller Notfallsituationen ein Instrument zur Krisenbewältigung erforderlich, das schnell und wirksam eingesetzt werden kann, wie die Finanz- und die öffentliche Schuldenkrise verdeutlichten.

Als Antwort auf den Bedarf einer besseren Abstimmung des MFH-Instruments übermittelte die Kommission am 4. Juli 2011 einen Vorschlag für eine Rahmenverordnung, in der die allgemeinen Bestimmungen für Makrofinanzhilfen für Drittländer festgelegt werden.³ Die wesentlichen Ziele des Vorschlags waren: (i) die MFH mithilfe eines schnelleren und wirksameren Entscheidungsprozesses wirksamer zu gestalten; (ii) den Entscheidungsprozess an den Entscheidungsprozess für andere Finanzinstrumente, die in erster Linie mit den Außenbeziehungen in Verbindung stehen, anzupassen; (iii) die Vorschriften für die MFH zu formalisieren, zu klären und zu vereinfachen.

Der Vorschlag der Kommission unterlag einem langwierigen Gesetzgebungsverfahren, in dessen Rahmen die beiden Gesetzgeber sich insbesondere im Hinblick auf das Verfahren uneinig waren, das für die Annahme des MoU erforderlich ist. Darüber hinaus bestand der Rat auf der Aufrechterhaltung des bestehenden Systems, in dessen Rahmen die einzelnen MFH-Maßnahmen für ein Krisenland jeweils eine separate

³ KOM(2011) 396 endgültig vom 4.7.2011.

Gesetzgebungsentscheidung erfordern. Das Europäische Parlament teilte zwar zunächst nicht den Standpunkt des Rates, erklärte jedoch später im Verfahren seine Bereitschaft, mit dem Rat diesbezüglich eine Vereinbarung zu treffen. Das Europäische Parlament und der Rat beabsichtigten daher, den Vorschlag der Kommission anzunehmen, jedoch ohne die Befugnis, die Entscheidung über die Bereitstellung von MFH für ein Drittland an die Kommission zu übertragen. Vom Standpunkt der Kommission aus bedeutete dies, dass der Charakter ihres Vorschlags verändert worden war und dass die MFH-Rahmenverordnung, falls sie angenommen werden sollte, eine ernsthafte Verletzung des interinstitutionellen Gleichgewichts darstellen würde, insbesondere aufgrund der Beeinträchtigung des Rechts der Kommission auf Gesetzesinitiativen. Aus diesem Grund beschloss die Kommission am 8. Mai 2013, ihren Vorschlag zurückzuziehen. Folglich werden die Gesetzgebungsentscheidungen über einzelne MFH-Maßnahmen immer noch durch das Parlament und den Rat im Rahmen eines ordentlichen Gesetzgebungsverfahrens angenommen.⁴

Im Anschluss an die Rücknahme des Vorschlags der Kommission reichte der Rat in Übereinstimmung mit Artikel 263 AEUV beim Gerichtshof eine Nichtigkeitsklage gegen die Kommission ein.⁵ Diese Rechtssache ist immer noch vor dem Gericht anhängig.

Die vergangenen Erfahrungen, insbesondere die Erfordernis, eine neue MFH-Maßnahme in der Ukraine rasch in die Wege zu leiten, betonten die Notwendigkeit, sicherzustellen, dass die MFH als Notinstrument im Rahmen einer Reaktion auf Krisensituationen schnell mobilisiert werden kann. Die Kommission wird daher fortfahren, Wege zu überdenken, durch die die Wirksamkeit und die Effizienz des Entscheidungsprozesses verbessert werden kann.

2.3 Überwindung des Stillstands in der Genehmigung von neuen MFH-Maßnahmen

Mit dem Inkrafttreten der neuen „Komitologieverordnung“⁶ am 1. März 2011 kam es zwischen dem Europäischen Parlament und dem Rat zu Meinungsverschiedenheiten bezüglich bestimmter Verfahrensfragen im Zusammenhang mit den Vorschlägen zur Bereitstellung von MFH für Georgien und die Kirgisische Republik. Ungeachtet einer allgemeinen Übereinstimmung bezüglich des Inhalts des Vorschlags vertraten die beiden Organe verschiedene Standpunkte bezüglich des Komitologieverfahrens, das zur Annahme des MoU einzuhalten ist. Das Parlament bestand auf der Verwendung des Beratungsverfahrens (unverbindliche Stellungnahme der Mitgliedstaaten). Dagegen

⁴ Im Zusammenhang mit der Annahme des Beschlusses Nr. 778/2013/EU über eine weitere Makrofinanzhilfe für Georgien nahmen das Europäische Parlament und der Rat eine Gemeinsame Erklärung an, in deren Rahmen die Kompromisse zum Ausdruck gebracht werden, die zwischen den beiden Gesetzgebern im Rahmen der Verhandlungen über die Rahmenverordnung und das Vermittlungsverfahren für den Beschluss über Georgien festgelegt wurden (ABl. L 218, 14.8.2013, S. 18). Bei der Erklärung handelt es sich um eine politische Vereinbarung ohne rechtsverbindliche Wirkung.

⁵ Rechtssache C-409/13.

⁶ Beschluss (EG) Nr. 182/2011 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 16. Februar 2011.

forderte der Rat die Verwendung des Prüfverfahrens (verbindliche Stellungnahme der Mitgliedstaaten). Eine Kompromisslösung wurde schließlich im Rahmen der Verhandlungen über die MFH-Rahmenverordnung und des Vermittlungsverfahrens für den MFH-Beschluss für Georgien gefunden. Die Gesetzgeber einigten sich auf die Anwendung eines Schwellenwerts von 90 Mio. EUR im Hinblick auf künftige Maßnahmen: das Prüfverfahren ist für die Annahme von MoU bezüglich einzelner MFH-Maßnahmen in einer Höhe von über 90 Mio. EUR und das Beratungsverfahren für MFH-Maßnahmen in dieser Höhe oder darunter anwendbar. Dieser Kompromiss (der ebenfalls in der erwähnten Gemeinsamen Erklärung in Fußnote 4 zum Ausdruck kommt) ermöglichte die Annahme der MFH-Beschlüsse für Georgien und die Kirgisische Republik im August und im Oktober 2013.

3. MAßNAHMEN IM RAHMEN DER MAKROFINANZHILFE 2013

3.1. Übersicht

Die MFH für Bosnien und Herzegowina, die 2009 in Höhe von 100 Mio. EUR in Form von Darlehen genehmigt worden war, wurde 2013 abgeschlossen. Die erste und die zweite Tranche in Höhe von jeweils 50 Mio. EUR wurden im Februar und im September 2013 ausgezahlt.

Wie bereits erwähnt ermöglichte die Freigabe des MFH-Instruments 2013 die Annahme der beiden MFH-Beschlüsse (Georgien, Kirgisische Republik), die für zwei Jahre aufgeschoben worden waren sowie die Annahme der beiden neuen MFH-Beschlüsse (Jordanien, Tunesien):

- Im August 2013 nahmen die Gesetzgeber den Vorschlag der Kommission aus dem Jahr 2011 zur Aufstockung der MFH für Georgien auf insgesamt 23 Mio. EUR in Form von Darlehen und 23 Mio. EUR in Form von Zuschüssen an. Die Auszahlungen im Rahmen dieser MFH-Maßnahme werden möglich, sobald Georgien einem neuen mit Auszahlungen verbundenen IWF-Programm zustimmt.
- Der Vorschlag der Kommission aus 2011 über die Verlängerung einer außerordentlichen MFH für die Kirgisische Republik in Höhe von 15 Mio. EUR in Form von Darlehen und 15 Mio. EUR in Form von Zuschüssen wurde im Oktober 2013 angenommen. Die Kommission und die kirgisischen Behörden diskutieren aktuell die mit der MFH verbundenen Dokumente. Die Auszahlung der ersten und der zweiten Tranche ist für 2014 geplant.
- Im April 2013 schlug die Kommission eine neue Gesetzgebungsentscheidung zur Bereitstellung eines Darlehens in Höhe von 180 Mio. EUR an Jordanien vor; diese wurde im Dezember 2013 angenommen. Das MoU und die Kreditrahmenvereinbarung wurden am 18. März 2014 durch die jordanischen

Behörden und die EU unterzeichnet. Die Auszahlung der ersten und der zweiten Tranche ist für 2014 geplant.

- Im Dezember 2013 legte die Kommission einen neuen Gesetzgebungsvorschlag über die Bereitstellung von MFH für Tunesien in Höhe von maximal 250 Mio. EUR in Form von Darlehen vor. Die Entscheidung wurde von den Gesetzgebern im Mai 2014 angenommen. Die Finanzhilfe, die im Rahmen des Gesetzgebungsverfahrens letztlich auf 300 Mio. EUR erhöht wurde, ist 2014-15 zur Umsetzung geplant.

Bezüglich der Ukraine wurden 2002 und 2010 zwei Beschlüsse angenommen, MFH in einem Gesamtbetrag in Höhe von 610 Mio. EUR bereitzustellen. Allerdings konnte 2013 die Umsetzung aufgrund eines langwierigen Verhandlungsprozesses nicht beginnen. Das MoU und der Darlehensvertrag wurden im Februar und März 2013 unterzeichnet und ein Jahr später ratifiziert. Die Auszahlung dieser MFH-Mittel unterliegt einer Vereinbarung zwischen den ukrainischen Behörden und dem IWF über ein mit Auszahlungen verbundenes IWF-Programm und ist für 2014-15 geplant.

3.2. Einzelne Maßnahmen 2013 in den Empfängerländern

3.2.1. Bosnien und Herzegowina

2009 genehmigte der Rat für Bosnien und Herzegowina eine MFH-Maßnahme in Höhe von maximal 100 Mio. EUR in Form von Darlehen. Das MoU und der Darlehensvertrag wurden im November 2010 unterzeichnet, der Darlehensvertrag wurde jedoch erst im August 2011 ratifiziert, teilweise aufgrund der langwierigen Regierungsbildung nach den allgemeinen Wahlen im Oktober 2010. 2012 wurden keine Mittel ausgezahlt, weil die Behörden versäumt hatten, die im MoU vereinbarte Konditionalität einzuhalten. Nach dem Abschluss einer Bereitschaftskreditvereinbarung mit dem IWF sowie im Anschluss an Schritte der Behörden zur Verbesserung der Nachhaltigkeit der öffentlichen Finanzen verlängerte die Kommission den Verfügbarkeitszeitraum für die MFH um ein zusätzliches Jahr bis zum 7. November 2013. Die erste und die zweite Tranche in Höhe von jeweils 50 Mio. EUR wurden 2013 ausgezahlt.

Nach Eintritt in den negativen Bereich 2012 (das BIP-Wachstum belief sich auf -0,9%), erhielt das Wirtschaftswachstum 2013 einen gewissen Auftrieb und soll 1,5 % erreichen, teilweise als Antwort auf die Erholung der wesentlichen Handelspartner des Landes. Die 24-monatige Bereitschaftskreditvereinbarung mit dem IWF in Höhe von ungefähr 400 Mio. EUR wird ungeachtet einiger politischer Spannungen Ende 2013, aufgrund derer die rechtzeitige Auszahlung der sechsten Tranche verhindert wurde, weiterverfolgt. Im Januar 2014 wurde die Bereitschaftskreditvereinbarung bis zum Juni 2015 verlängert und um zusätzliche 300 Mio. EUR erhöht, um den erhöhten Finanzierungsbedarf Ende 2014 zu bewältigen.

3.2.2. Georgien

Nach dem militärischen Konflikt zwischen Georgien und Russland im August 2008 schnürte die EU auf einer Geberkonferenz ein umfassendes Paket mit maximal

500 Mio. EUR, um die wirtschaftliche Erholung in Georgien zu unterstützen. Dies beinhaltet zwei potenzielle MFH-Programme, die sich auf je 46 Mio. EUR belaufen. Das erste wurde 2009-10 erfolgreich abgeschlossen. Die Annahme der Gesetzgebungsentscheidung für das zweite MFH-Programm (das zu gleichen Teilen in Form von Darlehen und Zuschüssen bereitgestellt wird) wurde aufgrund von Unstimmigkeiten zwischen dem Europäischen Parlament und dem Rat bezüglich des Verfahrens, das für die Annahme des MoU zu verwenden ist, für zwei Jahre zurückgestellt. Der Beschluss wurde schließlich im August 2013 angenommen. Die Auszahlung der MFH-Mittel ist jedoch an ein mit Auszahlungen verbundenes IWF-Programm gebunden, und im Rahmen des im April 2014 ausgelaufenen IWF-Programms erfolgten keine Auszahlungen, weil die georgischen Behörden dies als Sicherungsmaßnahme behandelten. Allerdings verhandeln die georgischen Behörden und der IWF aktuell über eine Nachfolgevereinbarung mit einer möglichen Verwendung von IWF-Mitteln, die den Weg für die Umsetzung dieser MFH-Maßnahme ebnen könnte.

2013 ging das BIP Georgiens auf 3,2% zurück, im Vergleich mit 6,2% 2012. Außenwirtschaftliche Anfälligkeiten gaben ebenfalls Anlass zur Sorge, wie aus der zwar zurückgehenden, jedoch nach wie vor hohen Quote des Leistungsbilanzdefizits gemessen am BIP, der hohen Brutto-Auslandsverschuldung und den sinkenden ausländischen Direktinvestitionen hervorgeht. Im letzten Quartal 2013 waren in Georgien Anzeichen einer wirtschaftlichen Erholung sichtbar, die bis zum Januar und Februar 2014 anhielten, mit einem BIP-Wachstum und einer beschleunigten Inflation, die durch die Auslands- und die Inlandsnachfrage angetrieben wurde.

3.2.3. Jordanien

Während der letzten drei Jahre wurde Jordanien durch die externen regionalen wirtschaftlichen Schocks schwer beeinträchtigt. Die wirtschaftlichen und sozialen Auswirkungen des syrischen Konflikts, die sich aus dem wachsenden Zustrom von Flüchtlingen ergeben, wiederholte Unterbrechungen der Erdgaslieferungen aus Ägypten, ein schwaches globales Wirtschaftsklima und hohe globale Energiepreise fügten den Außeneinnahmen und dem BIP-Wachstum, das 2013 auf 3,3% zurückging, einen schweren Schaden zu. Vor diesem Hintergrund schloss Jordanien im August 2012 eine 36-monatige Bereitschaftskreditvereinbarung mit dem IWF in Höhe von 2 Mrd. USD ab (800 % der Quote). Gemäß der letzten Überprüfung wird das Programm weitgehend weiterverfolgt – Ende 2013 war die Hälfte des Gesamtbetrags ausbezahlt.

Im Anschluss an einen offiziellen MFH-Antrag im Dezember 2012 legte die Kommission am 29. April 2013 einen Vorschlag für einen Beschluss vor, Jordanien MFH in Höhe von maximal 180 Mio. EUR in Form von Darlehen zur Verfügung zu stellen. Dieser Beschluss wurde vom Parlament und dem Rat am 11. Dezember 2013 angenommen. Das MoU und die Kreditrahmenvereinbarung wurden am 18. März 2014 unterzeichnet. Die MFH-Maßnahme für Jordanien ist als Ergänzung der finanziellen Mittel gedacht, die durch den IWF im Rahmen der Bereitschaftskreditvereinbarung zur Verfügung gestellt werden; die Freigabe ist 2014 in zwei Raten geplant. Die Hilfe zielt darauf ab, Reformanstrengungen im Bereich der öffentlichen Finanzverwaltung und Steuerreform, des sozialen Sicherheitsnetzes und der Arbeitsmärkte, des Investitionsrahmens und des Handels sowie auf dem Energiesektor zu unterstützen.

3.2.4. Kirgisische Republik

Am 20. Dezember 2011 stellte die Kommission einen Vorschlag vor, der Kirgisischen Republik MFH in einer Höhe von maximal 30 Mio. EUR bereitzustellen (jeweils 15 Mio. EUR in Form von Darlehen und Zuschüssen). Diese außergewöhnliche MFH-Maßnahme befand sich außerhalb des geografischen Abdeckungsbereichs der Makrofinanzhilfen. Sie war aufgrund der Stärke der prodemokratischen politischen und wirtschaftlichen Reformdynamik im Land sowie aufgrund der Lage des Landes in einer Region, die für die EU von wirtschaftlicher und politischer Bedeutung ist, gerechtfertigt. Parallel hierzu wurde ein dreijähriges Programm mit dem IWF mit einer Laufzeit vom Juni 2011 bis zum Juni 2014 vereinbart, das durch eine erweiterte Kreditfazilität in Höhe von 102,3 Mio. USD unterstützt wird. Der MFH-Beschluss wurde schließlich am 22. Oktober 2013 angenommen, nach einer zweijährigen Verzögerung, die durch Unstimmigkeiten zwischen den Gesetzgebern bezüglich des Verfahrens, das für die Annahme des MoU zu verwenden ist, verursacht wurde (siehe Abschnitt 2.3). Falls die aktuellen Diskussionen über die MFH-Dokumente erfolgreich sind, könnten beide Tranchen 2014 ausgezahlt werden.

Nach einem Rückgang des BIP 2012 um 0,9% aufgrund einer Schrumpfung der Goldherstellung um 40% erholte sich die Wirtschaft 2013 wieder. Das BIP-Wachstum wird für 2013 auf 7,8% geschätzt und ist nicht nur auf eine Erholung der Goldherstellung zurückzuführen (ungeachtet eines Rückgangs des Goldpreises 2013 um 25%), sondern ebenfalls auf eine starke Leistung der nicht mit Gold verbundenen Sektoren. Die Inflation war 2013 mit geschätzten 7,0% unter Kontrolle. Die kirgisische Regierung übertraf die finanziellen Ziele für 2013 leicht, mit einem Haushaltsdefizit in Höhe von 5,2% des BIP, dank eines Wachstums, das stärker als erwartet war und beträchtlichen Einfuhren, die zu einer besseren Leistung bezüglich der MwSt.- und Einkommenssteuereinnahmen führten. Es wird erwartet, dass das aktuelle Leistungsbilanzdefizit 2013 auf 10,4% zurückgeht. Die Auslandsverschuldung sank Ende 2013 leicht auf geschätzte 44,6% des BIP. Die Höhe der Bruttowährungsreserven ging infolge eines gesteigerten Einfuhrbedarfs von 3,7 Monaten des Einfuhrbedarfs im Vorjahr auf 3,3 Monate zurück. Die Kirgisische Republik verfolgt das aktuelle IWF-Programm weitgehend.

3.2.5. Tunesien

Mitte April 2013 schloss Tunesien mit dem IWF eine 24-monatige Bereitschaftskreditvereinbarung in Höhe von 1,75 Mrd. USD ab; das IWF-Exekutivdirektorium erteilte im Juni 2013 seine Genehmigung. In diesem Zusammenhang beantragte die tunesische Regierung bei der EU MFH in Höhe von 500 Mio. EUR. Als Antwort übermittelte die Kommission am 5. Dezember einen Vorschlag, Tunesien MFH von maximal 250 Mio. EUR in Form von Darlehen zur Verfügung zu stellen, die 2014 und in der ersten Hälfte 2015 auszubezahlen sind. Im Rahmen der Diskussionen im Parlament und im Rat wurde der Umfang der Hilfe auf 300 Mio. EUR erhöht. Der Beschluss bezüglich dieser MFH-Maßnahme wurde von den Gesetzgebern im Mai 2014 angenommen.

Die fortdauernde politische Krise in Kombination mit einer schlechten Getreideernte und einer schwachen Auslandsnachfrage wirkten sich 2013 negativ auf das BIP-Wachstum aus, von dem erwartet wird, dass es sich auf 2,6% beschränkt. Die letzten Schätzungen der steuerlichen Situation und der aktuellen Leistungsbilanz ergaben Defizite in Höhe von 8,8% bzw. 8,2% des BIP. Diese Werte sind wesentlich höher als die ursprünglichen IWF-Prognosen. Zum Jahresende 2013 wurde geschätzt, dass die Reserven knapp drei Monate des Einfuhrbedarfs abdecken. Ungeachtet positiver politischer Ereignisse zu Beginn 2014 (Genehmigung einer neuen Verfassung und Ernennung einer Übergangsregierung) sind die Risiken in der makroökonomischen Perspektive nach wie vor hoch. Im Klima eines schwachen weltweiten Wachstums steht Tunesien wesentlichen Außen- und Haushaltsfinanzierungsengpässen gegenüber. Das Land ist ebenfalls anfällig gegenüber wachsenden Bedrohungen der nationalen Sicherheit sowie den gemäßigten Risiken für die regionale Stabilität. Die Übergangsregierung sollte, unterstützt durch das aktuelle IWF-Programm, die erforderlichen Strukturreformen verfolgen, die auf eine Verbesserung des integrativen Wachstums und die Behebung der außenwirtschaftlichen und finanziellen Ungleichgewichte abzielen.

3.2.6. Ukraine

Im Juli 2010 nahm die EU vor dem Hintergrund einer fortdauernden Außenfinanzierungslücke sowie zur Unterstützung des Wirtschaftsreformprozesses in der Ukraine einen Beschluss an, dem Land Makrofinanzhilfe in einer Höhe von maximal 500 Mio. EUR zur Verfügung zu stellen. In Kombination mit den 110 Mio. EUR, die im Rahmen des MFH-Beschlusses aus 2002 immer noch verfügbar sind, implizierte dies ein Gesamtpaket von maximal 610 Mio. EUR in Form von Darlehen, die in drei Tranchen auszahlbar sind. Das MoU und der Darlehensvertrag wurden im März 2013 unterzeichnet und im März 2014 vom ukrainischen Parlament ratifiziert.

Die Ukraine leidet an ernsthaften makroökonomischen Ungleichgewichten und aufgrund der weiter bestehenden politischen Krise existieren zahlreiche Unsicherheiten. Nach einer Stagnation 2012-13 wird für das erste Quartal 2014 ein Rückgang des BIP um 10% erwartet. Die Inflation wurde mit -0,2% im Jahr 2013 negativ. Das Haushaltsdefizit stieg 2013 auf 6,5-7,5% des BIP an. Auch wenn die gesamtstaatliche Verschuldung im internationalen Vergleich noch tragbar erschien (41% des BIP im Jahr 2013), erreichten die Schuldentilgungen 2013 doch einen Höchststand. So stand das Land vor der großen Herausforderung, seine Schulden zu tragbaren Zinssätzen zu refinanzieren, bis die Ukraine im Dezember eine Finanzhilfe in Höhe von 3 Mrd. USD von Russland erhielten. Die Leistungsbilanz verschlechterte sich aufgrund der geschrumpften Exporte weiter und wies schließlich ein Defizit von schätzungsweise 10% des BIP auf. Ende Februar 2014 deckten die offiziellen Währungsreserven nur noch den Einfuhrbedarf der kommenden zwei Monate. Dies war auf das umfangreiche Leistungsbilanzdefizit, den Druck auf die Griwna und die umfangreichen Schuldentilgungen im letzten Quartal 2013 zurückzuführen. Während der ersten Monate 2014 verschlechterte sich die wirtschaftliche Situation infolge der akuten politischen Krise zusätzlich. Schätzungen zufolge ist das BIP-Wachstum im Januar und Februar 2014 im Vorjahresvergleich um rund 3-4% zurückgegangen.

Angesichts der politischen Entwicklungen Anfang 2014 und der akuten Anfälligkeit der ukrainischen Wirtschaft und ihrer Zahlungsbilanz bereitete die Kommission eine neue MFH-Maßnahme von maximal 1 Mrd. EUR in Form von Darlehen für die Ukraine vor. Der Beschluss über diese Hilfe wurde am 14. April 2014 im Rahmen eines beschleunigten Verfahrens gemäß Artikel 213 AEUV gefasst. Die Auszahlung ist an eine IWF-Vereinbarung und an die Umsetzung der politischen Voraussetzungen gebunden, die in einem MoU festgelegt sind, das im April mit den ukrainischen Behörden ausgehandelt wurde und im Mai unterzeichnet und vom ukrainischen Parlament ratifiziert werden soll. Das IWF-Exekutivdirektorium genehmigte im April 2014 eine 24-monatige Bereitschaftskreditvereinbarung in Höhe von maximal 17 Mrd. USD für die Ukraine, die es im Wesentlichen ermöglicht, die MFH-Maßnahmen aus 2002/2010 und 2014 auszubehalten.

4. **GEWÄHRLEISTUNG EINER ORDNUNGSGEMÄßEN VERWENDUNG DER MFH-MITTEL: OPERATIONELLE BEWERTUNGEN UND *EX-POST*- BEWERTUNGEN**

4.1. **Operationelle Bewertungen**

In Übereinstimmung mit den Anforderungen der EU-Haushaltsordnung führt die Kommission mithilfe externer Berater operationelle Bewertungen durch, um sich ausreichend über die Funktionsweise der Verwaltungsverfahren und Finanzströme in den Empfängerländern zu vergewissern.

Operationelle Bewertungen konzentrieren sich auf Systeme der öffentlichen Finanzverwaltung (PFM), insbesondere auf die Verfahren und die Organisation des Finanzministeriums und der Zentralbank sowie auf die Verwaltung der Stellen, die EU-Mittel erhalten. Zusätzlich wird der Funktionsweise der externen Prüfstellen, ihrer Unabhängigkeit, ihren Arbeitsprogrammen und der Wirksamkeit ihrer Kontrollen besondere Aufmerksamkeit gewidmet. Öffentliche Verfahren zur Auftragsvergabe auf zentraler Ebene werden ebenfalls überprüft. 2013 führte die Kommission operationelle Bewertungen in Jordanien, Ägypten und Tunesien durch.

4.2. *Ex-post*-Bewertungen

Die Kommission führt in Übereinstimmung mit der EU-Haushaltsordnung *Ex-post*-Bewertungen von MFH-Programmen durch, um die Auswirkungen von MFH zu bewerten. Die wesentlichen Ziele von *Ex-post*-Bewertungen bestehen in: (i) der Analyse der wirtschaftlichen Auswirkungen der MFH auf die Wirtschaft des Empfängerlandes und insbesondere auf die Nachhaltigkeit seiner außenwirtschaftlichen Position; und (ii) der Bewertung des Mehrwerts der EU-Maßnahme. 2013 wurden drei *Ex-post*-

Bewertungen von MFH-Maßnahmen mit Serbien, Moldawien und Armenien abgeschlossen.⁷

- Die *Ex-post*-Bewertung des serbischen MFH-Programms ergab, dass die Unterstützung zusammen mit dem IWF-Paket dazu beigetragen hatte, ein Abgleiten der serbischen Wirtschaft in eine größere Wirtschaftskrise zu verhindern. Ungeachtet dessen sind die Haushaltssituation und die externe Finanzlage Serbiens nach wie vor instabil und unterliegen zahlreichen Risiken und Herausforderungen.
- Bezüglich von Moldawien kam die Bewertung zum Schluss, dass die MFH-Maßnahme eine positive Nettoauswirkung auf die moldawische Wirtschaft hatte. Die Maßnahme ermöglichte eine schrittweise Haushaltskonsolidierung, die auf andere Weise im Zeitraum nach der Krise nicht möglich gewesen wäre und unterstützte auf diese Weise das wirtschaftliche Wachstum im Zeitraum 2010 bis 2012. Bestimmte Strukturreformen wurden durch die Verknüpfung der Auszahlung der Tranchen mit bestimmten Bedingungen, die mit den moldawischen Behörden vereinbart und mit anderen Gebern koordiniert wurden, gefördert.
- In Bezug auf Armenien stellte die Bewertung fest, dass die MFH sich stärkend auf die Bereiche der Steuer- und Zollpolitikreformen auswirkte. Allerdings ergaben sich keine eindeutigen Schlussfolgerungen im Hinblick auf andere Reformbereiche, wie die Rentenreform: da die inländische Beteiligung bereits hoch war, wäre diese Reform wahrscheinlich ebenfalls in Abwesenheit der MFH-Maßnahme durchgeführt worden.

5. ANTRÄGE AUF FINANZHILFE UND ZUKÜNFTIGE VORSCHLÄGE DER KOMMISSION – HAUSHALTSSITUATION

Das Programm für MFH-Maßnahmen sieht folgende Maßnahmen vor:

- (i) vier bereits angenommene Beschlüsse über MFH-Maßnahmen in der Kirgisischen Republik, Jordanien, Georgien und der Ukraine.
- (ii) einen MFH-Beschluss für Tunesien, der von der Kommission 2013 vorgeschlagen wurde und dessen Umsetzungsstart für 2014 geplant ist;
- (iii) einen neuen MFH-Beschluss für die Ukraine, der vom Rat im April 2014 angenommen wurde und dessen Umsetzung 2014 erwartet wird und

⁷ Alle *Ex-post*-Bewertungen stehen auf der Website der GD ECFIN zur Verfügung:
http://ec.europa.eu/dgs/economy_finance/evaluation/completed/index_en.htm.

(iv) maximal zwei neue Programme auf der Grundlage der bisher gestellten Anträge aus Ländern der Europäischen Nachbarschaftspolitik (aktuell Armenien und Ägypten).

Wie bereits weiter oben erwähnt ist die Auszahlung der beiden Tranchen der MFH-Maßnahme für die Kirgisische Republik (15 Mio. EUR in Form von Darlehen, 15 Mio. EUR in Form von Zuschüssen) für 2014 geplant. Dasselbe gilt für die MFH-Maßnahme in Jordanien (180 Mio. EUR in Form von Darlehen).

Im Rahmen des 2002/2010 angenommenen MFH-Programms für die Ukraine (610 Mio. EUR in Form von Darlehen), das der Einhaltung der politischen Bedingungen in der MoU unterliegt, ist die Auszahlung der Mittel für 2014-15 geplant. Für die neue, im April 2014 angenommene MFH-Maßnahme für die Ukraine in Höhe von 1 Mrd. EUR wird 2014 eine vollständige Umsetzung erwartet.

Im Rahmen der neuen Gesetzgebungsentscheidung für die tunesische MFH-Maßnahme in Höhe von 300 Mio. EUR (unter anderem in Darlehen), die im Mai 2014 angenommen wurde, sind die Auszahlungen für 2014-15 in drei Tranchen geplant.

Die volle Umsetzung der weiter oben erwähnten Maßnahmen unterliegt der Übereinstimmung mit den politischen Bedingungen im entsprechenden MoU.

Sollten die aktuellen Diskussionen zwischen dem IWF und Georgien zu einem neuen IWF-Programm führen und vorausgesetzt, die georgischen Behörden und die EU einigen sich auf ein MoU, könnte die Umsetzung des MFH-Beschlusses für Georgien (23 Mio. EUR in Form von Darlehen, 23 Mio. EUR in Form von Zuschüssen) 2014 beginnen.

Die Kommission erhielt im Februar 2014 einen neuen Antrag auf MFH-Unterstützung für Armenien. Mit diesem Antrag wird beabsichtigt, an das 2012 abgeschlossene MFH-Programm anzuknüpfen, mit dem Ziel, das Land dabei zu unterstützen, die restliche, für 2014-15 prognostizierte Außenfinanzierungslücke zu schließen und die durch den IWF im Rahmen einer neuen Finanzierungsvereinbarung bereitgestellten Mittel zu ergänzen (Erweiterte Fondsfazilität in Höhe von 125 Mio. EUR), was am 7. März 2014 genehmigt wurde.

Im November 2012 erneuerte Ägypten seinen MFH-Antrag auf einen Gesamtbetrag in Höhe von 500 Mio. EUR. Auf dieser Grundlage erwog die Kommission die Übermittlung eines Vorschlags, der wahrscheinlich ein Darlehen in Höhe von 450 Mio. EUR kombiniert mit einem Zuschuss in Höhe von 50 Mio. EUR beinhaltet. Im Juni 2013 wurde eine operationelle Bewertung durchgeführt, in deren Rahmen die Finanzkreisläufe und -kontrollen des ägyptischen Systems für die öffentliche Finanzverwaltung analysiert wurden. Allerdings wurde dieser Vorschlag bis zum Abschluss eines mit Auszahlungen verbundenen IWF-Programms zwischen Ägypten und dem IWF sowie angesichts der politischen Entwicklungen in der zweiten Jahreshälfte 2013 zurückgestellt.

Die Kommission wird angesichts der Verschlechterung der Wirtschaftslage in Moldawien und kürzlicher Gespräche mit dem IWF über ein neues Programm gegebenenfalls einen Vorschlag zu einer neuen MFH-Maßnahme für das Land vorlegen.

Die Tabelle weiter unten bietet einen Überblick über die Verpflichtungen und Zahlungen von MFH-Zuschüssen für 2012, 2013 und 2014 (Richtwerte). Die Prognose für 2014 besitzt einen sehr vorläufigen Charakter und beinhaltet lediglich diejenigen MFH-Maßnahmen, für die von der Kommission ein Beschluss vorgeschlagen wurde oder die bereits von den Gesetzgebern angenommen wurden.

Bezüglich der Darlehen belief sich der Gesamtbetrag der ausstehenden MFH-Darlehen zum Jahresende 2013 auf 582 Mio. EUR. Dieser Betrag wird vom Garantiefonds für Maßnahmen im Bereich der Außenbeziehungen⁸ abgedeckt, der bei 9% des ausstehenden Betrags gehalten wird. Mit dem Garantiefonds werden nicht nur MFH-Darlehen, sondern ebenfalls Euratom-Darlehen und EIB-Darlehen für Drittländer abgedeckt; er wird durch den EU-Haushalt unterstützt. Die Auszahlungen im Rahmen von MFH-Darlehen werden 2014 schätzungsweise etwa 1,8 Mrd. EUR erreichen, was einer Dotierung des Garantiefonds in Höhe von rund 160 Mio. EUR entspräche. Diese Zahlen beinhalten jedoch keine möglichen neuen MFH-Maßnahmen, für die die Kommission noch keinen Vorschlag vorgelegt hat.

⁸ Weitere Informationen können dem Bericht der Kommission an das Europäische Parlament und den Rat über die durch den Gesamthaushaltsplan abgedeckten Garantien entnommen werden.

MFH-Verpflichtungen und Zahlungen 2012-14 in EUR			
	2012	2013	2014 (Richtwerte)
Verpflichtungsermächtigungen für Haushaltszuschüsse	95 550 000	94 550 000	60 000 000
Verpflichtungen, gesamt	<u>498 316</u>	<u>173 856</u>	
OB, PEFA-Studien, <i>Ex-post</i> Bewertungen	498 316	173 856	250 000
MFH Kirgisische Republik (Beschluss angenommen)			15 000 000
MFH Georgien (Beschluss angenommen)			noch festzulegen
Weitere mögliche MFH-Maßnahmen (Moldawien, Ägypten, Armenien ...)			noch festzulegen
Nicht gebundene Haushaltsmittel	95 051 684	94 376 144	
Zahlungsermächtigungen für Haushaltszuschüsse	79 050 000	56 339 890	52 153 011
Zahlungen, gesamt	<u>30 325 812</u>	<u>529 345</u>	
OB, PEFA-Studien <i>Ex-post</i> -Bewertungen	325 812	529 345	
MFH Moldawien (Beschluss angenommen)	30 000 000		
MFH Kirgisische Republik (Beschluss angenommen)			15 000 000
MFH Georgien (Beschluss angenommen)			noch festzulegen
Weitere mögliche MFH-Maßnahmen (Moldawien, Ägypten, Armenien ...)			noch festzulegen
Nicht verwendete Mittel für Zuschüsse	48 724 188	55 810 545	
Auszahlungen von MFH-Darlehen, gesamt	<u>39 000 000</u>	<u>100 000 000</u>	
Armenien (Beschluss angenommen)	39 000 000		
Bosnien und Herzegowina (Beschluss angenommen)		100 000 000	
Kirgisische Republik (Beschluss angenommen)			15 000 000
Jordanien (Beschluss angenommen)			180 000 000
Tunesien (Beschluss angenommen)			200 000 000
Ukraine I (Beschluss angenommen)			360 000 000
Ukraine II (Beschluss angenommen)			1000 000 000
Georgien (Beschluss angenommen)			noch festzulegen
Weitere mögliche MFH-Maßnahmen (Moldawien, Ägypten, Armenien ...)			noch festzulegen