



Rat der
Europäischen Union

127524/EU XXVII. GP
Eingelangt am 19/01/23

Brüssel, den 19. Januar 2023
(OR. en)

5495/23

ECOFIN 54
RELEX 65
NIS 3
MED 4
COEST 56

ÜBERMITTLUNGSVERMERK

Absender:	Frau Martine DEPREZ, Direktorin, im Auftrag der Generalsekretärin der Europäischen Kommission
Eingangsdatum:	13. Januar 2023
Empfänger:	Frau Thérèse BLANCHET, Generalsekretärin des Rates der Europäischen Union
Nr. Komm.dok.:	SWD(2023) 17 final
Betr.:	ARBEITSUNTERLAGE DER KOMMISSIONSDIENSTSTELLEN EVALUIERUNG (ZUSAMMENFASSUNG) der Makrofinanzhilfen für Drittländer (Meta-Bewertung der Maßnahmen 2010-2020)

Die Delegationen erhalten in der Anlage das Dokument SWD(2023) 17 final.

Anl.: SWD(2023) 17 final



EUROPÄISCHE
KOMMISSION

Brüssel, den 13.1.2023
SWD(2023) 17 final

ARBEITSUNTERLAGE DER KOMMISSIONSDIENSTSTELLEN

EVALUIERUNG (ZUSAMMENFASSUNG)

**der
Makrofinanzhilfen für Drittländer**

(Meta-Bewertung der Maßnahmen 2010-2020)

{SWD(2023) 16 final}

Die **Makrofinanzhilfe (MFA)** ist eine Form der finanziellen Unterstützung der EU für **Partnerländer mit Zahlungsbilanzschwierigkeiten** und trägt dazu bei, deren externe Stabilität wiederherzustellen und die Volkswirtschaften auf einen nachhaltigen Pfad zurückzuführen. Makrofinanzhilfen werden in Form von mittel- bzw. langfristigen Vorzugsdarlehen und/oder Zuschüssen gewährt und ergänzen in der Regel Finanzierungen, die von der internationalen Gemeinschaft im Rahmen einer Finanzierungsvereinbarung mit dem Internationalen Währungsfonds (IWF) bereitgestellt werden. Unterstützung wird nur dann gewährt, wenn die Empfängerländer sich wirksame demokratische Mechanismen, einschließlich eines parlamentarischen Mehrparteiensystems, und das Rechtsstaatsprinzip zu eigen machen und die Achtung der Menschenrechte garantieren (politische Vorbedingung). Auszahlungen sind an die Umsetzung politischer Reformen geknüpft, die in einer bilateralen Grundsatzvereinbarung (MoU) zwischen der Kommission im Namen der EU und dem Empfängerland festgelegt werden.

Seit ihrer Einführung ist die Makrofinanzhilfe zu einem immer wichtigeren außenpolitischen Instrument der EU geworden und stellt einen wesentlichen Teil des Beitrags der EU zum globalen Finanzsicherheitsnetz gemäß den Regeln der G20 dar. Die vorliegende Meta-Bewertung wurde von der Generaldirektion Wirtschaft und Finanzen (GD ECFIN) der Kommission durchgeführt, um festzustellen, ob die Grundsätze und Merkmale des MFA-Instruments noch ihren Zweck erfüllen. In der Bewertung, die mit dem 30. Jahrestag des Bestehens des Instruments zusammenfällt, wurde früheren Bewertungen Rechnung getragen. Die Bewertung wird der Kommission dabei helfen, Erkenntnisse darüber zu gewinnen, wie die Makrofinanzhilfe besser gestaltet und umgesetzt werden kann und wie sich die Methodik zur Bewertung der einzelnen MFA-Maßnahmen verbessern lässt. Die Arbeitsunterlage der Kommissionsdienststellen stützt sich hauptsächlich auf eine externe Studie zu Ex-post-Bewertungen von 15 MFA-Maßnahmen im Zeitraum 2010-2020, ergänzt durch die Erfahrungen mit dem COVID-19-Makrofinanzhilfepaket 2020 und den jüngsten MFA-Maßnahmen für die Ukraine.¹ Der Großteil der im Zeitraum 2009-2019 zur Verfügung gestellten MFA-Mittel (insgesamt 6,3 Mrd. EUR) wurde für die östliche Nachbarschaft bereitgestellt (71 %: Armenien, Georgien, Moldau, Ukraine), gefolgt von der südlichen Nachbarschaft (24 %: Jordanien, Libanon, Tunesien). Darüber hinaus wurde 2020 als Reaktion auf die COVID-19-Pandemie eine Makrofinanzhilfe in Höhe von 3 Mrd. EUR in Form von Darlehen für zehn Länder genehmigt. Im Jahr 2022 wurden zudem 7,2 Mrd. EUR im Rahmen von drei aufeinanderfolgenden Maßnahmen an die Ukraine ausgezahlt.

Sachstand und Ziele

Seit 1990 stellt die EU Partnerländern, insbesondere in ihrer Nachbarschaft, **Makrofinanzhilfen durch gezielte Maßnahmen zur Verfügung**. Bei der Makrofinanzhilfe handelt sich um ein Kriseninstrument des außenpolitischen Instrumentariums der EU, das eingesetzt wird, um auf plötzliche (und unerwartete) wirtschaftliche und finanzielle Entwicklungen in Partnerländern zu reagieren. In Ermangelung einer einschlägigen Rahmenverordnung werden Makrofinanzhilfen im Wege von Ad-hoc-Beschlüssen angenommen und durchgeführt. Seit 2013 werden die einzelnen MFA-Maßnahmen auf der Grundlage von Artikel 212 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV) vom Europäischen Parlament (EP) und vom Rat als den beiden gesetzgebenden

¹ Gegenstand der Meta-Bewertung waren folgende Länder: Albanien, Armenien, Bosnien und Herzegowina, Georgien, Jordanien, Kosovo, Kirgisische Republik, Libanon, Moldau, Montenegro, Nordmazedonien, Serbien, Tunesien und Ukraine.

Organen auf Vorschlag der Kommission gemäß dem ordentlichen Gesetzgebungsverfahren² genehmigt. In dringenden Fällen können MFA-Maßnahmen auf der Grundlage von Artikel 213 AEUV vom Rat allein genehmigt werden.

Im Jahr 2013 haben das EP und der Rat in einer gemeinsamen Erklärung³ Leitlinien zum MFA-Instrument bereitgestellt. Die Erklärung ist nicht rechtsverbindlich, umfasst jedoch eine Bestandsaufnahme der wichtigsten Merkmale der Makrofinanzhilfe. Im Einklang mit dieser gemeinsamen Erklärung handelt es sich bei der Makrofinanzhilfe um ein in Ausnahmefällen zum Einsatz kommendes Finanzinstrument in Form einer ungebundenen und nicht zweckgewidmeten Zahlungsbilanzhilfe für Heranführungsländer und Nachbarschaftsländer und -gebiete (und in Ausnahmefällen für weitere Länder und Gebiete). Mit Makrofinanzhilfen werden folgende Ziele verfolgt: i) Wiederherstellung einer tragfähigen Zahlungsbilanz in Ländern, die mit Außenfinanzierungsproblemen konfrontiert sind, ii) Unterstützung der Umsetzung eines politischen Programms mit auf die Verbesserung der Zahlungsbilanzlage ausgerichteten Strukturreformen und iii) Stärkung der Umsetzung maßgeblicher Vereinbarungen und Programme mit der Union. Darüber hinaus legen das EP und der Rat fest, dass die Makrofinanzhilfe an die politische Vorbedingung und die Umsetzung eines IWF-Wirtschaftsprogramms geknüpft ist.

In den EU-Verträgen sind die weiter gefassten Ziele und Zwecke der Makrofinanzhilfe als außenpolitisches Instrument der EU festgelegt. Dazu gehören die Wahrung der Werte und grundlegenden Interessen der EU, die Festigung und Förderung von Demokratie, Menschenrechten und Rechtsstaatlichkeit, und die Förderung der Integration der Länder, die Makrofinanzhilfe erhalten, in die Weltwirtschaft.⁴

Bewertungsergebnisse

Insgesamt hat sich die Makrofinanzhilfe bei der Stabilisierung der (externen) makroökonomischen Position der Empfängerländer als wirksam erwiesen, insbesondere auf kurze und mittlere Sicht. So zeigen die einzelnen Ex-post-Bewertungen, dass – trotz des bei Anlaufen von MFA-Maßnahmen schwierigen externen Umfelds – in allen Fällen der Marktzugang aufrechterhalten oder wiedererlangt werden konnte. Darüber hinaus konnten während der Laufzeit von MFA-Maßnahmen die Angemessenheit der Reserven und die Leistungsbilanzen zumeist verbessert werden, und zugleich ließ die Inflation nach.

Folgende Merkmale wurden als wesentlich für die Wirksamkeit der Makrofinanzhilfe betrachtet:

- **der Schwerpunkt auf Ländern in unmittelbarer Nachbarschaft der EU** und die engen Beziehungen zu diesen Ländern, die dazu beitragen, dass die an die Makrofinanzhilfe geknüpften politischen Auflagen relevant sind und erfüllt werden können und mit dem Instrument die einschlägigen Ziele erreicht werden;
- **die Präferenz für Darlehen** und der Standard-Verfügbarkeitszeitraum von 2,5 Jahren, die einen Gesamtrahmen schaffen, in dem Anreize für Reformen und deren Umsetzung

² Das betreffende Verfahren ist in Artikel 294 AEUV festgelegt. Bis 2013 wurden MFA-Maßnahmen vom Rat allein genehmigt.

³ Beschluss Nr. 778/2013/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 12. August 2013 über eine weitere Makrofinanzhilfe für Georgien (ABl. L 218 vom 14.8.2013, S. 15).

⁴ Artikel 21 des Vertrags über die Europäische Union.

gesetzt werden. Der Großteil der MFA-Mittel wurde in Form von Darlehen (95 %) und der Rest in Form von Zuschüssen bereitgestellt;

- **die politischen Auflagen, die in einem Reformpaket festgelegt sind**, wodurch umfassende Reformanstrengungen gewährleistet werden. Die ausgewählten Politikbereiche, das Maß an Ehrgeiz, mit dem die Zielsetzungen verfolgt wurden, die Auswirkungen auf die langfristige Nachhaltigkeit sowie die Staffelung von Reformen wurden als angemessen und als wichtige Elemente für den Erfolg der Maßnahmen erachtet. Im Rahmen der externen Studie wurde belegt, dass die an Makrofinanzhilfen geknüpften Auflagen in hohem Maße eingehalten werden und bei Reformen kaum Rückschritte zu verzeichnen sind.

Die Makrofinanzhilfe hat sich als ein relativ kosteneffizientes Instrument erwiesen. Da es bislang zu keinerlei Zahlungsausfällen gekommen ist, konnten die betreffenden Dotierungen für die Garantie für Außenmaßnahmen routinemäßig in den EU-Haushalt zurückfließen. Die parallel durchgeführten IWF-Maßnahmen haben dafür gesorgt, dass die Schuldentragfähigkeit und die Rückzahlungskapazität der Empfänger gewährleistet sind, und die Arbeitsteilung mit dem IWF hat aufseiten der EU signifikante Ressourceneinsparungen bewirkt. Den Empfängerländern wurden erhebliche Einsparungen ermöglicht, da die Darlehen – im Vergleich zur Marktfinanzierung in einer Stressphase – zu äußerst günstigen Bedingungen gewährt werden.

Die Interessenträger haben bestätigt, dass die Ziele, die Ausgestaltung und die Durchführung der MFA-Maßnahmen weitgehend komplementär waren und mit anderen EU-Initiativen und IWF-Maßnahmen im Einklang standen. Die Makrofinanzhilfe ergänzte Budgethilfeprogramme in Partnerländern sowie Maßnahmen des IWF und der Weltbank. Die Bündelung von Ressourcen und Fachwissen sowie politische Auflagen von Kommission und IWF bei synchronisierten Maßnahmen haben die Gesamtwirkung der Makrofinanzhilfe hinsichtlich des Umfangs der Unterstützung und der Hebelwirkung, mit der Reformen vorangetrieben werden, erhöht.

MFA-Maßnahmen bieten in verschiedenen Bereichen einen erheblichen EU-Mehrwert. Für die Mitgliedstaaten bestand der Mehrwert des gemeinsamen Vorgehens darin, dass zusätzliche Mittel bereitgestellt und Skaleneffekte erzielt wurden. Auf der Empfängerseite hat die Makrofinanzhilfe Reformen vorangebracht, die andernfalls nicht so rasch und umfassend angegangen worden wären.

Bestimmte Elemente können der Wirksamkeit von Makrofinanzhilfen abträglich sein.

- **Die Wirksamkeit von Makrofinanzhilfen kann durch langwierige Verfahren für die Annahme von MFA-Maßnahmen geschmälert werden.** Die zwischen Antrag und Auszahlung liegende Zeitspanne wurde im Allgemeinen als zu lang für ein Kriseninstrument betrachtet, insbesondere wenn standardmäßige Beschlussfassungsverfahren angewandt werden. Eine Verzögerung könnte die Umsetzung geplanter Reformen beeinträchtigen und zu einigen unerwünschten wirtschaftlichen Korrekturen führen, bevor die externe finanzielle Unterstützung in vollem Umfang zur Verfügung gestellt wird.
- **Wenngleich die Erfüllungsquoten hoch sind, scheint die mangelnde Flexibilität in den Grundsatzvereinbarungen die Wirksamkeit von Makrofinanzhilfen in Zeiten tiefgreifender Veränderungen beeinträchtigt zu haben.** Bei allen bewerteten Maßnahmen erfüllten die Empfängerländer etwa 90 % der vereinbarten Bedingungen zumindest im weiteren Sinne. Die an eine Makrofinanzhilfe geknüpften politischen Auflagen werden zu Beginn der Maßnahme festgelegt und nach Abschluss der nationalen Verfahren, die oft eine Ratifizierung durch das Parlament erfordern, nicht mehr geändert.

- **Darüber hinaus schmälerste der relativ geringe Umfang der Makrofinanzhilfe deren Wirksamkeit**, da mit geringeren MFA-Beträgen auch nur geringere Vorteile für die Stabilisierung erreicht werden konnten und die Umsetzung von Reformen schwächer ausfiel. Zudem war die Sichtbarkeit von Makrofinanzhilfen eher gering. Das Instrument wurde unzureichend genutzt, um die Wirtschaftsdiplomatie der EU in den Partnerländern zu fördern. Infolgedessen wurde auch nur eingeschränkt wahrgenommen, welchen EU-Mehrwert die Maßnahmen im Vergleich zu den Maßnahmen des IWF und der Weltbank schaffen.

Schlussfolgerungen und Erkenntnisse

Die anhaltende Nachfrage von Partnerländern nach Makrofinanzhilfe und die Ergebnisse externer Bewertungen zeigen, wie wichtig Makrofinanzhilfen und die in ihrem Rahmen geförderten Reformen sind. Während des Bewertungszeitraums wurde 15 Mal Makrofinanzhilfe beantragt und eingesetzt, und zu Beginn der COVID-19-Pandemie im Jahr 2020 wurden 10 neue Maßnahmen beantragt und genehmigt. Die anhaltende Nachfrage belegt, wie wichtig Makrofinanzhilfen weiterhin sind, und die Interessenträger bestätigen im Allgemeinen den EU-Mehrwert früherer Maßnahmen. Die Gesamtbewertung des MFA-Instruments für den Zeitraum, über den sich die Meta-Bewertung erstreckt, fällt sehr positiv aus und zeigt, dass Makrofinanzhilfen zur Stabilisierung der Volkswirtschaften der Empfängerländer beigetragen haben. Es wurde festgestellt, dass Makrofinanzhilfen für den EU-Haushalt sehr kosteneffizient sind. Die an Makrofinanzhilfen geknüpften Auflagen haben sich als relevant erwiesen und sind gut mit anderen EU-Instrumenten in den Nachbarschafts- und Heranführungsländern abgestimmt.

Im Rahmen der Bewertung wurden allerdings mehrere Bereiche ermittelt, in denen Verbesserungsbedarf besteht: i) *Gleichzeitigkeit mit IWF-Unterstützung:* Wenngleich nachgewiesen wurde, dass die Verbindung mit der Unterstützung durch den IWF einen Mehrwert schafft, kam es bei der Umsetzung von Makrofinanzhilfen mitunter zu Verzögerungen, da Makrofinanzhilfen strikt davon abhängig gemacht werden, dass die Empfänger eine zufriedenstellende Erfolgsbilanz bei der Durchführung des IWF-Programms vorweisen können. ii) *Langwieriges Beschlussfassungsverfahren für ein Kriseninstrument:* Es wurde festgestellt, dass durch die Dauer der Standardverfahren Verzögerungen verursacht werden, die eine rasche Bereitstellung der Makrofinanzhilfe bremsen. Die Kommission wollte 2011 eine Rahmenverordnung für Makrofinanzhilfen auf den Weg bringen, um das Instrument durch eine Straffung des Beschlussfassungsverfahrens wirksamer zu machen, doch konnte keine Einigung über für alle EU-Organe akzeptable Rechtsvorschriften erzielt werden. Die jüngsten Erfahrungen mit dem COVID-19-Paket und der Makrofinanzhilfe für die Ukraine nach der russischen Invasion haben allerdings gezeigt, dass die derzeitigen EU-Verfahren doch eine sehr rasche Annahme ermöglichen können, wenn alle Organe die in besonders dringenden Fällen verfügbare Verfahrensflexibilität in vollem Umfang ausschöpfen. iii) *Umfang der finanziellen Unterstützung:* Die Auswirkungen der MFA-Maßnahmen stehen im Verhältnis zur Höhe der finanziellen Unterstützung. Es ist nicht vollständig geklärt, inwieweit die diesbezüglich festgelegten Obergrenzen für den Beitrag zur verbleibenden Finanzierungslücke ausreichende Flexibilität bieten. iv) *Ändern sich während einer Maßnahme die Umstände, könnte mit einer gewissen Flexibilität zur Anpassung politischer Auflagen* dafür gesorgt werden, dass wesentliche politische Reformen wirksamer durch Makrofinanzhilfen verankert und begleitet werden. v) *Begrenzte Sichtbarkeit von MFA-Maßnahmen:* Es könnten verschiedene Elemente geprüft werden, unter anderem mit Blick auf die Verbreitung der Ergebnisse von Ex-post-Bewertungen.

Der Rahmen für Ex-post-Bewertungen von Makrofinanzhilfen ist insgesamt angemessen und nützlich. Ex-post-Bewertungen wurden nach hohen Standards durchgeführt und durch die Einführung der Leitlinien für eine bessere Rechtsetzung weiter verbessert.

Die beigefügte Arbeitsunterlage der Kommissionsdienststellen enthält eine umfassende Bewertung der MFA-Maßnahmen, die in diese Zusammenfassung eingeflossen ist.