



Brüssel, den 7.7.2020
COM(2020) 296 final

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

über die Durchführung der Makrofinanzhilfen für Drittländer im Jahr 2019

{SWD(2020) 125 final}

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

über die Durchführung der Makrofinanzhilfen für Drittländer im Jahr 2019

INHALT

1	EINLEITUNG	3
2	MAßNAHMEN IM RAHMEN DER MAKROFINANZHILFE 2019	4
2.1	Überblick.....	4
2.2	Einzelne MFA-Maßnahmen in den Empfängerländern im Jahr 2019.....	6
2.2.1	<i>Tunesien</i>	6
2.2.2	<i>Jordanien</i>	7
2.2.3	<i>Republik Moldau</i>	8
2.2.4	<i>Georgien</i>	9
2.2.5	<i>Ukraine</i>	10
3	GEWÄHRLEISTUNG DER ORDNUNGSGEMÄßEN VERWENDUNG DER MFA-MITTEL: OPERATIVE BEWERTUNGEN, EX-POST-BEWERTUNGEN UND PRÜFUNGEN	11
3.1	Operative Bewertungen.....	11
3.2	Ex-post-Bewertungen.....	12
3.2.1	Tunesien – MFA I	12
3.2.2	Georgien – MFA II.....	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
5.1	Bereitstellung einer Makrofinanzhilfe für Erweiterungs- und Nachbarschaftspartner vor dem Hintergrund der COVID-19-Pandemie	17

BERICHT DER KOMMISSION AN DAS EUROPÄISCHE PARLAMENT UND DEN RAT

über die Durchführung der Makrofinanzhilfen für Drittländer im Jahr 2019¹

1 Einleitung

Die Makrofinanzhilfe (Macro-Financial Assistance – MFA) ist ein EU-Finanzierungsinstrument² für Partnerländer, die von einer Zahlungsbilanzkrise betroffen sind. Makrofinanzhilfen tragen dazu bei, die gesamtwirtschaftliche und finanzielle Stabilität von Nachbarländern der EU oder Staaten, die der EU geografisch nahe stehen, zu stärken, und fördern gleichzeitig die Umsetzung von Strukturreformen. Makrofinanzhilfen setzen ein mit dem Internationalen Währungsfonds (IWF) abgeschlossenes Anpassungs- und Reformprogramm, in dessen Rahmen Auszahlungen stattfinden, voraus und ergänzen dieses. Das Partnerland wird im Rahmen der Bekämpfung seiner Schwierigkeiten bezüglich der Zahlungsbilanz entlastet und es eröffnet sich ihm somit unter anderem die Möglichkeit, seinen haushaltspolitischen Spielraum auszuweiten sowie Verbesserungen bei der Tragfähigkeit seiner Verschuldung zu erreichen, außerdem erhält es Unterstützung dabei, sein Augenmerk auf nötige Reformen zu richten. Indem sie eine reibungslosere Anpassung an den makroökonomischen Anpassungspfad erlauben, können MFA-Programme zur sozialen Entwicklung beitragen, was wiederum dem Land mehr Zeit und vielfältigere Möglichkeiten für die Bewältigung der grundlegenden Ursachen seiner Krise verschafft.

Makrofinanzhilfen werden meist in Form von Darlehen gewährt, für welche die Kommission die erforderlichen Mittel an den Kapitalmärkten aufnimmt und an das Empfängerland weiterreicht, oder in einigen Fällen als nicht rückzahlbare Zuschüsse aus dem EU-Haushalt oder in Form einer Kombination aus Darlehen und Zuschüssen.

Makrofinanzhilfen werden in Tranchen ausgezahlt, und zwar nur dann, wenn bestimmte Strukturreformkriterien erfüllt sind. Dies fördert die Umsetzung entschlossener Anpassungs- und Reformmaßnahmen, die darauf abzielen, die Wirtschaft des Empfängerlands zu langfristiger Tragfähigkeit zurückzuführen. Makrofinanzhilfen setzen auch die Achtung der Menschenrechte, die Rechtsstaatlichkeit und wirkungsvolle demokratische Mechanismen im Empfängerland voraus. 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

¹ Dieser Bericht stützt sich auf Informationen, die bis Mai 2020 vorgelegt wurden.

² Die Rechtsgrundlage für Makrofinanzhilfen für Nicht-EU-Länder, die keine Entwicklungsländer sind, bilden die Artikel 212 und 213 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV).

politisch wirksam eingreifen³ kann. Diese Ansicht wird von den Ergebnissen mehrerer unabhängiger *Ex-post*-Bewertungen über abgeschlossene MFA-Programme⁴ bestätigt.

Im Gegensatz zu anderen Außenfinanzierungsinstrumenten der EU stellt die Makrofinanzhilfe nicht auf regelmäßiger, programmierbarer Basis finanzielle Mittel bereit. Daher werden auch wieder unter dem Mehrjährigen Finanzrahmen 2021-2027 spezifische MFA-Programme auf der Grundlage gesonderter Ad-hoc-Beschlüsse auf den Weg gebracht werden. Für Makrofinanzhilfen gilt das ordentliche Gesetzgebungsverfahren, das für jedes Programm die Zustimmung des Europäischen Parlaments und des Rates erfordert.

Der vorliegende Jahresbericht wird im Einklang mit den Informationspflichten der Kommission gemäß den verschiedenen 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-Programme.

2 MAßNAHMEN IM RAHMEN DER MAKROFINANZHILFE 2019⁵

2.1 Überblick

Kennzeichnend für das Jahr 2019 war der erfolgreiche Abschluss der MFA-Maßnahmen in Jordanien und Tunesien; die Kommission zahlte die letzten Tranchen für beide Programme im Laufe des Jahres aus. Ferner waren erneut Fortschritte bei der Durchführung des laufenden MFA-Programms in der Republik Moldau zu verzeichnen, bei dem wesentliche Verzögerungen aufgetreten waren; die Durchführung des MFA-Programms in der Ukraine kam voran und wurde im Mai 2020 schließlich erfolgreich abgeschlossen. Die Kommission unterbreitete im September 2019 den Vorschlag, in der Folgezeit ein weiteres MFA-Programm zugunsten Jordaniens durchzuführen; dieses wurde schließlich im Januar 2020 von den gesetzgebenden Organen genehmigt.

Der Stand der Umsetzung der MFA-Programme stellt sich 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 Darlehen⁶, 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 ausgezahlt. Die zweite Tranche in Höhe von 150 Mio. EUR wurde am 24. Juni

³ Makrofinanzhilfen ergänzen zudem weitere außenpolitische Maßnahmen oder Instrumente der EU für den Nachbarschaftsraum, einschließlich der Budgethilfe. Der Bericht über die Budgethilfe für das Jahr 2019 ist abrufbar unter: https://www.euneighbours.eu/sites/default/files/publications/2019-10/budget_support_trends_and_results_2019.pdf

⁴ 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_de

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

2019 freigegeben, und die dritte und letzte Tranche in Höhe von 150 Mio. EUR schließlich am 30. Oktober 2019.

- **Jordanien – MFA II:** Am 14. Dezember 2016 verabschiedeten die gesetzgebenden Organe einen Beschluss⁷ zur Bereitstellung einer weiteren Makrofinanzhilfe für Jordanien (MFA II) von bis zu 200 Mio. EUR, vollständig in Form von Darlehen, als Nachfolge-MFA der im Jahr 2015 abgeschlossenen Maßnahme im Umfang von 180 Mio. EUR. Am 19. September 2017 wurde die MoU zwischen der EU und Jordanien unterzeichnet. Die erste Tranche in Höhe von 100 Mio. EUR wurde am 17. Oktober 2017 ausgezahlt, während die zweite und letzte Auszahlung am 3. Juli 2019 stattfand.
- **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 Darlehensvereinbarung und die Zuschussvereinbarung zwischen der EU und der Republik Moldau traten im Januar 2018 in Kraft. Da die politischen Vorbedingungen nicht erfüllt waren, wurde das MFA-Programm allerdings zwischen Juni 2018 und Juni 2019 ausgesetzt. Nach dem Regierungswechsel im Juni 2019 und erneuten Bemühungen um Reformen gab die EU schließlich im Oktober 2019 die erste Tranche in Höhe von 30 Mio. EUR (20 Mio. EUR in Form von Darlehen und 10 Mio. EUR in Form von Zuschüssen) frei. Die zweite Tranche könnte möglicherweise im Jahr 2020 folgen, sofern alle Auflagen erfüllt sind. Das Programm läuft im Juli 2020 aus.
- **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. Hiervon sollen 35 Mio. EUR in Form von Darlehen und 10 Mio. EUR in Form von Zuschüssen bereitgestellt werden. 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, während die zweite Tranche in Höhe von 25 Mio. EUR (20 Mio. EUR in Form von Darlehen und 5 Mio. EUR in Form von Zuschüssen) im Jahr 2020 ausgezahlt werden dürfte, sofern Fortschritte bezüglich der verbleibenden politischen Auflagen erzielt und das IWF-Programm planmäßig umgesetzt werden.
- **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 Darlehensvereinbarung 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, während die zweite und letzte Tranche in Höhe von 500 Mio. EUR im Mai 2020 freigegeben wurde.

⁷ 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).

Im Jahr 2019 wurden insgesamt 430 Mio. EUR (420 Mio. EUR in Form von Darlehen und 10 Mio. EUR in Form von Zuschüssen) ausgezahlt. Den Anhängen 1A und 1B sind weitere Einzelheiten zum Stand der Auszahlungen nach Ländern und Regionen Ende Dezember 2019 zu entnehmen.

2.2 Einzelne MFA-Maßnahmen in den Empfängerländern im Jahr 2019

2.2.1 Tunesien

Aufgrund des komplexen politischen und wirtschaftlichen Übergangs nach der Revolution von 2011 und des entsprechenden Regimewechsels 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.

Das wirtschaftliche Wachstum blieb nach einer leichten Verbesserung im Jahr 2018 (2,7 %) und einer mageren durchschnittlichen Steigerung um 1,4 % pro Jahr im Zeitraum 2015 bis 2017 im Jahr 2019 weiter verhalten, es betrug schätzungsweise 1 %. Die Arbeitslosenquote verharrte im letzten Quartal des Jahres 2019 auf einem kontinuierlich hohen Stand bei etwa 15 % (dabei fielen die Quoten für Frauen und Jugendliche deutlich höher aus), die Inflation betrug nach einem Jahrzehnt-Hoch von 7,8 %, das im Juni 2018 erreicht war, im Jahr 2019 durchschnittlich 6,75 %. Obwohl sich der Tourismus gut entwickelt hat, bleibt das Leistungsbilanzdefizit auf einem sehr hohen Niveau (im Jahr 2019 lag es bei schätzungsweise 10,3 %, wenn auch im Vergleich zu 2018, wo es 11,3 % betrug, ein Rückgang zu beobachten war) und stellt eine wesentliche Quelle für Anfälligkeiten dar. Die Auslandsverschuldung nahm 2019 weiter zu (am Ende des dritten Quartals 2019 lag sie bei schätzungsweise 88,7 % des BIP, gegenüber 82,3 % zum gleichen Zeitpunkt im Jahr 2018). Die Schuldendienstlast steigt weiter an und hat sich seit 2010, bei Angabe in Dinar (aktueller Wert), beinahe verdreifacht. Nach einem Rekordtief im September 2018, bei dem die Devisenreserven den Einfuhrbedarf von 69 Tagen abdeckten, erholten sich diese im Jahr 2019 leicht und stiegen auf einen Wert, der der Deckung des Einfuhrbedarfs von etwa 110 Tagen entspricht. Das Haushaltsdefizit bewegte sich im Jahr 2018 im Bereich von 4,9 % des BIP und war vermutlich bis Ende 2019 leicht auf 4,5 % gefallen. Nach den starken Zunahmen, die in den vergangenen Jahren verzeichnet wurden, dürfte die Staatsverschuldung im Jahr 2019 konstant bei etwa 77 % des BIP geblieben sein.

Im Juni 2013 ging Tunesien erstmals eine Bereitschaftskreditvereinbarung über 1,75 Mrd. USD mit dem IWF ein. Die Vereinbarung lief im Dezember 2015 aus. Am 20. Mai 2016 billigte das IWF-Exekutivdirektorium eine auf vier Jahre ausgelegte erweiterte Fondsfazilität für Tunesien in Höhe von insgesamt 2,9 Mrd. USD (375 % der Quote), mit dem das Programm für Wirtschafts- und Finanzreformen des Landes unterstützt werden soll. Nach Billigung des Programms (Juni 2016) und fünf Programmüberprüfungen (Juni 2017, März 2018, Juli 2018, September 2018 und Juni 2019) wurden bisher 1,6 Mrd. USD ausgezahlt. Während der fachliche Austausch weiter gepflegt wurde, hielt sich der Fortschritt des Programms im Verlauf der letzten Monate des Jahres in Grenzen, was teilweise auf den anspruchsvollen Wahlzeitplan (Parlaments- und Präsidentschaftswahlen) sowie die langwierige Regierungsbildung zurückzuführen ist. Die erweiterte Fondsfazilität wurde schließlich im April 2020 gekündigt; zu diesem Zeitpunkt ersuchte Tunesien den IWF um eine neue Soforthilfe im Rahmen des Schnellfinanzierungsinstruments, um den Bedarf, der durch den Ausbruch der COVID-19-Pandemie entstanden war, zu decken.

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 August 2015 eine zweite MFA-Maßnahme (MFA II), die vom Europäischen Parlament und dem Rat im Juli 2016 gebilligt wurde. Die im Rahmen der Maßnahme verhängten politischen Auflagen zielten hauptsächlich auf die Stärkung der öffentlichen Finanzverwaltung und die Finanzpolitik, die Bekämpfung von Korruption, das Sozialschutzsystem, die Finanzregulierung und den Arbeitsmarkt sowie eine Verbesserung der Rahmenbedingungen für Unternehmen in Tunesien ab. Die ersten 200 Mio. EUR (von insgesamt 500 Mio. EUR) wurden in Form von Darlehen im Oktober 2017 ausgezahlt. Nachdem die entsprechenden politischen Auflagen erfüllt waren, erfolgte die Auszahlung der zweiten und dritten Tranche (in Höhe von je 150 Mio. EUR) im Juli und November 2019, womit das Programm erfolgreich abgeschlossen wurde.

2.2.2 *Jordanien*

Die Instabilität in der Region hemmte auch weiterhin die Zahlungsbilanz und den Haushalt Jordaniens. In den ersten drei Quartalen des Jahres 2019 blieb das reale BIP mit einem Wert von etwa 2 % im Vorjahresvergleich relativ konstant. Dies reichte nicht aus, um eine Zunahme der Arbeitslosenquote zu verhindern, welche im dritten Quartal 2019 auf 19,1 % stieg, während sie im gleichen Quartal des Jahres 2018 bei 18,6 % gelegen hatte. Ende 2019 war zudem die Inflation stark rückläufig, was den Verbraucherpreisindex um 0,3 % anhob, im Jahr 2018 waren es 4,5 % gewesen. Die Fortschritte bei der Haushaltskonsolidierung konnten nicht weitergeführt werden. Das Gesamthaushaltsdefizit stieg im Laufe der ersten elf Monate des Jahres 2019 auf 4,5 % des BIP, während es im gleichen Zeitraum des Jahres 2018 bei 3,5 % des BIP gelegen hatte; hierbei sind die ausländischen Finanzhilfen bereits berücksichtigt.

Die Bruttostaatsverschuldung von Jordanien stieg Ende Oktober 2019 auf 96,9 % des BIP, Ende 2018 hatte sie bei 94,4 % des BIP gelegen. Die Auslandsverschuldung belief sich Ende Oktober 2019 auf 40,1 % des BIP. Etwa 73 % der Auslandsverschuldung Jordaniens lautet auf USD, an den die jordanische Währung gebunden ist, gleichzeitig wird etwa die Hälfte dieser Verpflichtungen Kreditgebern aus dem öffentlichen Sektor geschuldet.

Die nominalen Ausfuhren wuchsen um 8,6 %, während der Wert der Einfuhren in den ersten zehn Monaten des Jahres 2019 um 5,5 % fiel. Zusammen mit einem Anstieg bei den Reiseverkehrseinnahmen (9,9 %) trug dies in den ersten neun Monaten des Jahres 2019 zu einem erheblichen Rückgang des Leistungsbilanzdefizits auf 3,4 % des BIP (oder 4,8 % des BIP ohne Berücksichtigung der Zuschüsse) bei, während es zu Ende des gleichen Zeitraumes im Jahr 2018 noch 9,3 % des BIP betragen hatte.

Die Außenfinanzierungsbedingungen haben sich verschlechtert. Der bereits in den Vorjahren zu beobachtende Rückgang beim Zufluss ausländischer Direktinvestitionen setzte sich fort und im Laufe der ersten drei Quartale 2019 stellte sich ein Nettozufluss von 473,1 Mio. JOD ein, gegenüber einem Nettozufluss von 542,5 Mio. JOD im gleichen Zeitraum im Jahr 2018. Mit diesem Nettozufluss von etwa 2 % des BIP im Jahr 2019 liegt Jordanien leicht hinter den übrigen Ländern in ähnlicher Situation (Ägypten und Tunesien). Dies ist auf eine Kombination mehrerer Faktoren zurückzuführen, wie den Syrien-Konflikt, die Unsicherheit in der Region, die steigende Staatsverschuldung, die ungünstigen Rahmenbedingungen für Unternehmen sowie die niedrige Wettbewerbsfähigkeit der Wirtschaft.

Ende November 2019 standen die Bruttodevisenreserven (inklusive Gold und Reserven in SZR) bei 13,7 Mrd. USD (was etwa 7½ Monate des Einfuhrbedarfs eines Jahres abdeckt), damit war ein Anstieg gegenüber Ende 2018, als sie bei 12,5 Mrd. USD lagen, zu beobachten.

Die Mittel aus dem zweiten MFA-Programm für Jordanien (200 Mio. EUR in Form von Darlehen) wurden im Oktober 2017 (100 Mio. EUR) und im Juli 2019 (100 Mio. EUR) ausgezahlt. Die im Rahmen der Maßnahme verhängten politischen Auflagen zielten auf die Stärkung der Wirtschaft Jordaniens im Zusammenhang mit öffentlicher Finanzverwaltung, der Steuerpolitik, sozialen Sicherheitsnetzen, dem Bildungssystem und Weiterbildungsmöglichkeiten sowie auf die Arbeitsmarktpolitik des Landes ab; ein Ausbau der Beschäftigungsmöglichkeiten ist vorgesehen, was der jordanischen Bevölkerung wie den in Jordanien lebenden syrischen Flüchtlingen gleichermaßen zugutekommt.

Nachdem die jordanischen Behörden einen Antrag auf ein neues MFA-Programm gestellt hatten, nahm die Kommission am 6. September 2019 einen Vorschlag für ein drittes MFA-Programm in Höhe von 500 Mio. EUR in Form von Darlehen an. Der Vorschlag wurde am Mittwoch, 15. Januar 2020 vom Europäischen Parlament und vom Rat angenommen. Er sieht die Auszahlung von 300 Mio. EUR im Jahr 2020 sowie von 200 Mio. EUR im Jahr 2021 vor, allerdings ist dies an eine entsprechende Umsetzung des Programms geknüpft.

Am 30. Januar 2020 erzielten der IWF und Jordanien eine Vereinbarung auf Stabsebene über eine neue auf vier Jahre ausgelegte erweiterte Fondsfazilität in Höhe von etwa 1,3 Mrd. USD. Diese Vereinbarung wurde am Mittwoch, 25. März 2020 vom Exekutivdirektorium gebilligt.

2.2.3 Republik Moldau

Die wirtschaftliche Lage in der Republik Moldau, die sich weiter von der Bankenkrise der Jahre 2014-2015 erholt, ist seit einigen Jahren relativ stabil. Im Jahr 2019 stieg das reale BIP nach einer deutlichen Abnahme im vierten Quartal um 3,6 %.

Die Inflation beschleunigte sich im Jahr 2019 stark und lag im Dezember bei 7,5 % (Vorjahresvergleich). Es ist jedoch zu erwarten, dass sie im Jahr 2020 wieder abnimmt und sich in Richtung des Zieles der Nationalbank der Republik Moldau von 5 % \pm 1,5 % bewegt, denn der Einfluss der Faktoren, die im Jahr 2019 die wichtigsten Triebkräfte der Inflation darstellten, etwa Lebensmittel und die Wirkung regulierter Preise, soll abnehmen. Nach einer Stabilisierung der Staatsfinanzen in den Jahren 2017 und 2018 verschlechterte sich die Haushaltslage in der ersten Hälfte des Jahres 2019 aufgrund einer Reihe wahlbezogener Reformen sowie einer Unterbrechung bei der Außenfinanzierung. Doch in Folge einiger korrektiver Maßnahmen, die im August 2019 ergriffen wurden, betrug das Haushaltsdefizit für 2019 schließlich 1,5 % des BIP.

Das Leistungsbilanzdefizit nahm 2018 und 2019 erheblich zu und erreichte im dritten Quartal 2019 11,5 % des BIP, während es 2017 bei 5,8 % des BIP gelegen hatte. Die Verschlechterung spiegelt die starke Zunahme der Einfuhren nicht-energetischer Güter wider, die durch die gestiegene Konsumnachfrage befeuert wird. Das Außenhandelsdefizit wurde teilweise durch Heimatüberweisungen ausgeglichen, die im Jahr 2019 bei etwa 15 % des BIP lagen. Die ausländischen Direktinvestitionen waren in den vergangenen Jahren mit ungefähr 2 % des BIP gering, 2019 nahmen sie jedoch dank eines Eurobonds, der von einem großen moldauischen, in Zypern angemeldeten Unternehmen aus dem Agrarsektor emittiert wurde, erheblich zu. Das Reservenniveau liegt deutlich über dem im IWF-Programm vorgeschriebenen Ziel und belief sich Ende

Dezember 2019 auf 3,1 Mrd. USD (was einer Deckung des Einfuhrbedarfs von 5 Monaten entspricht).

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 in Höhe von 183 Mio. USD. Der IWF schloss die vierte und fünfte Überprüfung während der Geltungsdauer der erweiterten Kreditfazilität und der erweiterten Fondsfazilität im September 2019 ab und stellte 24 Mio. SZR (etwa 33,8 Mio. USD) zur Verfügung. Die sechste und letzte Programmüberprüfung wurde im März 2020 fertiggestellt.

Im September 2017 nahmen das Europäische Parlament und der Rat einen Beschluss über die Bereitstellung von Makrofinanzhilfen 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; Unternehmensführung und Aufsicht im Finanzsektor, Bekämpfung von Korruption und Geldwäsche; Reformen im Energiesektor und Verbesserung der Rahmenbedingungen für Unternehmen; sowie die Verwirklichung der vertieften und umfassenden Freihandelszonen.

Nach der undurchsichtigen Annullierung der Bürgermeisterwahl in Chisinau wurde die Auszahlung der ersten Tranche im Juni 2018 auf Eis gelegt. Nach dem Regierungswechsel im Juni 2019 und erneuten Bemühungen um Reformen, die auch die Erfüllung der verbleibenden MoU-Auflagen beinhalteten, wurde im Oktober 2019 der Beschluss gefasst, die erste Auszahlung freizugeben. Da im Zusammenhang mit den politischen Vorbedingungen verschiedene Aufgaben erst noch zu erfüllen sind, könnte die Freigabe der zweiten Tranche möglicherweise im Jahr 2020 erfolgen; mit großer Wahrscheinlichkeit wird es nicht zu einer Auszahlung der dritten Tranche kommen, da das Programm im Juli 2020 ausläuft.

2.2.4 Georgien

Schätzungen zufolge stieg das reale BIP Georgiens 2019, angekurbelt von sowohl der Auslands- wie auch der Inlandsnachfrage, um 5,2 %. Vorläufige Daten erlauben die Schätzung, dass das Defizit des gesamtstaatlichen Haushalts von unter 0,9 % des BIP im Jahr 2018 auf beinahe 3 % des BIP im Jahr 2019 gestiegen ist. Die öffentliche Schuldenquote betrug im Jahr 2019 etwa 41 % des BIP, was bedeutet, dass es seit dem Jahr 2018, als ein Wert von 40,4 % des BIP vorlag, einen leichten Anstieg gegeben hat. Die Zahlungsbilanz Georgiens hat sich im Laufe des Jahres 2019 wesentlich verbessert, was hauptsächlich den steigenden Exporten zu verdanken ist; so kam es zu einem Rückgang des Leistungsbilanzdefizits auf etwa 3 % des BIP in den ersten drei Quartalen des Jahres 2019. Die Devisenreserven des Landes sind in den letzten Jahren gestiegen und betragen Ende 2019 3,5 Mrd. USD (dies entspricht einer Deckung des Einfuhrbedarfs von fast 4 Monaten).

Im April 2017 haben sich Georgien und der IWF auf eine erweiterte Vereinbarung im Rahmen der erweiterten Fondsfazilität in Höhe von 290 Mio. USD verständigt, deren Geltungsdauer Ende 2019 um ein Jahr verlängert wurde und nun bis April 2021 läuft. Das Programm zur erweiterten Fondsfazilität befindet sich auf einem guten Weg. Bei der Durchführung der fünf Programmüberprüfungen wurde der ursprüngliche Zeitplan weitestgehend eingehalten. Im Dezember 2019 erzielten der IWF und die georgischen Behörden eine Vereinbarung auf Stabsebene zur fünften Programmüberprüfung, die die Auszahlung von etwa 41,4 Mio. USD an Georgien ermöglichte.

Georgien beantragte im Juni 2017 bei der EU⁸ weitere Makrofinanzhilfen. Das Europäische Parlament und der Rat verabschiedeten im April 2018 den Beschluss über die neue MFA-Maßnahme, der die Auszahlung von bis zu 45 Mio. EUR (10 Mio. EUR in Form von Zuschüssen und 35 Mio. EUR in Form von Darlehen) vorsieht. 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 ausgezahlt. Den nächsten Schritt bei der Umsetzung des MFA-Programms bildet die 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), sobald Georgien alle entsprechenden politischen Auflagen erfüllt. Neben den politischen Vorbedingungen sowie den guten Fortschritten bei der Durchführung des IWF-Programms sollen auch diese besonderen Auflagen die Wirtschaft Georgiens im Bereich der öffentlichen Finanzverwaltung, den Finanzsektor, sozial- und arbeitsmarktpolitische Maßnahmen sowie die Rahmenbedingungen für Unternehmen stärken. Die Arbeiten an der Umsetzung dieser Auflagen sind bereits weit fortgeschritten, aber noch nicht vollständig abgeschlossen.

2.2.5 *Ukraine*

Nach der schweren Rezession in den Jahren 2014 und 2015, in der das BIP um mehr als 16 % schrumpfte, kehrte die Wirtschaft der Ukraine im Jahr 2016 wieder auf einen positiven Wachstumskurs zurück und nimmt seitdem immer mehr Fahrt auf. Das reale BIP wuchs im dritten Quartal von 2019 um 4,1 % im Vergleich zum Vorjahr. Während die wirtschaftliche Erholung vom Bedarf gesteuert wurde, verharrte die Bruttoanlageinvestition auf einem historisch niedrigen Niveau von etwa 17 % des BIP und lag damit deutlich unter dem Peer-Gruppen-Wert von über 25 %, der von Ländern in diesem Entwicklungsstadium erwartet werden kann. Die Arbeitslosenquote ging im zweiten Quartal 2019 auf 8,5 % zurück, der Höchstwert von 10,1 % war Anfang 2017 aufgetreten. Die nominalen Durchschnittslöhne erreichten dank einer Wachstumsrate von 16,4 % gegenüber dem Vorjahresmonat im Oktober 2019 den Gegenwert von etwa 430 USD, was eine Erhöhung des realen Wertes um etwa 11 % beinhaltet. Die Verbraucherpreisinflation verlangsamte sich erheblich von 14,1 % im Januar 2018 auf 4,1 % im Dezember 2019, womit die Nationalbank der Ukraine ihr mittelfristiges Inflationsziel von 4 bis 6 % bis Ende 2019 erreichen konnte. Die ukrainische Regierung konnte in den vergangenen fünf Jahren außerdem erhebliche Fortschritte bei der Konsolidierung ihrer öffentlichen Finanzen erzielen. Das Gesamthaushaltsdefizit wurde von 4,5 % des BIP im Jahr 2014 auf 2,0 % im Jahr 2019 gesenkt. Die Bruttoverschuldung des Staates konnte von 80,9 % des BIP im Jahr 2016 auf 50,3 % des BIP im Jahr 2019 verringert werden.

Auch wenn das Gesamtvolumen der Im- und Exporte von Gütern und Dienstleistungen seit 2015 abgenommen hat, ist die Ukraine doch nach wie vor eine sehr offene Volkswirtschaft. Der Rückgang der Ausfuhren ist ausgeprägter als die Verringerung der Importe, was erklärt, warum der Negativsaldo der Waren- und Dienstleistungsbilanz im gleichen Zeitraum von 2,6 % des BIP auf 8,5 % gewachsen ist. Das Leistungsbilanzdefizit fiel dank erheblicher und wachsender Auslandserträge, die vor allem durch Heimatüberweisungen aus dem Ausland entstanden, deutlich geringer aus (1,9 % des BIP im Jahr 2017, 3,3 % im Jahr 2018 und schätzungsweise 2,5 % im Jahr

⁸ Die ersten zwei Makrofinanzhilfen für Georgien wurden auf der internationalen Geberkonferenz im Oktober 2008 in Brüssel zugesagt. Diese Maßnahmen im Umfang von je 46 Mio. EUR wurden in den Zeiträumen 2009 bis 2010 und 2015 bis 2017 umgesetzt.

2019). Der Zufluss ausländischer Direktinvestitionen blieb 2019 mit 2,8 Mrd. USD bzw. 2,0 % des BIP eher gering. Private sowie öffentliche Wertpapier- und sonstige Kapitalanlagen waren hingegen stark genug, um sicherzustellen, dass die Gesamtbilanz, die auch ausländische Einwohner berücksichtigt, positiv ausfiel und im Jahr 2019 auf 2,7 Mrd. USD bzw. 1,9 % des BIP anwuchs. Die Ukraine senkte ihre Bruttoauslandsverschuldung von 129 % des BIP im Jahr 2015 auf 79,5 % im Jahr 2019. Die amtlichen Reserven wuchsen von 17,8 Mrd. USD im Juli 2018 auf 25,3 Mrd. USD im Dezember 2019 an, was einer Deckung des Einfuhrbedarfs an Gütern und Dienstleistungen von 4 Monaten entspricht. Der starke Liquiditätszufluss aus dem Ausland führte zu einer höheren Nachfrage nach der Hrywnja, welche 2019 eine Aufwertung um 14,7 % gegenüber dem US-Dollar erfahren hat. Um den Wertzuwachs zu dämpfen und entsprechend Reserven vorhalten zu können, griff die Nationalbank in den Devisenmarkt ein und kaufte im Jahr 2019 7,9 Mrd. USD von Inlandsbanken, 2018 waren es 1,4 Mrd. USD gewesen.

Zwischen 2014 und 2018 zahlte die EU im Rahmen von vier aufeinanderfolgenden MFA-Programmen der Ukraine insgesamt 3,3 Mrd. EUR in Form von zinsgünstigen Darlehen aus. Die aktuelle MFA-Maßnahme, die die Auszahlung von 1 Mrd. EUR in Form von Darlehen vorsieht, wurde im Juli 2018 gebilligt. Die im Rahmen der Maßnahme verhängten politischen Auflagen konzentrieren sich hauptsächlich auf die Verbesserung der öffentlichen Finanzverwaltung, die Bekämpfung der Korruption sowie auf Reformen in Staatsunternehmen und in der Sozialpolitik. Die erste Tranche in Höhe von 500 Mio. EUR wurde im November 2018 ausgezahlt. Die zweite und letzte Tranche in Höhe von 500 Mio. EUR wurde im Mai 2020 freigegeben, womit das Programm erfolgreich abgeschlossen wurde.

Der IWF erzielte im Dezember 2019 hinsichtlich einer neuen Maßnahme für die Ukraine eine Vereinbarung auf Stabsebene (eine auf drei Jahre ausgelegte Erweiterte Fondsfazilität in Höhe von 5,5 Mrd. USD). Darüber hinaus emittierte die Regierung im Jahr 2019 227,6 Mrd. UAH an Schulden auf dem heimischen Primärmarkt, das bedeutet also 114 % mehr als noch 2018, bezogen auf die Durchschnittserträge und unter Berücksichtigung aller Laufzeiten; sie fielen von 19 % im Januar auf 11,6 % im Dezember. Im gleichen Zeitraum fielen ebenso die Finanzierungskosten in US-Dollar und Euro von 6,5 % auf 3,7 % bzw. von 4,5 % auf 2,2 %.

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.

Im Jahr 2019 wurden keinerlei operative Bewertungen im Zusammenhang mit neuen MFA-Programmen eingeleitet. Im ersten Halbjahr 2020 wird eine operative Bewertung durchgeführt werden, die das neue Programm für Jordanien, MFA III, betrachtet.

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*-Bewertungen⁹ durch, um deren Auswirkungen zu bewerten. Die Hauptziele dieser Bewertungen bestehen darin:

- i. die Auswirkungen der Makrofinanzhilfen 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-II-Maßnahme für Georgien und die MFA-Maßnahme für die Kirgisische Republik wurden 2019 abgeschlossen und im Dezember des gleichen Jahres veröffentlicht. Eine Zusammenfassung der wichtigsten Ergebnisse dieser Bewertungen findet sich auch im MFA-Jahresbericht 2018. Im Jahr 2019 erhielt die Kommission außerdem den Bericht der externen Auftragnehmer zur *Ex-post*-Bewertung für das MFA-I-Programm in Tunesien. Die begleitenden Arbeitsunterlagen der Kommissionsdienststellen erstellt die Generaldirektion Wirtschaft und Finanzen; sie werden in der ersten Hälfte des Jahres 2020 abgeschlossen und veröffentlicht.

Schließlich leitete die Kommission im Jahr 2019 die *Ex-post*-Bewertungen für das dritte MFA-Programm in der Ukraine ein. Der von externen Auftragnehmern zu diesen *Ex-post*-Bewertungen erarbeitete Bericht sowie die begleitenden Arbeitsunterlagen der Kommissionsdienststellen werden voraussichtlich im Lauf von 2020 abgeschlossen und veröffentlicht.

3.2.1 Tunesien – MFA I

Die *Ex-post*-Bewertung des Programms MFA I in Tunesien (umgesetzt im Zeitraum 2014 bis 2017) ergab, dass die Makrofinanzhilfe der EU relevant, kohärent und wirksam war und effizient durchgeführt wurde.

In absoluten Zahlen stellte das MFA-Programm für Tunesien zum Zeitpunkt seiner Annahme die drittgrößte MFA-Maßnahme seit dem Jahr 2000 dar und entsprach 2015 und 2017 0,5 % bzw. 0,3 % des BIP. Die wichtigsten der befragten Interessenträger waren sich darüber einig, dass die Aufstockung der Makrofinanzhilfe von den ursprünglich vorgeschlagenen 250 Mio. EUR auf 300 Mio. EUR eine angemessene Entscheidung darstellt. Die MFA in Höhe von 300 Mio. EUR hat die Form eines Darlehens zu äußerst günstigen Bedingungen, die auf dem Markt nicht verfügbar gewesen wären. Bei der Durchführung der MFA-Maßnahme traten zwar Verzögerungen auf, diese minderten angesichts der herrschenden gesamtwirtschaftlichen Bedingungen sowie des infolge der Terroranschläge im Jahr 2015 gestiegenen Mittelbedarfs des tunesischen Staates und seiner Schuldendienstverpflichtungen jedoch keinesfalls deren Relevanz.

⁹ 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_de

Daher wurden die Höhe, Form und zeitliche Abstimmung des MFA-I-Programms im Hinblick auf die Finanzierungsbedürfnisse Tunesiens als maßgeblich und angemessen erachtet. Die Makrofinanzhilfe hatte einen, wenn auch nur kleinen, positiven Effekt auf die Tragfähigkeit der Verschuldung und verschaffte den tunesischen Behörden zusätzlichen haushaltspolitischen Spielraum. Ihre Auflagengebundenheit war sachdienlich, entsprach der Zielsetzung des Landes und trug wesentlich dazu bei, die Aufmerksamkeit der Behörden auf Reformen zu lenken.

Die Bewertung kommt zu dem Schluss, dass das Programm eindeutig EU-Mehrwert lieferte, denn es brachte eine Entlastung hinsichtlich der Zahlungsbilanz sowie eine Ausweitung des haushaltspolitischen Spielraums, der den öffentlichen Behörden zur Verfügung steht, mit sich. Es generierte dank der günstigen Zinssätze sowie der im Vergleich zu den auf den Finanzmärkten herrschenden Bedingungen längeren Laufzeiten der MFA-Darlehen zudem finanzielle Einsparungen. Das Programm wurde – in enger Zusammenarbeit mit den tunesischen Behörden und wichtigen internationalen Partnern – effizient konzipiert und durchgeführt.

Die Bewertung stellt abschließend fest, dass die MFA I mit positiven, aber beschränkten sozialen Auswirkungen verbunden war, was sowohl mit einer Förderung der gesamtwirtschaftlichen Bedingungen (durch einen Beitrag zu einer reibungsloseren Gestaltung der Anpassung sowie die Unterstützung der Sozialausgaben) als auch mit dem direkten Einfluss der Auflagengebundenheit zusammenhängt. Diese sozialen Auswirkungen fielen wegen nicht optimaler Ausrichtung auf die Sozialausgaben jedoch eher gering aus, obwohl dies als Teil der politischen Auflagen des MFA-II-Programms angegangen worden war.

3.2.2 **Georgien – MFA II**

Die *Ex-post*-Bewertung des Programms MFA II in Georgien (umgesetzt im Zeitraum 2015 bis 2017) ergab, dass die Makrofinanzhilfe der EU relevant, kohärent und wirksam war und effizient durchgeführt wurde.

Die MFA II war ein kohärenter Bestandteil eines umfassenden EU-Hilfspakets für Georgien und verdeutlicht die enge Abstimmung der verschiedenen Maßnahmen. Der EU-Mehrwert kam am deutlichsten im Zusammenhang mit der Förderung des Strukturreformprozesses in Georgien zum Vorschein, denn so wurden wichtige Reformaufgaben des Landes abgedeckt. Die Bewertung ergab, dass einige zusätzliche strategische Maßnahmen im Gesundheitswesen und im Bankensektor ebenfalls relevant hätten sein können, allerdings galt es, dies gegen eine stringente Schwerpunktsetzung bei den Auflagen für die MFA abzuwägen. Mehrere Maßnahmen in diesen Bereichen wurden anschließend als politische Auflagen in die laufende, 2018 genehmigte MFA zugunsten Georgiens aufgenommen.

Die Bewertung kam zu dem Schluss, dass das MFA-Programm dazu beitrug, dass die Tragfähigkeit der Staatsverschuldung Georgiens verbessert werden konnte und aufgrund längerer Laufzeit und niedrigerer Zinssätze der MFA erhebliche Einsparungen ermöglichte. Das Programm wurde – in enger Zusammenarbeit mit den georgischen Behörden, dem IWF und der Weltbank – effizient konzipiert und durchgeführt. Durch Unstimmigkeiten zwischen den gesetzgebenden Organen hinsichtlich des Verfahrens kam es bei der Annahme zu einer Verzögerung. Die Bewertung ergab jedoch, dass der außergewöhnlich lange Zeitrahmen für die Genehmigung der Maßnahme nicht zu Effizienzverlusten führte, da Georgien von Ende 2010 bis Juli 2014 und von Mitte 2015 bis April 2017 nicht an einem IWF-Auszahlungsprogramm teilnahm (und somit eine Vorbedingung für die Gewährung von MFA nicht erfüllte). Somit wären selbst im Fall

einer früheren Genehmigung der Maßnahme keinerlei MFA-Auszahlungen möglich gewesen.

Die Bewertung stellte abschließend fest, dass die MFA-II-Maßnahme allgemein mit positiven sozialen Auswirkungen verbunden war. So trug sie zu einer Verbesserung der Qualität und Effizienz der öffentlichen Gesundheitsleistungen bei, wenngleich die Fortschritte in diesem Bereich uneinheitlich sind; dieses Thema soll als Teil der politischen Auflagen der 2018 genehmigten aktuellen MFA-Maßnahme angegangen werden. Die MFA-Maßnahme trug ferner zu einer reibungsloseren Gestaltung des makroökonomischen Anpassungspfads und somit zur Beibehaltung der Sozialausgaben bei.

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 eine Reihe von Änderungsanträgen, welche die politischen Vorbedingungen betreffen, zum Vorschlag der Kommission unterbreitet, die sich an den vereinbarten Regelungen der Gemeinsamen Erklärung von 2013 orientierten. Im Sonderbericht des Europäischen Rechnungshofs (EuRH) über die EU-Hilfe für Tunesien von 2016 wurde festgestellt, dass eine Verzögerung bei der Entscheidungsfindung das wichtigste Ziel der Makrofinanzhilfen, nämlich in entsprechenden Krisensituationen rasch Zahlungsbilanzhilfen bereitzustellen, gefährden könnte.

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

Das Europäische Parlament und der Rat nahmen im Jahr 2019 und Anfang 2020 im Rahmen des Gesetzgebungsprozesses für den neuen Vorschlag für die MFA III für Jordanien den Vorschlag der Kommission (veröffentlicht am 6. September 2019) an, der sich auf die vereinbarten Regelungen der Gemeinsamen Erklärung von 2013 stützte. Der Gesetzgebungsprozess gestaltete sich effizient und ermöglichte es der Kommission, bereits im Januar 2020 die Verhandlungen über die MoU mit den jordanischen Behörden aufzunehmen.

Da keine formelle Rechtsgrundlage für das Instrument existiert, die durch alle Programme hinweg Gültigkeit besitzt, erachtet es die Kommission für wichtig, dass das MFA-Instrument mittels bewährter und allgemein anerkannter Grundsätze und Entscheidungsfindungsprozesse, die sämtliche Organe befolgen und sich an sie gebunden fühlen, verankert bleibt.

Des Weiteren verdeutlichen die geopolitischen, sicherheitsbezogenen und wirtschaftlichen Entwicklungen außerhalb der Grenzen der EU, wie wichtig ein stärkeres, multilaterales Europa ist. Als Reaktion auf diese Herausforderungen ist es eines der sechs übergreifenden Ziele der neuen Kommission, die Rolle Europas in der Welt zu stärken. Die Fähigkeit der EU, schnell und effizient zu reagieren, auch über das MFA-Instrument, ist bei der Verwirklichung dieses Ziels von entscheidender Bedeutung.

Vor diesem Hintergrund und auch mit Blick auf die Zukunft wird die Kommission 2020 eine **Meta-Bewertung** der MFA-Programme, die im Zeitraum 2010 bis 2020 umgesetzt worden sind, durchführen. Die Bewertung wird die Grundsätze und Merkmale, die das MFA-Instrument auszeichnen, analysieren; sie ist darauf ausgerichtet, Anregungen zur Verbesserung bezüglich Relevanz, Wirksamkeit, Effizienz, Mehrwert und der Reaktionsfähigkeit im Sinne der Prioritäten außenpolitischer EU-Maßnahmen zu liefern sowie Empfehlungen hinsichtlich der täglichen Verwaltung von MFA-Maßnahmen zu geben. Die Kommission wird zudem einen Dialog bezüglich des Anwendungsbereichs des MFA-Instruments anstoßen, wobei auch sein geografischer Erfassungsbereich sowie sein Zusammenspiel mit weiteren außenpolitischen Maßnahmen der EU Beachtung finden sollen.

4.2 Künftige Entwicklungen: Makrofinanzhilfen im nächsten mehrjährigen Finanzrahmen

Da die geopolitische und wirtschaftliche Instabilität im europäischen Nachbarschaftsraum weiter fortbesteht und sich durch die humanitären sowie wirtschaftlichen Folgen der sprunghaften Verbreitung des Coronavirus im Jahr 2020 noch weiter verschärft, wird der Bedarf an Makrofinanzhilfen der EU in den nächsten Jahren wahrscheinlich weiterhin hoch bleiben und sogar ansteigen. 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 von derzeit 500 Mio. EUR auf 2 000 Mio. EUR erhöht werden. Dieses Ziel wurde vom Europäischen Parlament und vom Rat gebilligt.

Am 2. Mai 2018 nahm die Kommission eine Mitteilung über den Mehrjährigen Finanzrahmen 2021-2027 an. Für den Bereich des auswärtigen Handelns der EU schlug die Kommission vor, bestehende Instrumente zu straffen, um die Tätigkeit der EU besser zu kommunizieren, Überschneidungen zu vermeiden, Prozesse zu vereinfachen, die 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,

Entwicklungszusammenarbeit 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.

MFA-Darlehen werden durch die neuen, im Rahmen des Instruments für Nachbarschaft, Entwicklungszusammenarbeit und internationale Zusammenarbeit einzurichtende Garantie für Außenmaßnahmen (External Action Guarantee) garantiert. Die Garantie für Außenmaßnahmen wird Garantien im privaten, staatlichen und substaatlichen Sektor absichern („EFSD+“), MFA-Darlehen wie Euratom-Darlehen gleichermaßen. Der neue gemeinsame Dotierungsfonds, der den bestehenden Garantiefonds für Maßnahmen im Zusammenhang mit den Außenbeziehungen sowie sonstige Garantiefonds für den außen- und innenpolitischen Bereich der EU umfassen soll, wird die Garantie für Außenmaßnahmen sichern. Auf einen Vorschlag der Kommission hin, der im Mai 2018 vorgebracht wurde, 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.

Am 27. Mai 2020 stellte die Kommission einen **überarbeiteten Vorschlag für den Mehrjährigen Finanzrahmen 2021-2027** sowie ein Europäisches Aufbauinstrument für Krisenfälle („Next Generation EU“) im Umfang von 750 Mrd. EUR (zu Preisen von 2018) in Reaktion auf die Folgen der COVID-19-Pandemie vor. Im außenpolitischen Bereich werden somit zusätzliche Mittel in Höhe von 16,9 Mrd. EUR (zu jeweiligen Preisen) bereitgestellt, davon 11,4 Mrd. EUR zugunsten der Garantie für Außenmaßnahmen sowie 5,5 Mrd. EUR für humanitäre Hilfe. Die vorgeschlagene Aufstockung würde den Höchstbetrag der Garantie für Außenmaßnahmen von den zuvor vorgesehenen 60 Mrd. EUR auf 130 Mrd. EUR anheben, womit sich die potenzielle Kapazität von Garantien im Rahmen des EFSD+ und der MFA-Darlehen mehr als verdoppeln würde.

5 NEUE FINANZHILFEANTRÄGE UND KÜNFTIGE KOMMISSIONSVORSCHLÄGE — HAUSHALTSLAGE

Kennzeichnend für das Jahr 2020 wird in erster Linie die Durchführung der laufenden Makrofinanzhilfen, wie oben beschrieben, sein. Dazu zählen die Auszahlung der abschließenden Tranche im Rahmen des MFA-III-Programms für Georgien, sowie die Freigabe der verbleibenden Auszahlungen des Programms der Republik Moldau, sofern die notwendigen Bedingungen erfüllt sind. Darüber hinaus könnten, abhängig davon, wie rasch die Verhandlungen über die MoU fortschreiten, ebenso die ersten beiden Auszahlungen der MFA-III für Jordanien im Laufe des Jahres 2020 ausgezahlt werden.

5.1 Bereitstellung einer Makrofinanzhilfe für Erweiterungs- und Nachbarschaftspartner vor dem Hintergrund der COVID-19-Pandemie

Der Ausbruch des Coronavirus hat zu einer globalen Pandemie geführt, der mit einer schnellen, koordinierten globalen Antwort begegnet werden muss, um Menschen zu schützen, Leben zu retten und die wirtschaftlichen Folgen zu bewältigen.

Vor diesem Hintergrund hat die Kommission am 22. April 2020 einen Vorschlag für ein Makrofinanzhilfe-Paket in Höhe von 3 Mrd. EUR zugunsten von zehn Erweiterungs- und Nachbarschaftspartnern angenommen, das diesen helfen soll, die wirtschaftlichen Folgen der Coronavirus-Pandemie einzudämmen. Der Vorschlag ergänzt das „Team Europa“-Paket, mit dem die EU Partnerländer bei der Bewältigung der Coronavirus-Pandemie entschlossen und gezielt unterstützt. Der Beschluss wurde vom Europäischen Parlament und dem Rat am 25. Mai 2020 angenommen.

Im Rahmen dieses Pakets billigte die EU MFA-Darlehen, die wie folgt gewährt werden: Republik Albanien (180 Mio. EUR), Bosnien und Herzegowina (250 Mio. EUR), Georgien (150 Mio. EUR), Haschemitisches Königreich Jordanien (200 Mio. EUR), Kosovo (100 Mio. EUR), Republik Moldau (100 Mio. EUR), Montenegro (60 Mio. EUR), Republik Nordmazedonien (160 Mio. EUR), Tunesische Republik (600 Mio. EUR) und Ukraine (1,2 Mrd. EUR).

Dieses MFA-Paket sowie dessen schnelle Annahme durch das Europäische Parlament und den Rat sind ein wichtiges Zeichen der Solidarität der EU mit Partnerländern in Zeiten einer beispiellosen Krise.

Tabelle 2 vermittelt einen Überblick über die Verpflichtungen und Zahlungen in Bezug auf MFA-Zuschüsse sowie die Auszahlung von MFA-Darlehen in den Jahren 2018, 2019 und (vorläufig) 2020. Voraussichtlich werden sich die Auszahlungen im Rahmen von MFA-Darlehen 2020 auf insgesamt 860 Mio. EUR belaufen (bzw. auf 3 860 Mio. EUR, falls der MFA-Beschluss zu COVID-19 vom 25. Mai 2020 vollständig im Jahr 2020 ausgezahlt werden sollte).

Tabelle 2:

Verpflichtungen und Zahlungen von MFA-Zuschüssen und Auszahlungen von MFA-Darlehen 2018-2020 (in EUR)

	2018	2019	2020 (vorläufig)
Verpflichtungsermächtigungen für Haushaltszuschüsse	42 086 000	27 000 000	20 000 000
Operative Bewertungen, PEFA-Studien, <i>Ex-post</i> -Bewertungen	408 677	125 900	500 000
Georgien, MFA II (Beschluss angenommen)	10 000 000	-	-
Sonstige infrage kommenden MFA- Maßnahmen			Noch festzulegen
Verpflichtungen, gesamt	10 408 677	125 900	500 000
Nicht gebundene Haushaltsmittel	31 677 323	26 874 100	19 500 000
Zahlungsermächtigungen für Haushaltszuschüsse	42 086 000	27 000 000	27 000 000
Operative Bewertungen, PEFA-Studien, <i>Ex-post</i> -Bewertungen	102 133	304 949	-
Georgien, MFA II (Beschluss angenommen)	5 000 000	-	5 000 000
Republik Moldau, MFA (Beschluss angenommen)	-	10 000 000	30 000 000
Sonstige infrage kommenden MFA- Maßnahmen	-	-	Noch festzulegen
Zahlungen, gesamt	5 102 133	10 304 949	35 000 000
Nicht verwendete Mittel für Zuschüsse	36 983 867	16 695 051	-8 000 000 ¹¹
MFA-Darlehenszahlungen			
Georgien, MFA II (Beschluss angenommen)	15 000 000	-	20 000 000
Tunesien, MFA II (Beschluss angenommen)	-	300 000 000	-
Ukraine, MFA IV (Beschluss	500 000 000		500 000 000

¹¹ Mögliches Zahlungsbilanzdefizit, das gedeckt werden müsste (üblicherweise durch Mittelumschichtung), wenn die beiden verbleibenden Tranchen (inklusive der darin enthaltenen Zuschuss-Komponente) der MFA-Maßnahme für die Republik Moldau ausgezahlt werden sollten.

angenommen)			
Jordanien, MFA II (Beschluss angenommen)	-	100 000 000	-
Republik Moldau, MFA (Beschluss angenommen)	-	20 000 000	40 000 000
Jordanien, MFA III (Beschluss angenommen)	-	-	300 000 000
MFA-Programme in Reaktion auf COVID-19 (Beschluss angenommen)			3 000 000 000
MFA-Darlehenszahlungen, gesamt	515 000 000	420 000 000	3 860 000 000