



Rat der
Europäischen Union

071058/EU XXVI. GP
Eingelangt am 09/07/19

Brüssel, den 8. Juli 2019
(OR. en)

11075/19

ECOFIN 699
RELEX 707
NIS 7
COEST 162
MED 12

ÜBERMITTLUNGSVERMERK

Absender:	Herr Jordi AYET PUIGARNAU, Direktor, im Auftrag des Generalsekretärs der Europäischen Kommission
Eingangsdatum:	8. Juli 2019
Empfänger:	Herr Jeppe TRANHOLM-MIKKELSEN, Generalsekretär des Rates der Europäischen Union
Nr. Komm.dok.:	COM(2019) 324 final
Betr.:	BERICHT DER KOMMISSION AN DAS EUROPÄISCHE PARLAMENT UND DEN RAT über die Durchführung der Makrofinanzhilfen für Drittländer im Jahr 2018

Die Delegationen erhalten in der Anlage das Dokument COM(2019) 324 final.

Anl.: COM(2019) 324 final



EUROPÄISCHE
KOMMISSION

Brüssel, den 8.7.2019
COM(2019) 324 final

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

über die Durchführung der Makrofinanzhilfen für Drittländer im Jahr 2018

{SWD(2019) 292 final}

INHALT

1	EINLEITUNG	2
2	MAßNAHMEN IM RAHMEN DER MAKROFINANZHILFE 2018	3
2.1	Übersicht	3
2.2	Einzelne MFA-Maßnahmen in den Empfängerländern im Jahr 2018.....	5
2.2.1	<i>Georgien</i>	5
2.2.2	<i>Jordanien</i>	6
2.2.3	<i>Republik Moldau</i>	7
2.2.4	<i>Tunesien</i>	8
2.2.5	<i>Ukraine</i>	9
2.3	Übersicht über Reformen, die durch MFA-Maßnahmen unterstützt werden	10
3	GEWÄHRLEISTUNG DER ORDNUNGSGEMÄßEN VERWENDUNG DER MFA-MITTEL: OPERATIVE BEWERTUNGEN, EX-POST-BEWERTUNGEN UND PRÜFUNGEN	10
3.1	Operative Bewertungen.....	10
3.2	Ex-post-Bewertungen.....	11
3.2.1	Ukraine – MFA I und MFA II.....	11
3.2.2	Jordanien – MFA I	12
3.2.3	Kirgisische Republik – MFA	13
4	ALLGEMEINE ENTWICKLUNGEN IM ZUSAMMENHANG MIT DEM MFA-INSTRUMENT	14
4.1	Funktionsweise des MFA-Instruments.....	14
4.2	Künftige Entwicklungen: Makrofinanzhilfen im nächsten mehrjährigen Finanzrahmen	15
5	NEUE FINANZHILFEANTRÄGE UND KÜNFTIGE KOMMISSIONSVORSCHLÄGE – HAUSHALTSLAGE	16

BERICHT DER KOMMISSION AN DAS EUROPÄISCHE PARLAMENT UND DEN RAT

über die Durchführung der Makrofinanzhilfen für Drittländer im Jahr 2018

1 EINLEITUNG

Die Makrofinanzhilfe (Macro-Financial Assistance – MFA) ist ein EU-Finanzierungsinstrument¹ zur Bewältigung eines außergewöhnlichen Außenfinanzierungsbedarfs von Ländern, die der EU geografisch, wirtschaftlich und politisch nahe stehen. Sie zielt in erster Linie darauf ab, die gesamtwirtschaftliche und finanzielle Stabilität in Kandidatenländern, potenziellen Kandidatenländern und Ländern des europäischen Nachbarschaftsraums wiederherzustellen, während gleichzeitig makroökonomische Anpassungsmaßnahmen und Strukturreformen gefördert werden. Makrofinanzhilfen werden entweder in Form von Darlehen gewährt, für welche die Kommission die erforderlichen Mittel an den Kapitalmärkten aufnimmt und an das Empfängerland weiterreicht, oder unter bestimmten Umständen als nicht rückzahlbare Zuschüsse aus dem EU-Haushalt.

Die Makrofinanzhilfe setzt ein mit dem Internationalen Währungsfonds (IWF) abgeschlossenes Anpassungs- und Reformprogramm voraus und ergänzt dieses. Makrofinanzhilfen setzen auch die Achtung der Menschenrechte und wirkungsvolle demokratische Mechanismen im Empfängerland voraus. Sie werden in Tranchen ausgezahlt, die strikt an die erfolgreiche Umsetzung tief greifender Reformen geknüpft sind, mit denen die Wirtschaft des Empfängerlands auf einen langfristig nachhaltigen Pfad geführt werden soll. Auf diese Weise ergänzt die Makrofinanzhilfe die regulären EU-Kooperationsinstrumente und trägt zum übergeordneten Ziel bei, die Stabilität und den Wohlstand über die Europäische Union hinaus zu fördern. Vor dem Hintergrund der anhaltenden makroökonomischen und politischen Instabilität im europäischen Nachbarschaftsraum werden die MFA von vielen als effektives Kriseninstrument angesehen, mit dem die EU sichtbar, flexibel und politisch wirksam eingreifen kann.²

Das für Drittländer bereitgestellte MFA-Volumen ist von 1,2 Mrd. EUR im Zeitraum 2000-2008 auf 6,3 Mrd. EUR im Zeitraum 2009-2018 gestiegen. Die politischen und wirtschaftlichen Umwälzungen in den arabischen Partnerländern des Mittelmeerraums führten seit 2012 zu einer verstärkten Nachfrage nach Makrofinanzhilfen, und entsprechende Maßnahmen wurden in Jordanien und Tunesien durchgeführt. Im Jahr 2014 führten der Konflikt im Osten der Ukraine und die merkliche Verschlechterung der dortigen Wirtschafts- und Finanzlage dazu, dass das Land Makrofinanzhilfe in noch

¹ Die Rechtsgrundlage für Makrofinanzhilfen für Drittländer, die keine Entwicklungsländer sind, bildet Artikel 212 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV).

² Makrofinanzhilfen ergänzen zudem weitere außenpolitische Maßnahmen oder Instrumente der EU für den Nachbarschaftsraum, einschließlich der Budgethilfe. Der Bericht über die Budgethilfe für das Jahr 2018 ist abrufbar unter: https://ec.europa.eu/europeaid/sites/devco/files/budget_support_-_trends_results_2018_final_1.pdf

nicht da gewesenem Umfang erhielt. Im Zeitraum 2014-2018 wurden der Ukraine im Rahmen von vier MFA-Maßnahmen insgesamt 4,4 Mrd. EUR zur Verfügung gestellt; das ist der größte Betrag, den die EU jemals einem nicht europäischen Land in einem solch kurzen Zeitraum als Makrofinanzhilfe gewährt hat.

Um der anhaltenden geopolitischen und wirtschaftlichen Instabilität der Region Rechnung zu tragen, wurde der maximale Umfang der im verbleibenden Zeitraum des Mehrjährigen Finanzrahmens 2014-2020 bereitzustellenden Makrofinanzhilfen von 0,5 Mrd. EUR auf 2 Mrd. EUR pro Jahr angehoben. Die Kommission hat vorgeschlagen, den Umfang von 2 Mrd. EUR pro Jahr im Mehrjährigen Finanzrahmen 2021-2027 beizubehalten.

Der vorliegende Jahresbericht wird im Einklang mit den Informationspflichten der Kommission gemäß den verschiedenen Beschlüssen des Rates und den gemeinsamen Beschlüssen des Europäischen Parlaments und des Rates über MFA-Maßnahmen erstellt. Er wird ergänzt durch eine Arbeitsunterlage der Kommissionsdienststellen mit ausführlicheren Analysen zum makroökonomischen Hintergrund und zur Durchführung der einzelnen MFA-Maßnahmen.

2 MAßNAHMEN IM RAHMEN DER MAKROFINANZHILFE 2018

2.1 Übersicht

Im Jahr 2018 wurde die Bereitstellung weiterer Makrofinanzhilfen für Georgien und die Ukraine beschlossen, und die Kommission zahlte die ersten Tranchen für beide Programme bis Jahresende aus. Ferner kam die Durchführung der laufenden (2016 gebilligten) MFA-Programme in Jordanien und Tunesien sowie des (2017 gebilligten) MFA-Programms in der Republik Moldau voran. Die Auszahlungen im Rahmen dieser MFA-Programme haben sich jedoch aus nicht von der EU zu verantwortenden Gründen verzögert.

Der Stand der Umsetzung der MFA-Programme stellte sich Ende 2018 wie folgt dar:

- **Tunesien – MFA II:** Am 6. Juli 2016 verabschiedete die EU eine weitere Makrofinanzhilfe für Tunesien (MFA II) von bis zu 500 Mio. EUR in Form von Darlehen³, die in drei Tranchen ausgezahlt werden soll. Die Vereinbarung (Memorandum of Understanding – MoU) und die Darlehensvereinbarung (Loan Facility Agreement – LFA) traten im August 2017 in Kraft. Die erste Tranche des Programms MFA II in Höhe von 200 Mio. EUR wurde am 25. Oktober 2017, die zweite Tranche in Höhe von 150 Mio. EUR am 24. Juni 2019 ausgezahlt; die verbleibende Tranche wird voraussichtlich bis Ende des Jahres 2019 ausgezahlt, vorausgesetzt die verbleibenden politischen Auflagen werden erfüllt und das IWF-Programm wird planmäßig umgesetzt.
- **Jordanien – MFA II:** Am 14. Dezember 2016 verabschiedeten die gesetzgebenden Organe einen Beschluss⁴ zur Bereitstellung einer weiteren Makrofinanzhilfe für Jordanien (MFA II) von bis zu 200 Mio. EUR, vollständig

³ Beschluss (EU) 2016/1112 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 6. Juli 2016 über eine weitere Makrofinanzhilfe für die Tunesische Republik (ABl. L 186 vom 9.7.2016, S. 1).

⁴ Beschluss (EU) 2016/2371 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 14. Dezember 2016 über eine weitere Makrofinanzhilfe für das Haschemitische Königreich Jordanien (ABl. L 352 vom 23.12.2016, S. 18).

in Form von Darlehen, als Nachfolge-MFA der im Jahr 2015 abgeschlossenen Maßnahme mit 180 Mio. EUR. Am 19. September 2017 wurde die MoU zwischen der EU und Jordanien unterzeichnet. Die Finanzhilfe wurde in zwei Tranchen von 100 Mio. EUR im Oktober 2017 bzw. Juni 2019 ausgezahlt.

- **Republik Moldau – MFA:** Am 13. September 2017 verabschiedeten die gesetzgebenden Organe einen Beschluss zur Bereitstellung einer Makrofinanzhilfe für die Republik Moldau von bis zu 100 Mio. EUR, wovon bis zu 40 Mio. EUR in Form von Zuschüssen und bis zu 60 Mio. EUR in Form von Darlehen bereitgestellt werden sollen. Die MoU, die LFA und die Zuschussvereinbarung zwischen der EU und der Republik Moldau traten im Januar 2018 in Kraft. Die Finanzhilfe wird in drei Tranchen ausgezahlt. Die Freigabe der ersten Tranche in Höhe von 30 Mio. EUR wurde 2018 ausgesetzt, weil die politischen Vorbedingungen nicht erfüllt worden waren. Vorausgegangen war eine Reihe von besorgniserregenden Entwicklungen, wie die Annullierung der Ergebnisse der Bürgermeisterwahl in Chisinau, die auf gravierende demokratische Rückschritte in der Republik Moldau hindeuteten. Die Auszahlung wird voraussichtlich im Laufe der Jahre 2019 und 2020 erfolgen, sofern die politischen Vorbedingungen und die verbleibenden politischen Auflagen erfüllt werden und das IWF-Programm wird planmäßig umgesetzt wird.
- **Georgien – MFA III:** Am 18. April 2018 verabschiedeten die gesetzgebenden Organe einen Beschluss zur Bereitstellung einer weiteren Makrofinanzhilfe für Georgien (MFA III) von bis zu 45 Mio. EUR, wovon 35 Mio. EUR in Form von Darlehen und 10 Mio. EUR in Form von Zuschüssen bereitgestellt werden sollen. Die Vereinbarung über die MFA trat im November 2018 in Kraft, nachdem das georgische Parlament die Rechtsdokumente ratifiziert hatte. Die erste Tranche in Höhe von 20 Mio. EUR wurde im Dezember 2018 ausgezahlt, und die Auszahlung der zweiten Tranche in Höhe von 25 Mio. EUR (20 Mio. EUR in Form von Darlehen und 5 Mio. EUR in Form von Zuschüssen) ist für Mitte 2019 vorgesehen, vorausgesetzt die verbleibenden politischen Auflagen werden erfüllt und das IWF-Programm wird planmäßig umgesetzt.
- **Ukraine – MFA IV:** Am 9. März 2018 unterbreitete die Kommission einen Vorschlag für eine weitere Makrofinanzhilfe in Höhe von 1 Mrd. EUR in Form von Darlehen für die Ukraine, die in den Jahren 2018 und 2019 in zwei Tranchen ausgezahlt werden soll. Am 4. Juli 2018 verabschiedeten die gesetzgebenden Organe den Beschluss, und nach Ratifizierung der MoU und der LFA durch das ukrainische Parlament im November 2018 trat die MFA in Kraft. Die erste Tranche in Höhe von 500 Mio. EUR wurde im Dezember 2018 ausgezahlt, und die Auszahlung der zweiten Tranche wird für Mitte 2019 erwartet, vorausgesetzt die verbleibenden politischen Auflagen werden erfüllt und das IWF-Programm wird planmäßig umgesetzt.

Im Jahr 2018 wurden insgesamt 1045 Mio. EUR für neue MFA-Maßnahmen bewilligt, und 520 Mio. EUR wurden ausgezahlt. Den Anhängen 1A und 1B sind weitere Einzelheiten zum Stand der effektiven Auszahlungen nach Ländern und Regionen Ende Dezember 2018 zu entnehmen.

2.2 Einzelne MFA-Maßnahmen in den Empfängerländern im Jahr 2018

2.2.1 Georgien

Nach der Konjunkturabschwächung in den Jahren 2015 und 2016 verzeichnete Georgien einen soliden Aufschwung. Das Land weist jedoch nach wie vor externe Anfälligkeiten auf, die insbesondere ein hohes Leistungsbilanzdefizit und hohe Auslandsschulden betreffen. Weiter verstärkt werden diese Anfälligkeiten durch regionale und globale Faktoren, wie die Risiken, die mit einem weltweiten konjunkturellen Abschwung einhergehen.

Schätzungen zufolge stieg das reale BIP Georgiens 2018, angekurbelt von sowohl der Auslands- wie auch der Inlandsnachfrage, um 4,8 %. Wahrscheinlich ist der Rückgang des Defizits des gesamtstaatlichen Haushalts von 3,9 % des BIP im Jahr 2017 auf 3,3 % des BIP im Jahr 2018 auf das Wirtschaftswachstum und die Bemühungen um eine Konsolidierung zurückzuführen. Damit war es Georgien möglich, den öffentlichen Schuldenstand von 45 % des BIP im Jahr 2017 geringfügig auf 43 % des BIP im Jahr 2018 zu senken. Georgiens Zahlungsbilanz bleibt jedoch aufgrund eines nach wie vor hohen, wenn auch sinkenden Leistungsbilanzdefizits (das von 7,5 % des BIP in den ersten drei Quartalen 2017 auf 6,7 % des BIP im gleichen Zeitraum 2018 zurückgegangen war) und einer hohen Auslandsverschuldung (von 109 % des BIP im Jahr 2018 gegenüber 113 % des BIP im Jahr davor) anfällig. Die Devisenreserven des Landes sind in den letzten Jahren gestiegen und betrugen Ende 2018 3,3 Mrd. USD (dies entspricht einer Deckung des Einfuhrbedarfs von 3,4 Monaten). Der Reservebedarf ist jedoch ebenfalls gestiegen, und die Reserven liegen aktuell unter dem vom IWF als ausreichend erachteten Niveau.

Vor diesem Hintergrund haben sich Georgien und der IWF im April 2017 auf eine dreijährige (2017-2020) erweiterte Vereinbarung im Rahmen der erweiterten Fondsfazilität (EFF) in Höhe von 285 Mio. USD verständigt. Das EFF-Programm befindet sich auf einem guten Weg. Die erstens drei Überprüfungen des Programms wurden im Dezember 2017, Juni 2018 und Dezember 2018 planmäßig abgeschlossen. Georgien hat alle Zielvorgaben für diese Überprüfungen erfüllt. Der IWF und die georgischen Behörden erzielten eine Vereinbarung auf Stabsebene zur vierten Programmüberprüfung im Mai 2019. Der Abschluss der Überprüfung ermöglicht die Auszahlung von etwa 41,6 Mio. USD an Georgien.

Georgien beantragte im Juni 2017 bei der EU weitere Makrofinanzhilfen.⁵ Die Kommission übermittelte den gesetzgebenden Organen der EU im September 2017 einen Vorschlag über zusätzliche Makrofinanzhilfen für Georgien in Höhe von bis zu 45 Mio. EUR (10 Mio. EUR in Form von Zuschüssen und 35 Mio. EUR in Form von Darlehen). Das Europäische Parlament und der Rat nahmen den Beschluss im April 2018 an. Die MoU, die Zuschussvereinbarung und die LFA für die aktuelle MFA-Maßnahme wurden im August 2018 in Form eines Briefwechsels unterzeichnet.

Nach Inkrafttreten der MoU und der dazugehörigen Vereinbarungen im November 2018 wurde die erste Tranche in Höhe von 20 Mio. EUR (5 Mio. EUR in Form von Zuschüssen und 15 Mio. EUR in Form von Darlehen) im Dezember 2018 an Georgien ausgezahlt. Den nächsten Schritt bei der Umsetzung des MFA-Programms bildet die

⁵ Die ersten zwei Makrofinanzhilfen für Georgien wurden auf der internationalen Geberkonferenz im Oktober 2008 in Brüssel zugesagt. Diese MFA-Maßnahmen im Umfang von je 46 Mio. EUR wurden 2009/2010 und im Zeitraum 2015-2017 umgesetzt.

Auszahlung der zweiten und letzten Tranche in Höhe von 25 Mio. EUR (5 Mio. EUR in Form von Zuschüssen und 20 Mio. EUR in Form von Darlehen), die für Mitte 2019 vorgesehen ist. Zusätzlich zu den politischen Vorbedingungen sowie guten Fortschritten bei der Durchführung des IWF-Programms ist die zweite Tranche auch an konkrete politische Auflagen gebunden, die zwischen Georgien und der EU in der MoU vereinbart wurden. Mit diesen Auflagen sollen die Wirtschaft Georgiens im Bereich der Verwaltung der öffentlichen Finanzen, der Finanzsektor, sozial- und arbeitsmarktpolitische Maßnahmen sowie die Rahmenbedingungen für Unternehmen gestärkt werden.

2.2.2 Jordanien

Die Krise in Syrien hemmt auch weiterhin die Wirtschaft und belastet die Zahlungsbilanz und den Haushalt Jordaniens. Das reale BIP wies 2018 einen moderaten Anstieg um schätzungsweise 2,1 % und damit effektiv um dieselbe Rate wie 2016 auf. Das Wirtschaftswachstum reichte für eine Eindämmung der Arbeitslosigkeit nicht aus, die im vierten Quartal 2018 geringfügig auf 18,7 % anstieg, nachdem sie im vierten Quartal 2017 noch 18,5 % und 2016 15,3 % betragen hatte. Unterstützt von fiskalischen Maßnahmen, die von den Behörden Anfang des Jahres eingeleitet worden waren, verringerte sich das Haushaltsdefizit 2018 insgesamt (einschließlich Zuschüsse) auf 2,4 % des BIP. Das Land ist weiterhin von ausländischen Finanzhilfen abhängig, die 2018 3 % des BIP ausmachten. Die Bruttostaatsverschuldung verringerte sich geringfügig von 94,3 % Ende 2017 auf 94 % des BIP. In Anbetracht des niedrigen Wachstums und der ungünstigen Außenbedingungen ist Jordanien auf größere Unterstützung durch die internationale und regionale Gebergemeinschaft angewiesen, um den Abwärtstrend bei der Staatsverschuldung beizubehalten. Ungeachtet der in den letzten Jahren vorgenommenen Korrekturen ist auch das Leistungsbilanzdefizit nach wie vor sehr hoch (etwa 10,2 % des BIP in den ersten neun Monaten des Jahres 2018 ohne ausländische Finanzhilfen).

Am 24. August 2016 billigte das IWF-Exekutivdirektorium ein auf drei Jahre ausgelegtes EFF-Programm in Höhe von 723 Mio. USD (150 % der Quote). Die erste Überprüfung des IWF-Programms wurde vom IWF-Exekutivdirektorium im Juni 2017 gebilligt. Aufgrund von Verzögerungen bei der Durchführung der vereinbarten Steuerreformen dauerte die zweite Programmüberprüfung länger als erwartet und wurde schließlich am 6. Mai 2019 vom Exekutivdirektorium des IWF gebilligt.

Das Europäische Parlament und der Rat verabschiedeten am 14. Dezember 2016 einen Beschluss über ein zweites Makrofinanzhilfeprogramm (MFA II) in Höhe von 200 Mio. EUR in Form von Darlehen. Das Programm MFA II, welches das MFA I über 180 Mio. EUR, die 2015 ausgezahlt wurden, ergänzt, soll Jordanien bei der Deckung seines steigenden Haushalts- und Außenfinanzierungsbedarfs unterstützen, der zum Teil auf die Instabilität der Region und die große Zahl syrischer Flüchtlinge in Jordanien zurückzuführen ist.

Die MoU und die Darlehensvereinbarung zum MFA II wurden am 19. September 2017 unterzeichnet. Die MoU enthält ein ehrgeiziges Programm an Reformen, die an die beiden im Rahmen der Makrofinanzhilfe auszuzahlenden Tranchen geknüpft sind. Zu den Bedingungen zählen Reformen für i) eine transparentere Gestaltung des Steuersystems und die Erhöhung der Steuereinnahmen, ii) die Stärkung der Verwaltung der öffentlichen Finanzen, des sozialen Sicherheitsnetzes und des Arbeitsmarktes, iii) die Erleichterung von Investitionen und des Handels und iv) die Verbesserung des Leistungsfähigkeit des Wassersektors.

Die Kommission gab am 25. Oktober 2017 die erste Tranche in Höhe von 100 Mio. EUR frei. Die zweite und letzte Tranche in Höhe von 100 Mio. EUR wurde im Juni 2019 ausgezahlt.

2.2.3 Republik Moldau

Die Lage in der Republik Moldau, die sich weiter von der Bankenkrise der Jahre 2014/2015 erholt, ist seit einigen Jahren relativ stabil. Unterstützt von einer Belebung der Investitionstätigkeit und einem starken Zuwachs bei Binnenhandel, Industrie und Baugewerbe, belief sich das Wirtschaftswachstum 2018 auf 4,0 % (während es 2017 noch 4,7 % betragen hatte). Die Wirtschaftsleistung dürfte sich bei kontinuierlichem Wachstum, moderater Inflation und einer soliden Haushaltslage mittelfristig stabil entwickeln.

Aufgrund der gemeinsamen Wirkung, die von regulierten Preisen und einer starken Aufwertung der Währung ausging, betrug die Inflation 2018 lediglich 0,9 % (und blieb damit unter dem Zielkorridor von 5 % \pm 1,5 Prozentpunkte). Mittelfristig wird sich die Inflation voraussichtlich eher am unteren Ende des Zielkorridors einpegeln. Die Haushaltslage hat sich in den letzten Jahren signifikant gebessert. Nach einer unerwartet guten Entwicklung der Einnahmen und Verzögerungen bei den Ausgaben lag das Haushaltsdefizit 2018 mit 0,9 % des BIP deutlich unter der Zielvorgabe von 2,9 % des BIP.

Das Leistungsbilanzdefizit vergrößerte sich 2018 weiter auf 10,5 % des BIP, was auf die Zunahme der Einfuhren nicht energetischer Güter zurückzuführen war, die von der Erholung der Binnennachfrage angekurbelt wurde. Auch die Ausfuhren weisen ein starkes Wachstum auf – nach Abschluss des vertieften und umfassenden Freihandelsabkommens insbesondere die Ausfuhren in die EU. Die Heimatüberweisungen haben in den letzten Jahren zugenommen, bleiben aber unter dem Niveau von 2014.

Nach der Krise von 2014 ersuchte die Republik Moldau den IWF um Unterstützung, und im November 2016 genehmigte der IWF eine auf drei Jahre ausgelegte erweiterte Kreditfazilität und erweiterte Fondsfazilität (ECF/EFF) im Wert von 183 Mio. USD. Nach Abschluss der dritten Programmüberprüfung im Juli 2018 bestätigte der IWF, dass das Programm im Wesentlichen planmäßig durchgeführt wird. Nach Durchführung einer Reihe von finanzpolitischen Reformen im Juli 2018 wurden jedoch Bedenken geäußert, die vor allem eine Kapital- und Steueramnestie betrafen. Nach Ansicht des IWF sind zusätzliche Maßnahmen erforderlich, um die aus dieser Regelung resultierenden Bedenken in Bezug auf die Verwaltungsführung und die Haushaltspolitik anzugehen. Die vierte Programmüberprüfung wurde bis zur Regierungsneubildung aufgeschoben.

Im September 2017 nahmen das Europäische Parlament und der Rat einen Beschluss über die Bereitstellung von Makrofinanzhilfe für die Republik Moldau an. Im November 2017 wurde mit den moldauischen Behörden in Brüssel eine MoU mit einer Reihe von wirtschaftspolitischen Auflagen unterzeichnet, die im Januar 2018 in Kraft trat. Die MoU umfasst 28 politische Auflagen, die sich auf fünf Reformbereiche konzentrieren: Verwaltungsführung im öffentlichen Sektor, Governance und Kontrolle des Finanzsektors, Bekämpfung von Korruption und Geldwäsche, Reform des Energiesektors und Verbesserung der Rahmenbedingungen für Unternehmen sowie Umsetzung des Abkommens über eine vertiefte und umfassende Freihandelszone.

Im Juni 2018 wurde die Freigabe der ersten drei MFA-Tranchen in Höhe von 30 Mio. EUR (davon 20 Mio. EUR in Form von Darlehen und 10 Mio. EUR in Form von Zuschüssen) vorerst ausgesetzt. Grund dafür war die Nichterfüllung der politischen

Vorbedingungen im Zuge einer Reihe besorgniserregender Entwicklungen, wie der Annullierung der Ergebnisse der Bürgermeisterwahl in Chisinau, die auf gravierende demokratische Rückschritte in der Republik Moldau hindeuteten. Aus dem gleichen Grund wurden 2018 auch die Zahlungen aus dem Budgethilfelinstrument an die Republik Moldau ausgesetzt. Die EU forderte, dass die für Februar 2019 angesetzte Parlamentswahl in glaubwürdiger und transparenter Weise sowie ohne Ausgrenzung durchgeführt wird und dass die Bildung einer neuen Regierung und deren Programm die Ergebnisse der Wahl widerspiegeln. Solange die politischen Vorbedingungen nicht als erfüllt anzusehen sind, wird die erste MFA-Tranche auch weiterhin nicht ausgezahlt. Die EU setzt sich für die Zusammenarbeit mit jenen Stellen in der Republik Moldau ein, die den Reformprozess, der den Kern unseres Assoziierungsabkommens bildet, unterstützen, insbesondere was die Bekämpfung der Korruption, die Gewährleistung der Unabhängigkeit der Justiz und die Entpolitisierung staatlicher Einrichtungen betrifft.

2.2.4 Tunesien

Aufgrund des komplexen politischen und wirtschaftlichen Übergangs nach der Revolution von 2011 und dem Regimewechsel verzeichnete Tunesien in den letzten acht Jahren einen langwierigen wirtschaftlichen Abschwung. Die Instabilität und Konflikte in der Region (vor allem in Libyen) wirkten sich ebenfalls auf das Land aus. Mehrere Terroranschläge im Jahr 2015 brachten den Tourismussektor des Landes zeitweilig fast zum Erliegen.

Die tunesische Wirtschaft wies 2018 eine leichte Verbesserung bei einem geschätzten BIP-Wachstum von insgesamt 2,5 % aus, nachdem der Zuwachs 2017 nur 1,9 % betragen hatte und 2015 und 2016 fast keinerlei Zuwächse zu verzeichnen waren. Die Arbeitslosigkeit hat sich bei etwa 15,5 % eingepegelt; die Inflation erreichte im Juni 2018 mit 7,8 % den höchsten Stand seit zehn Jahren und verringerte sich zum Jahresende auf 7,5 %. Die Erholung der Tourismusbranche und eine gute Ausführleistung wurden vollständig vom Anstieg der Ölpreise und von der Abwertung des tunesischen Dinar aufgehoben, was für ein Anwachsen des Leistungsbilanzdefizits zum Jahresende 2018 auf 11,2 % sorgte (gegenüber 10,2 % Ende 2017). Die Auslandsverschuldung dürfte 2018 insgesamt 85 % erreicht haben. Die Devisenreserven sanken im September auf ein Rekordtief, das einer Deckung des Einfuhrbedarfs von 69 Tagen entsprach, und stiegen zum Jahresende nach der Emission internationaler Anleihen und der Auszahlung von Darlehen internationaler Finanzinstitutionen marginal auf einen Einfuhrbedarf von 80 Tagen. Das Haushaltsdefizit dürfte 2018 etwa 5,3 % betragen haben und lag damit über dem von den Behörden ursprünglich angesetzten Ziel von 4,9 %, während die Staatsverschuldung etwa 72 % des BIP erreicht haben dürfte.

Im Juni 2013 ging Tunesien erstmals eine Bereitschaftskreditvereinbarung über 1,75 Mrd. USD mit dem IWF ein. Die Vereinbarung lief im Dezember 2015 aus. Im Mai 2016 billigte das IWF-Exekutivdirektorium ein auf 48 Monate ausgelegtes EFF-Programm für Tunesien in Höhe von 2,9 Mrd. USD (375 % der Quote), mit dem das Programm von Wirtschafts- und Finanzreformen des Landes unterstützt werden soll. Nach Billigung des Programms (Juni 2016) und den ersten vier Programmüberprüfungen (Juni 2017, März 2018, Juli 2018 und September 2018) wurden bisher etwa 1,5 Mrd. USD ausgezahlt. Der IWF und die tunesischen Behörden erzielten eine Vereinbarung auf Stabsebene zur fünften Programmüberprüfung im April 2019. Nach Billigung durch das IWF-Exekutivdirektorium am 12. Juni 2019 wird Tunesien in den Genuss einer sechsten Auszahlung in Höhe von 247 Mio. USD kommen.

Die EU stellte für Tunesien zwischen 2014 und 2017 eine erste Makrofinanzhilfe (MFA I) in Höhe von 300 Mio. EUR in Form von Darlehen bereit. Die tunesischen

Behörden beantragten im Augst 2015 eine zweite MFA-Maßnahme (MFA II), die von den gesetzgebenden Organen im Juli 2016 gebilligt wurde und im Oktober 2017 anlief, als die erste Auszahlung in Höhe von 200 Mio. EUR (von insgesamt 500 Mio. EUR in Form von Darlehen) erfolgte. Die zweite und dritte Tranche (von je 150 Mio. EUR) sind an die Durchführung einer Reihe von wirtschafts- und sozialpolitischen Maßnahmen geknüpft, mit denen die Effizienz und Fairness des Steuersystems verbessert, das System der sozialen Sicherheit des Landes gestärkt, die Beschäftigung gefördert und Anreize für private Investitionen geschaffen werden sollen. Die zweite Tranche wurde im Juni 2019 ausgezahlt, die dritte Tranche soll bis Ende 2019 ausgezahlt werden.

2.2.5 *Ukraine*

Nach der schweren Rezession in den Jahren 2014 und 2015 ist die Wirtschaft der Ukraine wieder auf Wachstumskurs. Das reale BIP-Wachstum für 2018 wird auf 3,2 % bis 3,3 % geschätzt. Die Inflation verlangsamte sich von 13,7 % im Dezember 2017 auf 9,8 % im Dezember 2018, was hauptsächlich auf die kontraktive Geldpolitik der Zentralbank zurückzuführen war. Das Leistungsbilanzdefizit erhöhte sich 2018 aufgrund rasch steigender Einfuhren und Dividendenzahlungen auf 3,6 % des BIP; dieser Anstieg konnte durch steigende Heimatüberweisungen von im Ausland arbeitenden Ukrainern teilweise ausgeglichen werden. Die öffentlichen Finanzen wurden in den letzten Jahren konsolidiert: Das gesamtstaatliche Defizit belief sich 2018 auf 2 % des BIP, und die öffentliche Verschuldungsquote sank zum Jahresende auf 61 % des BIP. Die Rückzahlung der öffentlichen Schulden stellt für die ukrainische Wirtschaft jedoch kurzfristig weiterhin die größte Herausforderung dar.

Zwischen 2014 und 2017 zahlte die EU im Rahmen von drei aufeinanderfolgenden MFA-Programmen für die Ukraine insgesamt 2,8 Mrd. EUR in Form von zinsgünstigen Darlehen aus. Die letzte Tranche des dritten MFA-Programms wurde im Januar 2018 gestrichen, weil die Ukraine vor Ablauf dieses Programms nicht alle Auflagen erfüllt hatte. Nach einem erneuten Antrag der ukrainischen Behörden unterbreitete die Kommission im März 2018 einen Vorschlag für ein viertes MFA-Programm in Höhe von bis zu 1 Mrd. EUR, da die Ukraine die ökonomischen und politischen Kriterien für ein MFA-Programm erfüllt hatte, die u. a. eine Außenfinanzierungslücke und Probleme bei der Tilgung von Staatsschulden betrafen. Zudem wurde die Auffassung vertreten, dass eine neue MFA für die Ukraine einen Anreiz zur Beibehaltung des Reformtempos darstellen würde, und die Auszahlungen wurden an die Durchführung von Reformen geknüpft.

Das Europäische Parlament und der Rat nahmen diesen Vorschlag im Juli 2018 an. Die Kommission und die Ukraine unterzeichneten im September 2018 die MoU, in der eine Reihe von konkreten politischen Auflagen für das MFA-Programm festgelegt sind, sowie die LFA. Die ersten 500 Mio. EUR wurden im Dezember 2018 ausgezahlt, nachdem die Ukraine die politischen Auflagen erfüllt hatte, die die Bekämpfung der Korruption, die Verwaltung der öffentlichen Finanzen, die Führung von Staatsunternehmen und die Privatisierung von Kleinbetrieben betrafen. Die zweite Tranche (weitere 500 Mio. EUR) wird voraussichtlich 2019 ausgezahlt, sofern alle relevanten Auflagen erfüllt sind.

Die Unterstützung der EU für die Ukraine ist ein fester Bestandteil des internationalen Hilfspakets. Parallel zum neuen MFA-Programm der EU handelte der IWF ein neues Programm für die Ukraine (eine Bereitschaftskreditvereinbarung mit einer Laufzeit von 14 Monaten) in Höhe von 3,9 Mrd. USD aus, das an eine Reihe von Bedingungen geknüpft ist. Die erste Auszahlung in Höhe von 1,4 Mrd. USD erfolgte im Dezember 2018. Gleichzeitig billigte die Weltbank eine politisch begründete Garantie, die der Ukraine die Aufnahme von Krediten in Höhe von bis zu 1 Mrd. USD an den

internationalen Märkten ermöglichen wird. Von diesem Betrag nahm die Ukraine im Dezember 2018 400 Mio. USD auf.

2.3 Übersicht über Reformen, die durch MFA-Maßnahmen unterstützt werden

Die in den Vereinbarungen enthaltenen Strukturreformkriterien umreißen die Maßnahmen, die von den Empfängerländern zu ergreifen sind, um ihre gesamtwirtschaftliche und finanzielle Stabilität zu stärken und die Zahlungsbilanzlage tragfähiger zu gestalten.

Bei den 2018 durchgeführten MFA-Programmen weisen die vereinbarten Auflagen in Bezug auf ihre Anzahl und Art im Fall der östlichen und der südlichen Nachbarschaftsländer einige Unterschiede auf. In der östlichen Nachbarschaft betrafen die Auflagen am häufigsten die Verbesserung der Verwaltungsführung im öffentlichen Sektor, die Bekämpfung von Korruption und Geldwäsche sowie die Verbesserung der Rahmenbedingungen für Unternehmen. Die mit den südlichen Nachbarschaftsländern abgeschlossenen Vereinbarungen enthielten weniger Auflagen, bei denen der Schwerpunkt in erster Linie auf der Verwaltungsführung im öffentlichen Sektor, dem Netz der sozialen Sicherheit sowie auf Arbeitsmarktmaßnahmen lag. Weitere Einzelheiten sind Tabelle 1 zu entnehmen.

Tabelle 1: Übersicht über Reformen, die durch laufende MFA-Maßnahmen unterstützt werden [die Zahlen beziehen sich auf die Anzahl der Auflagen]

	Verwaltungs- führung im öffentlichen Sektor	Be- kämpfung von Korruption und Geldwäsche	Energie- sektor	Rahmen- bedingungen für Unter- nehmen	Finanz- sektor	Netz der sozialen Sicherheit und Arbeits- markt	Sonstige
Tunesien II	5	0	0	2	1	6	1
Jordanien II	6	0	0	0	0	4	1
Republik Moldau	5	6	5	7	5	0	0
Georgien III	3	0	0	3	2	3	0
Ukraine IV	4	6	1	2	2	3	0
Südliche Nachbarschaft	11	0	0	2	1	10	2
Östliche Nachbarschaft	12	12	6	12	9	6	0

3 GEWÄHRLEISTUNG DER ORDNUNGSGEMÄßEN VERWENDUNG DER MFA-MITTEL: OPERATIVE BEWERTUNGEN, EX-POST-BEWERTUNGEN UND PRÜFUNGEN

3.1 Operative Bewertungen

Im Einklang mit den Vorgaben der Haushaltsordnung der EU führt die Kommission mithilfe externer Berater operative Bewertungen durch, um hinreichende Gewähr für die Verlässlichkeit der Finanz- und Verwaltungsabläufe in den Empfängerländern zu erhalten.

Die operativen Bewertungen konzentrieren sich auf die öffentlichen Finanzverwaltungssysteme, vor allem die Verfahren und die Organisation der Finanzministerien und Zentralbanken und insbesondere die Verwaltung der Konten, auf

denen die EU-Mittel eingehen. Besondere Aufmerksamkeit gilt auch der Arbeitsweise, der Unabhängigkeit und den Arbeitsprogrammen externer Prüfstellen sowie der Wirksamkeit der von ihnen durchgeführten Kontrollen. Die Verfahren zur öffentlichen Auftragsvergabe auf zentraler Ebene werden ebenfalls überprüft.

2018 führte die Kommission in der Ukraine eine operative Bewertung zur Vorbereitung der neuen MFA-Maßnahme durch. Die Bewertung wurde im September 2018 abgeschlossen und ergab, dass die Verfahren in der Ukraine ausreichende Garantien boten, um mit der vorgesehenen MFA-Maßnahme fortzufahren. Die operative Bewertung im Vorfeld der neuen MFA-Maßnahme in Georgien, die im September 2017 durchgeführt wurde, ergab, dass die Finanz- und Verwaltungsabläufe in Georgien trotz einiger Schwächen derzeit einen Stand aufweisen, der der Verwaltung einer MFA-Maßnahme angemessen ist.

3.2 Ex-post-Bewertungen

Im Einklang mit der Haushaltsordnung der EU und den entsprechenden MFA-Beschlüssen führt die Kommission nach Abschluss der MFA-Programme Ex-post-Bewertungen⁶ durch, um deren Auswirkungen zu bewerten. Die Hauptziele dieser Bewertungen bestehen darin:

- i. die Auswirkungen auf die Wirtschaft des Empfängerlandes und insbesondere auf die Tragfähigkeit seiner Zahlungsbilanzsituation zu analysieren;
- ii. den Mehrwert der EU-Maßnahme zu bewerten.

Die Arbeitsunterlagen der Kommissionsdienststellen über die Ex-post-Bewertungen für die MFA-I- und MFA-II-Maßnahmen für die Ukraine und die MFA-I-Maßnahme für Jordanien wurden im August 2018 abgeschlossen und veröffentlicht. Die Kommission leitete 2018 zudem die Ex-post-Bewertung für die MFA-Maßnahme für die Kirgisische Republik ein, die 2015 und 2016 durchgeführt wurde. Der von externen Auftragnehmern erarbeitete Bericht wurde im Februar 2019 fertiggestellt, und die beigefügte Arbeitsunterlage der Kommissionsdienststellen, die von der Generaldirektion Wirtschaft und Finanzen erarbeitet wurde, wird bis Mitte 2019 abgeschlossen und veröffentlicht.

Außerdem leitete die Kommission 2018 die Ex-post-Bewertungen für die MFA-II-Maßnahme in Georgien und die MFA-I-Maßnahme in Tunesien ein. Der von externen Auftragnehmern zu diesen Ex-post-Bewertungen erarbeitete Bericht sowie die begleitenden Arbeitsunterlagen der Kommissionsdienststellen werden voraussichtlich im Lauf von 2019 abgeschlossen und veröffentlicht.

3.2.1 Ukraine – MFA I und MFA II

Die Ex-post-Bewertung für die MFA-I- und die MFA-II-Maßnahme⁷ in der Ukraine ergab, dass der Mehrwert der beiden Programme in erster Linie darin bestand, dass die von dem Land dringend benötigte finanzielle Hilfe mit einem Tempo und in einem Umfang mobilisiert wurde, zu denen einzelne Mitgliedstaaten nicht in der Lage gewesen wären.

⁶ Alle Ex-post-Bewertungen finden sich auf der Website der Kommission unter:

https://ec.europa.eu/info/evaluation-reports-economic-and-financial-affairs-policies-and-spending-activities_en

⁷ https://ec.europa.eu/info/evaluation-reports-economic-and-financial-affairs-policies-and-spending-activities/ex-post-evaluation-mfa-operations-ukraine_en

Die Makrofinanzhilfe hat wesentlichen Anteil daran, dass eine weitere Schrumpfung der Wirtschaft verhindert werden konnte, und schuf u. a. durch Förderung wichtiger struktureller Reformen im Bereich der Verwaltung der öffentlichen Finanzen, durch Förderung der Korruptionsbekämpfung, der Energiepolitik, der Umstrukturierung des Finanzsektors und der Sozialpolitik letztlich die Voraussetzungen für die wirtschaftliche Stabilisierung der Ukraine. Einen zusätzlichen Mehrwert entfalteten die MFA-Programme durch ihre Signalwirkung an die Bevölkerung und die Zivilgesellschaft und durch ihre vertrauensfördernde Wirkung auf die Privatwirtschaft. Die Maßnahmen trugen durch eine längere Laufzeit und niedrigere Zinssätze der MFA sowohl direkt als auch indirekt dazu bei, dass die Tragfähigkeit der Staatsverschuldung der Ukraine verbessert werden konnte. Die Maßnahmen wirkten als Katalysator für zusätzliche bilaterale Geberhilfe und stärkten das Vertrauen der Investoren. Durch Stärkung des Netzes der sozialen Sicherheit und durch Eindämmung der Krise ganz allgemein, wodurch das Anwachsen der Arbeitslosigkeit und der weitere Rückgang der Haushaltseinkommen verhindert werden konnten, war die MFA auch mit positiven sozialen Auswirkungen in der Ukraine verbunden.

Generell wurde festgestellt, dass diese MFA-Maßnahme mit den wichtigsten von der EU im Rahmen ihrer außenpolitischen Maßnahmen gegenüber der Ukraine verfolgten Grundsätzen völlig im Einklang stand. Aus der Bewertung geht hervor, dass die Öffentlichkeitswirksamkeit und die Sensibilisierung für die spezifischen Bedingungen, die an die MFA-Programme geknüpft sind, verbessert werden könnten.

3.2.2 Jordanien – MFA I

Die Ex-post-Bewertung⁸ ergab, dass das Programm auf die wirtschaftlichen Herausforderungen Jordaniens einging und mit den Prioritäten der EU im Einklang stand. Es unterstützte das Land bei der Deckung seines unmittelbaren Haushalts- und Außenfinanzierungsbedarfs und trug durch die Inangriffnahme von strukturellen Schwächen zur Erhaltung der wirtschaftlichen Stabilität bei. Ferner konnten mit dem MFA-I die darin aufgestellten Ziele wirksam umgesetzt werden: bei Programmabschluss waren das Leistungs- und das Haushaltsdefizit deutlich zurückgegangen, während die Devisenreserven aufgefüllt waren, was zur Stabilisierung der Zahlungsbilanz und des Haushalts Jordaniens beitrug. Trotz dieser Erfolge bemühte sich das Land 2016 um neue IWF- und MFA-Programme und beantragte auch bei anderen Gebern Mittel zur Deckung seines Außenfinanzierungsbedarfs, der nach der Eskalation der Konflikte in Syrien und im Irak im Jahr 2016 und der anhaltenden Flüchtlingskrise zugenommen hatte.

Die MFA-I-Maßnahme wurde effizient und in enger Abstimmung mit den jordanischen Behörden, dem IWF und der Weltbank umgesetzt, wodurch es der EU möglich war, auf die Sachkenntnis der Partnerinstitutionen zurückzugreifen. Es wurde festgestellt, dass die Maßnahme auch mit anderen Politikmaßnahmen oder Instrumenten der EU, insbesondere dem Budgethilfeinstrument, im Einklang stand. Sie bot einen Mehrwert für die EU, da sie ein Land mit wachsender geopolitischer Bedeutung im europäischen Nachbarschaftsraum in die Lage versetzte, vordringliche wirtschaftliche und soziale Probleme, wie Flüchtlingsströme, systematisch zu bewältigen. Aufgrund ihrer längeren Laufzeit und niedrigerer Zinssätze trug die MFA-I-Maßnahme eindeutig zur Tragfähigkeit der öffentlichen Finanzen bei und stärkte das Vertrauen in die Wirtschaft des Landes.

⁸ https://ec.europa.eu/info/evaluation-reports-economic-and-financial-affairs-policies-and-spending-activities/ex-post-evaluation-mfa-operations-jordan_en

Die Bewertung ergab, dass das MFA-I-Programm mit positiven sozialen Auswirkungen verbunden war. Es trug dazu bei, die makroökonomische Stabilität zu erhalten, und stützte die jordanische Währung sowie deren Bindung an den US-Dollar, sodass der Lebensstandard der jordanischen Bevölkerung gewahrt werden konnte. Das Programm bewirkte außerdem, dass das Netz der sozialen Sicherheit gestärkt und die Schutzbedürftigsten vor den Auswirkungen der Streichung von Energiesubventionen geschützt wurden.

Die Bewertung ergab außerdem, dass die Zusammenarbeit mit den Behörden verbessert und Empfehlungen zu operativen Fragen gegeben werden sollten, um potenziellen Verzögerungen vorzubeugen. Sofern das Land dies wünscht, wäre in diesem Zusammenhang die Bereitstellung technischer Hilfe wünschenswert, um die Durchführung der Reformen zu erleichtern und wirksamer zu steuern. Außerdem könnten die Sichtbarkeit und die öffentliche Wahrnehmung dieser EU-Maßnahme durch proaktive Bemühungen verbessert werden, um einem breiteren Publikum den potenziellen Nutzen der im Rahmen des MFA-Programms unterstützten spezifischen Reformen zu vermitteln.

3.2.3 Kirgisische Republik – MFA

Die von externen Auftragnehmern 2015 und 2016 durchgeführte Ex-post-Bewertung der Sonder-MFA der EU für die Kirgisische Republik ergab, dass die Makrofinanzhilfe der EU insgesamt relevant, kohärent und wirksam war und effizient durchgeführt wurde.

Besonders deutlich kam der EU-Mehrwert bei der verstärkten Förderung von Strukturreformen in mehreren Schwerpunktbereichen zum Tragen. Die an die MFA geknüpften Bedingungen ergänzten im Allgemeinen die zahlreichen Maßnahmen, die bereits von wichtigen internationalen Gebern wie dem IWF durchgeführt wurden und die die Begründung für bestimmte Anpassungsmaßnahmen sowie die Notwendigkeit einer zügigen Durchführung von Reformen in bestimmten Wirtschaftszweigen unterstrichen. Es wurde festgestellt, dass die MFA-Maßnahme auch mit anderen außenpolitischen Maßnahmen der EU für die Kirgisische Republik, einschließlich der Budgethilfeprogramme, im Einklang stand. Sie diene ferner der Erfüllung wichtiger politischer Ziele in diesem Land, und die eigentliche Auszahlung der MFA dürfte die bilateralen politischen Beziehungen maßgeblich positiv beeinflussen. In dem Bericht wird die Schlussfolgerung gezogen, dass Umfang und Form der Hilfe angemessen waren. Die MFA der EU unterschied sich vor allem durch ihre äußerst günstigen Bedingungen, in denen ein Zuschusselement sowie Darlehen mit langen Laufzeiten und sehr niedrigen Zinssätzen vorgesehen waren, von anderen Finanzierungsquellen. Abschließend wird in dem Bericht eingeräumt, dass die MFA-Maßnahme, obwohl sie nicht auf eine direkte Förderung sozialer Reformen ausgerichtet war, der EU (zusätzliche) Einflussmöglichkeiten verschaffte, um das Inkrafttreten verschiedener umstrittener Gesetze, insbesondere des gegen Lesben, Schwule, Bisexuelle, Transgender-Personen und Intersexuelle (LGBTI) gerichteten Gesetzes und des Gesetzes über „ausländische Agenten“, zu verhindern.

Gleichzeitig habe der für dieses MFA-Instrument charakteristische langwierige Verhandlungsprozess⁹ die Auszahlungen verzögert und den EU-Mehrwert etwas

⁹ Die Kommission verabschiedete den Vorschlag im Dezember 2011, doch die Billigung durch die gesetzgebenden Organe verzögerte sich bis Oktober 2013. Die MFA wurde aus nicht von der EU zu verantwortenden Gründen erst 2015 und 2016 vollständig in zwei Tranchen ausgezahlt.

geschmälert. Es wird die Auffassung vertreten, dass sich diese Verzögerungen nachteilig auf die Sensibilisierung für diese Maßnahme und deren Sichtbarkeit ausgewirkt haben. Dennoch sei der Zeitpunkt der Auszahlungen, die zwischen Juni 2015 und April 2016 erfolgten, aufgrund der wirtschaftlichen Schwierigkeiten, denen sich die Kirgisische Republik nach der Krise in Russland gegenüber sah, durchaus relevant gewesen.

4 ALLGEMEINE ENTWICKLUNGEN IM ZUSAMMENHANG MIT DEM MFA-INSTRUMENT

4.1 Funktionsweise des MFA-Instruments

In der Gemeinsamen Erklärung des Europäischen Parlaments und des Rates über die Makrofinanzhilfe des Jahres 2013¹⁰ wird der Finanzhilfe ein makroökonomischer und finanzieller Rahmen zugewiesen und eindeutig festgestellt: „Ziel sollte die Wiederherstellung einer tragfähigen Zahlungsbilanz in Ländern und Gebieten sein, die für eine Hilfe in Betracht kommen und die mit Außenfinanzierungsproblemen konfrontiert sind. Mit der Finanzhilfe sollte die Durchführung eines politischen Programms, das entschlossene Anpassungs- und Strukturreformmaßnahmen zur Verbesserung der Zahlungsbilanzsituation vorsieht, vor allem innerhalb des Programmzeitraums gefördert und die Umsetzung entsprechender Abkommen und Programme mit der Union unterstützt werden.“

Im Einklang mit Grundsatz 6 Buchstabe a der Gemeinsamen Erklärung gilt: „Eine der Vorbedingungen für die Gewährung einer Makrofinanzhilfe sollte darin bestehen, dass das in Betracht kommende Empfängerland oder -gebiet über wirksame demokratische Mechanismen, einschließlich eines parlamentarischen Mehrparteiensystems und des Rechtsstaatsprinzips verfügt und die Achtung der Menschenrechte gewährleistet.“ Während der gesamten Laufzeit der Makrofinanzhilfe überwacht die Kommission zusammen mit dem Europäischen Auswärtigen Dienst die Erfüllung dieser politischen Vorbedingungen, und jede Auszahlung ist an deren Erfüllung gebunden.

Der Ausschuss für auswärtige Angelegenheiten (AFET) des Europäischen Parlaments hatte 2018 im Rahmen des Gesetzgebungsprozesses für die neuen Vorschläge für die MFA III für Georgien und die MFA IV für die Ukraine (und während des Genehmigungsverfahrens 2017 für den Vorschlag für die Republik Moldau) eine Reihe von Änderungsanträgen zum Vorschlag der Kommission unterbreitet, die eine weitere Verzögerung bei der Entscheidungsfindung im Fall von Georgien und der Ukraine zur Folge hatten. Diese Tendenz, Änderungen an den vereinbarten Regelungen der Gemeinsamen Erklärung von 2013 vorzunehmen, könnte das wichtigste Ziel der Makrofinanzhilfen gefährden, durch die nämlich Zahlungsbilanzhilfen in Krisensituationen, wenn diese Hilfe am dringendsten benötigt wird, bereitgestellt werden sollen (wie auch 2016 im Sonderbericht des Europäischen Rechnungshofs über die EU-Hilfe für Tunesien festgestellt wurde).

Bei der Weiterverfolgung der Feststellungen des Rechnungshofs prüft die Kommission in Zusammenarbeit mit den gesetzgebenden Organen wie bereits in den Vorjahren, wie der aktuelle Entscheidungsfindungsprozess effektiver und effizienter gestaltet werden kann.

¹⁰ Gemeinsame Erklärung des Europäischen Parlaments und des Rates, zusammen mit dem Beschluss über eine weitere Makrofinanzhilfe für Georgien angenommen (Beschluss Nr. 778/2013/EU vom 12. August 2013).
Abrufbar unter: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/PDF/?uri=CELEX:32013D0778&from=DE>

Nach Ansicht der Kommission kommt es darauf an, dass alle Organe die Grundsätze und geltenden Rechtstexte auf der Grundlage der Gemeinsamen Erklärung des Europäischen Parlaments und des Rates von 2013 zur Gewährung von Makrofinanzhilfen weiterhin einhalten.

Auch 2018 fühlte sich die Kommission uneingeschränkt verpflichtet, dem Grundsatz der Gleichbehandlung von Parlament und Rat gemäß Nummer 9 der Rahmenvereinbarung über die Beziehungen zwischen dem Europäischen Parlament und der Europäischen Kommission Rechnung zu tragen und mit dem Ausschuss für internationalen Handel (INTA-Ausschuss) auf der Grundlage der Regelung von 2017 über den Informationsaustausch zwischen dem INTA-Ausschuss und der GD ECFIN Informationen über Makrofinanzhilfen auszutauschen.

4.2 Künftige Entwicklungen: Makrofinanzhilfen im nächsten mehrjährigen Finanzrahmen

Da die geopolitische und wirtschaftliche Instabilität im europäischen Nachbarschaftsraum weiter fortbesteht, wird der Bedarf an Makrofinanzhilfen der EU in den nächsten Jahren wahrscheinlich weiterhin hoch bleiben. Als Teil der Halbzeitbewertung des Mehrjährigen Finanzrahmens 2014-2020 hat die Kommission daher eine Stärkung der Makrofinanzhilfen in deren Eigenschaft als makroökonomisches Unterstützungsinstrument vorgeschlagen; ausgehend davon soll die jährliche Darlehenskapazität der Makrofinanzhilfen von derzeit 500 Mio. EUR auf 2000 Mio. EUR erhöht werden. Dieser Vorschlag wurde von den gesetzgebenden Organen bestätigt.

Am 2. Mai 2018 nahm die Kommission eine Mitteilung zum mehrjährigen Finanzrahmen (MFR) nach 2020 an. Im Bereich des auswärtigen Handelns der EU ist geplant, bestehende Instrumente deutlich zu straffen, um die Tätigkeit der EU besser zu vermitteln, Überschneidungen zu vermeiden, Prozesse zu vereinfachen, Effizienz und Komplementarität zu erhöhen und gleichzeitig den Mehrwert der EU besser aufzuzeigen. Es wurde vorgeschlagen, mehrere Instrumente des Mehrjährigen Finanzrahmens 2014-2020 im neuen Instrument für Nachbarschaft, Entwicklung und internationale Zusammenarbeit zusammenzuführen. Die spezifischen MFA-Maßnahmen werden jedoch auch künftig je nach Bedarf auf der Grundlage separater Ad-hoc-Beschlüsse aktiviert, weil die Ansicht besteht, dass Makrofinanzhilfen betreffende Entscheidungsprozesse weiterhin gesondert erfolgen sollten. Für Makrofinanzhilfen gilt daher auch in Zukunft das ordentliche Gesetzgebungsverfahren, das für jede spezifische Maßnahme die Zustimmung des Europäischen Parlaments und des Rates erfordert.

Gleichzeitig wird die garantierte Bereitstellung von MFA-Darlehen durch eine neue, im Rahmen des Instruments für Nachbarschaft, Entwicklung und internationale Zusammenarbeit einzurichtende Garantie für Außenmaßnahmen (External Action Guarantee) sichergestellt, in die der bereits existierende Garantiefonds für Maßnahmen im Zusammenhang mit den Außenbeziehungen einbezogen wird. Auf Vorschlag der Kommission sollte sich das Gesamtvolumen der im Rahmen der Garantie für Außenmaßnahmen durchzuführenden Maßnahmen auf bis zu 60 Mrd. EUR belaufen, wovon 14 Mrd. EUR für MFA-Darlehen vorgesehen werden sollten, wobei die Mittelausstattung, wie es aktuell der Fall ist, 9 % betragen soll. Diese Regelung steht im Einklang mit dem in der Halbzeitbewertung des Mehrjährigen Finanzrahmens 2014-2020 vereinbarten jährlichen Darlehensvolumen für Makrofinanzhilfen in Höhe von 2 Mrd. EUR und unterstreicht den ausgeprägten europäischen Mehrwert und die große Hebelwirkung des Instruments. Darüber hinaus werden auch künftig für in Betracht

kommende Länder mit besonders ausgeprägten Anfälligkeiten MFA-Zuschüsse bereitgestellt.

5 NEUE FINANZHILFEANTRÄGE UND KÜNFTIGE KOMMISSIONSVORSCHLÄGE – HAUSHALTSLAGE

Kennzeichnend für das Jahr 2019 wird die Durchführung der laufenden Makrofinanzhilfen, wie oben beschrieben, sein. Dazu zählen die Auszahlung der abschließenden Tranchen der MFA II für Jordanien, der MFA II für Tunesien, der MFA III für Georgien und der MFA IV für die Ukraine sowie der Beginn der Auszahlung für die Maßnahmen in der Republik Moldau, sofern die notwendigen Bedingungen erfüllt sind.

Voraussichtlich werden sich die Auszahlungen im Rahmen von MFA-Darlehen 2019 auf insgesamt 960 Mio. EUR belaufen im Vergleich zu 515 Mio. EUR im Jahr 2018. Tabelle 2 vermittelt einen Überblick über die Verpflichtungen und Zahlungen in Bezug auf MFA-Zuschüsse in den Jahren 2017, 2018 und (vorläufig) 2019. Die Angaben für 2019 sind vorläufig und berücksichtigen nur die von den gesetzgebenden Organen bereits beschlossenen MFA-Maßnahmen.

In Übereinstimmung mit früheren Verpflichtungen wird die Kommission 2019 den Finanzierungsbedarf der für eine Finanzhilfe in Betracht kommenden Länder, die derzeit in den Genuss eines IWF-Programms kommen (vor allem Jordanien, Tunesien und die Ukraine), weiter prüfen und gegebenenfalls zusätzliche MFA-Maßnahmen für diese Länder vorschlagen.

**Tabelle 2: Verpflichtungen und Zahlungen von MFA-Zuschüssen,
Auszahlungen von MFA-Darlehen 2017-2019 (EUR)**

	2017	2018	2019 (vorläufig)
	45 828 000	42 086 000	27 000 000
Verpflichtungsermächtigungen für Haushaltszuschüsse			
operative Bewertungen, PEFA-Studien, Ex-post-Bewertungen	223 715	408 677	
MFA Georgien II (Beschluss angenommen)		10 000 000	
MFA Republik Moldau (Beschluss angenommen)	40 000 000		
weitere mögliche MFA-Maßnahmen			noch festzulegen
Verpflichtungen, gesamt	40 223 715	10 408 677	0
nicht gebundene Haushaltsmittel	5 604 285	31 677 323	27 000 000
Zahlungsermächtigungen für Haushaltszuschüsse	45 828 000	42 086 000	27 000 000
operative Bewertungen, PEFA-Studien, Ex-post-Bewertungen	324 840, 36	102 133	304 949
MFA Georgien (Beschluss angenommen)	10 000 000		
MFA Georgien II (Beschluss angenommen)*		5 000 000	5 000 000
MFA Republik Moldau (Beschluss angenommen)			20 000 000
weitere mögliche MFA-Maßnahmen			noch festzulegen
Zahlungen, gesamt	10 324 840	5 102 133	25 304 949
nicht verwendete Mittel für Zuschüsse	35 503 160	36 983 867	1 695 051
MFA-Darlehenszahlungen			
MFA Georgien (Beschluss angenommen)	13 000 000		
MFA Georgien II (Beschluss angenommen)		15 000 000	20 000 000
MFA Tunesien I (Beschluss angenommen)	100 000 000		
MFA Kirgisische Republik (Beschluss angenommen)			
MFA Ukraine III (Beschluss angenommen)	600 000 000		
MFA Tunesien II (Beschluss angenommen)	200 000 000		300 000 000
MFA Jordanien II (Beschluss angenommen)	100 000 000		100 000 000
MFA Republik Moldau (Beschluss angenommen)			40 000 000
MFA Ukraine IV (Beschluss angenommen)		500 000 000	500 000 000
weitere mögliche MFA-Maßnahmen			noch festzulegen
MFA-Darlehenszahlungen, gesamt	1013 000 000	515 000 000	960 000 000