



Brüssel, den 8.7.2021
COM(2021) 375 final

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

über die Durchführung der Makrofinanzhilfen für Drittländer im Jahr 2020

{SWD(2021) 178 final}

INHALT

1	EINLEITUNG	2
2	MAKROÖKONOMISCHE ENTWICKLUNGEN IN DEN PARTNERLÄNDERN	3
2.1	Östliche Nachbarschaft	3
2.2	Südliche Nachbarschaft.....	4
2.3	Westlicher Balkan	5
3	MAßNAHMEN IM RAHMEN DER MAKROFINANZHILFE 2020	5
3.1	Östliche Nachbarschaft	7
	• Georgien: MFA III und MFA COVID-19	7
	• Moldau: MFA und MFA COVID-19	7
	• Ukraine: MFA IV und MFA COVID-19	8
3.2	Südliche Nachbarschaft.....	9
	• Jordanien: MFA III und MFA COVID-19	9
	• Tunesien: MFA COVID-19	11
3.3	Westlicher Balkan	11
	• Albanien: MFA COVID-19	11
	• Bosnien und Herzegowina: MFA COVID-19	12
	• Kosovo: MFA COVID-19	12
	• Montenegro: MFA COVID-19	12
	• Nordmazedonien: MFA COVID-19.....	13
4	GEWÄHRLEISTUNG DER ORDNUNGSGEMÄßEN VERWENDUNG DER MFA-MITTEL: OPERATIVE BEWERTUNGEN, EX-POST-BEWERTUNGEN UND PRÜFUNGEN	13
4.1	Operative Bewertungen.....	13
4.2	Ex-post-Bewertungen.....	14
5	ALLGEMEINE ENTWICKLUNGEN IM ZUSAMMENHANG MIT DEM MFA-INSTRUMENT	15
5.1	Funktionsweise des MFA-Instruments.....	15
5.2	Makrofinanzhilfen im Mehrjährigen Finanzrahmen 2021–2027	16
6	AUSBLICK – MFA-PROGRAMME UND HAUSHALTSLAGE 2021	17

BERICHT DER KOMMISSION AN DAS EUROPÄISCHE PARLAMENT UND DEN RAT

über die Durchführung der Makrofinanzhilfen für Drittländer im Jahr 2020¹

1 EINLEITUNG

Die Makrofinanzhilfe (Macro-Financial Assistance – MFA) ist ein EU-Finanzierungsinstrument² für Partnerländer, die von einer Zahlungsbilanzkrise betroffen sind. Seit ihrer Einführung im Jahr 1990 haben Makrofinanzhilfen dazu beigetragen, die gesamtwirtschaftliche und finanzielle Stabilität von Nachbarländern der EU oder Ländern, die der EU geografisch nahestehen, zu stärken und gleichzeitig die Umsetzung von Strukturreformen zu fördern. Die Makrofinanzhilfe setzt eine nicht der Vorsorge dienende Kreditvereinbarung mit dem Internationalen Währungsfonds (IWF) voraus und ergänzt diese. Indem das Partnerland bei der Bewältigung seiner Zahlungsbilanzprobleme entlastet wird, kann es seinen haushaltspolitischen Spielraum ausweiten, die Tragfähigkeit seiner Verschuldung verbessern und sein Augenmerk auf nötige Reformen richten. MFA-Programme können zur sozialen Entwicklung beitragen, indem sie eine verträglichere Gestaltung des makroökonomischen Anpassungspfads erlauben, 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 die die Kommission die Mittel an den Kapitalmärkten aufnimmt und an das Empfängerland weiterreicht; in einigen Fällen handelt es sich um nicht rückzahlbare Zuschüsse aus dem EU-Haushalt oder um eine Kombination aus Darlehen und Zuschüssen.

Makrofinanzhilfen werden in Tranchen ausgezahlt, und zwar nur dann, wenn bestimmte – mit dem Land vereinbarte – Strukturreformkriterien erfüllt sind. Dies unterstützt die Umsetzung entschlossener Anpassungs- und Reformmaßnahmen zur Stärkung der öffentlichen Finanzsysteme und zur Förderung eines nachhaltigen und integrativen Wachstums und der Schaffung von Arbeitsplätzen. Eine Vorbedingung für die Gewährung einer Makrofinanzhilfe ist darüber hinaus, dass das Empfängerland wirkungsvolle demokratische Mechanismen anwendet, wozu auch ein parlamentarisches Mehrparteiensystem und das Rechtsstaatsprinzip zählen, und das Land die Achtung der Menschenrechte gewährleistet. 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. Makrofinanzhilfen werden als effektives Kriseninstrument angesehen, mit dem die EU sichtbar, flexibel und politisch wirksam eingreifen kann.³ Diese Ansicht wird von den

¹ Dieser Bericht stützt sich auf Informationen, die bis Mai 2021 vorgelegt wurden.

² Die Rechtsgrundlage für Makrofinanzhilfen für Nicht-EU-Länder, die keine Entwicklungsländer sind, bildet Artikel 212 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV). Artikel 213 AEUV kann als Rechtsgrundlage herangezogen werden, wenn das Drittland dringend finanzielle Hilfe benötigt.

³ Makrofinanzhilfen ergänzen zudem weitere außenpolitische Maßnahmen oder Instrumente der EU für den Nachbarschaftsraum und den westlichen Balkan, einschließlich der Budgethilfe, für die 2020 insgesamt 1059 Mio. EUR an Zuschüssen in den Regionen ausgezahlt wurden. Der jüngste Bericht über die Budgethilfe (in englischer Sprache) ist abrufbar unter: https://ec.europa.eu/international-partnerships/system/files/budget-support-trends-and-results_en.pdf.

Ergebnissen mehrerer unabhängiger Ex-post- Bewertungen über abgeschlossene MFA-Programme bestätigt.⁴

Als Kriseninstrument stellt die Makrofinanzhilfe im Gegensatz zu anderen Außenfinanzierungsinstrumenten der EU finanzielle Mittel nicht auf regelmäßiger, programmierbarer Basis bereit. Daher werden auch unter dem Mehrjährigen Finanzrahmen 2021–2027 wieder spezifische MFA-Programme auf der Grundlage von Ad-hoc-Beschlüssen auf den Weg gebracht werden. Wenn Makrofinanzhilfen auf Artikel 212 AEUV beruhen, gilt das ordentliche Gesetzgebungsverfahren, das für jedes Programm (oder für mehrere Programme gleichzeitig, wie dies bei den im Mai 2020 angenommenen COVID-19-MFA-Programmen der Fall war) 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 MAKROÖKONOMISCHE ENTWICKLUNGEN IN DEN PARTNERLÄNDERN

Die COVID-19-Pandemie hat sich weltweit verbreitet, wodurch die meisten Erweiterungs- und Nachbarschaftspartner 2020 in eine Rezession geraten sind. Dauer und Schwere der Rezession unterscheiden sich jedoch und spiegeln – jenseits der Entwicklung der Pandemie – die Wirtschaftsstrukturen der Partner sowie ihre Fähigkeit, wirksame Gegenmaßnahmen zu ergreifen, wider. In diesem Abschnitt werden die regionalen Herausforderungen für den Nachbarschaftsraum der EU und den westlichen Balkan beleuchtet; die Wirtschaftsleistung der einzelnen Länder wird in der begleitenden Arbeitsunterlage der Kommissionsdienststellen eingehender bewertet.

2.1 Östliche Nachbarschaft

Die COVID-19-Pandemie hat die Volkswirtschaften der östlichen Nachbarschaftsländer hart getroffen. Insgesamt schrumpfte die Wirtschaftsleistung im Jahr 2020 in all diesen Ländern aufgrund eines doppelten Schocks, der zum einen auf einen strengen Lockdown zurückging (mit Ausnahme von Belarus), durch den der Inlandsverbrauch gebremst wurde, und zum anderen – in geringerem Maße – auf einen Rückgang der Auslandsnachfrage. Dieser Schock wurde durch innenpolitische Maßnahmen in Form umfangreicher Finanzpakete zur Unterstützung von Unternehmen und Arbeitsplätzen sowie durch eine akkommodierende Geldpolitik bis zu einem gewissen Grad abgefedert. Außerdem war die internationale Unterstützung entscheidend, um den meisten Ländern dabei zu helfen, den steigenden Finanzierungsbedarf zu decken. All diese Maßnahmen trugen dazu bei, den Anstieg der Arbeitslosenquoten in den meisten Ländern einzudämmen. Ohne Nachfragedruck und vor dem Hintergrund gesunkener Ölpreise verlangsamte sich der Anstieg der Verbraucherpreise über weite Strecken des Jahres 2020 oder blieb auf einem relativ niedrigen Niveau. Infolgedessen setzten die meisten Zentralbanken ihre geldpolitische Lockerung fort, wenngleich diese in Ländern mit erheblicher Währungsabwertung etwas moderater ausfiel. Die Lockerung kam jedoch Ende des Jahres zum Stillstand (und kehrte sich in einigen Fällen sogar um), da der Inflationsdruck durch die Importpreise (Nahrungsmittel und Kraftstoffe) wieder stieg und

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_en.

durch schwächere Währungen weitergegeben wurde. Die Haushaltslage, die in den vergangenen Jahren eine deutliche Verbesserung erfahren hatte, verschlechterte sich seit Anfang 2020 merklich. Im Zuge der Rezession stagnierten die Einnahmen, während die Ausgaben erheblich zunahmen, um Unternehmen und Arbeitsplätze zu unterstützen und um sicherzustellen, dass der neue, dringende Bedarf an medizinischer Versorgung gedeckt wurde. Dies führte zusammen mit schwächeren inländischen Währungen und einem niedrigeren nominalen BIP zu einer Verschlechterung der Parameter für die Staatsverschuldung. Mit Blick auf die Außenwirtschaft entwickelten sich die Leistungsbilanzen uneinheitlich. Die Pandemie führte zwar zu einer erheblichen Importkompression infolge einer nachlassenden Nachfrage und niedrigerer Rohstoffpreise (insbesondere Energiepreise), jedoch konnte dadurch der Einbruch in Ländern mit einem starken Tourismussektor (Georgien) oder in Ländern, die in hohem Maße auf Rohstoffe angewiesen sind (Aserbaidschan), nicht kompensiert werden. Auf der Finanzierungsseite wurde die mit der zunehmenden Unsicherheit verbundene anfängliche Kapitalflucht durch umfangreiche Finanzhilfen internationaler Finanzinstitutionen, insbesondere des IWF (der Auszahlungen vorzog), abgefedert. Nach dem anfänglichen Schock begannen die Länder auch wieder, Mittel an den Kapitalmärkten aufzunehmen.

2.2 Südliche Nachbarschaft

Die COVID-19-Pandemie hat die Wirtschaftstätigkeit in der südlichen Nachbarschaft stark beeinträchtigt und die Region in eine Rezession gestürzt. Der drastische Abschwung im Jahr 2020 war auf die negativen Auswirkungen inländischer Eindämmungsmaßnahmen auf Verbrauch und Investitionen sowie auf den erheblichen Rückgang der Auslandsnachfrage der wichtigsten Handelspartner der Region zurückzuführen. Die abgeschwächte Weltkonjunktur hatte negative Folgen für ausländische Investitionsströme, Heimatüberweisungen und den Tourismus. Rechtzeitige Konjunkturpakete und eine zunehmend akkommodierende Geldpolitik konnten den wirtschaftlichen Schock teilweise abfedern, allerdings führte dies zu einem erheblichen Anstieg der Haushaltsdefizite und der Schuldenquote. Niedrigere Einnahmen aufgrund einer rückläufigen Wirtschaftstätigkeit sowie höhere Ausgaben zur Bewältigung der Gesundheitskrise und zur Unterstützung von Unternehmen und Beschäftigung bewirkten eine Verschlechterung der Haushaltslage. Vor dem Hintergrund niedrigerer Energiepreise und einer gedämpften Nachfrage hat sich die Inflation ebenfalls abgeschwächt. Was die Außenwirtschaft betrifft, so geht aus den Leistungsbilanzen hervor, dass die Einfuhren aufgrund einer stagnierenden Nachfrage und – bei Rohstoffimporteuren – durch sinkende Rohstoffpreise (insbesondere Energiepreise) wesentlich niedriger waren und sich die gedämpfte weltweite Nachfrage und die durch die Gesundheitslage bedingten Reisebeschränkungen erheblich auf die Ausfuhren und den Tourismus ausgewirkt haben. Angesichts schwieriger Finanzmarktbedingungen haben externe Partner und internationale Finanzinstitutionen dringend benötigte finanzielle Unterstützung bereitgestellt, um den steigenden Finanzierungsbedarf zu decken, die Liquidität zu stärken und die Stabilität in der Region zu sichern. Mit Blick auf die Zukunft sieht sich die Region mit einer anhaltend schwierigen Phase konfrontiert, in der der politische Spielraum zur Bewältigung des Wirtschaftsabschwungs immer kleiner wird. Aufgrund instabiler politischer Verhältnisse in vielen Ländern sind die wirtschaftlichen Aussichten weiterhin ungewiss und hängen eng mit der Entwicklung der Pandemie sowie der Geschwindigkeit, mit der sich die Weltkonjunktur erholt, zusammen.

2.3 Westlicher Balkan

Der Ausbruch der COVID-19-Pandemie Anfang März 2020 hat die Wachstumsdynamik im westlichen Balkan abrupt unterbrochen. Die Regierungen in der gesamten Region reagierten mit Eindämmungsmaßnahmen, um die Ausbreitung des Virus zu stoppen; dazu zählten auch Grenzschließungen, soziale Distanzierung und ein Lockdown für Teile der Wirtschaft. Die negativen Auswirkungen der Krise führten zu starken Einbußen bei der Wirtschaftsleistung, da alle Volkswirtschaften unter dem Rückgang des Verbrauchs der privaten Haushalte und dem Zusammenbruch der Ausfuhren und Investitionen zu leiden hatten. Eine Reduzierung der Einfuhren und eine Steigerung des Staatsverbrauchs waren die wichtigsten Abmilderungsfaktoren, die jedoch nicht ausreichten, um die negative Dynamik anderer Ausgabenkomponenten auszugleichen. Parallel zur rückläufigen Konjunktur war das Beschäftigungswachstum negativ; da aber auch die Erwerbsbeteiligung zurückging, blieb der Anstieg der Arbeitslosenquote bislang auf niedrigem Niveau. Die Inflationsdynamik spiegelte eine schwache Gesamtnachfrage und niedrige Energiepreise wider, wobei alle Länder des westlichen Balkans 2020 eine sehr niedrige und mitunter negative Inflationsrate verzeichneten. Der disinflationäre Druck in Verbindung mit einer hohen globalen Liquidität bewirkte in den Ländern des westlichen Balkans mit einer unabhängigen Geldpolitik eine weitere geldpolitische Akkommodierung. Eine umfangreiche finanzielle Unterstützung für private Haushalte und Unternehmen zur Bekämpfung der negativen Folgen der Krise in Verbindung mit einem erheblichen Rückgang der Einnahmen führte in allen Ländern der Region zu einem drastischen Anstieg des Haushaltsdefizits. Zusammen mit einem Rückgang des BIP erhöhte sich dadurch die staatliche Schuldenquote gegenüber Ende 2019 erheblich. Was die Außenwirtschaft anbelangt, so haben sich die Leistungsbilanzdefizite im Vergleich zum Vorjahr aufgrund anhaltend starker Verluste bei den Dienstleistungsexporten (z. B. dem Tourismus) sowie rückläufiger Zuflüsse bei den Heimatüberweisungen (zumindest in den meisten Ländern) vergrößert. Bei den wirtschaftlichen Aussichten gibt es ein hohes Maß an Unsicherheiten, da die Erholung der Wirtschaftstätigkeit von der Entwicklung der Pandemie abhängt, wobei Letztere eng mit dem Impftempo verknüpft ist.

3 MAßNAHMEN IM RAHMEN DER MAKROFINANZHILFE 2020⁵

2020 war ein außergewöhnliches Jahr in der 30-jährigen Geschichte des MFA-Instruments. Zum einen war das Jahr durch den Abschluss von drei MFA-Maßnahmen gekennzeichnet: Ukraine MFA IV, Georgien MFA III und Moldau sowie Annahme einer neuen Folgemaßnahme für Jordanien (MFA III).

Anschließend schlug die Kommission im Zusammenhang mit der COVID-19-Pandemie am 22. April 2020 ein Makrofinanzhilfepaket in Höhe von 3 Mrd. EUR für zehn Erweiterungs- und Nachbarschaftspartner vor, um ihnen zu helfen, die wirtschaftlichen Folgeschäden der Pandemie zu begrenzen.⁶ Der Vorschlag ergänzte das „Team Europa“-

⁶ Zum Zeitpunkt der Prüfung der eingegangenen Anträge hatten diese zehn Partner alle Kriterien erfüllt, um für eine Makrofinanzhilfe in Betracht zu kommen, einschließlich der politischen Vorbedingungen und der Verknüpfung mit einem IWF-Programm. 2020 gingen bei der Kommission auch Makrofinanzhilfeanträge aus Belarus und Armenien ein. Die Bewertungen ergaben jedoch, dass Belarus die politischen Vorbedingungen für die Gewährung einer Makrofinanzhilfe nicht erfüllte (der Europäische Rat hatte dagegen seine Bereitschaft bekundet, einen friedlichen demokratischen Übergang in dem Land mit einer Vielzahl von Instrumenten zu unterstützen, wozu auch ein umfassender Plan zur wirtschaftlichen Unterstützung eines demokratischen Belarus zählte). Im Falle Armeniens

Paket, mit dem die EU Partnerländer bei der Bewältigung der COVID-19-Pandemie gezielt unterstützt. Abgesehen von seinem beispiellosen Umfang im Hinblick auf die Zahl der abgedeckten Länder und die Höhe der Hilfe wurde der Beschluss („COVID-19-Makrofinanzhilfepaket“) vom Europäischen Parlament und vom Rat mit Rekordgeschwindigkeit am 25. Mai 2020 angenommen.⁷

Im Rahmen dieses Pakets einigte sich die EU darauf, die MFA-Darlehen, wie folgt zu verteilen: 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).

Die Makrofinanzhilfen werden in Form von zu äußerst günstigen Bedingungen gewährten Darlehen vergeben, um die genannten Partner bei der Deckung ihres dringenden Finanzierungsbedarfs zu unterstützen. Sie werden bei Inkrafttreten der Vereinbarung (Memorandum of Understanding – MoU) in zwei Tranchen für einen Zeitraum von 12 Monaten zur Verfügung gestellt. Dies ist eine kürzere Dauer als üblich (normalerweise 2,5 Jahre) und spiegelt die Dringlichkeit aufgrund der Pandemie sowie den Wunsch wider, die Hilfen rasch und flexibler bereitzustellen. Die erste Tranche wird zur Verfügung gestellt, sobald die Vereinbarung und die Darlehensvereinbarung (Loan Facility Agreement – LFA) in Kraft getreten sind, sofern die allgemeinen politischen Vorbedingungen für Makrofinanzhilfen (wirkungsvolle demokratische Mechanismen, einschließlich eines parlamentarischen Mehrparteiensystems, Rechtsstaatlichkeit und Achtung der Menschenrechte) erfüllt sind und das IWF-Programm (falls zutreffend⁸) planmäßig umgesetzt wurde. Die zweite Tranche ist zusätzlich an die Erfüllung der in der Vereinbarung festgelegten politischen Maßnahmen geknüpft.

Zusammen mit der Unterstützung durch den IWF können die MFA-Mittel dazu beitragen, die makroökonomische Stabilität zu verbessern und Spielraum zu schaffen, damit Ressourcen bereitgestellt werden können, um die Bürger zu schützen und die sozioökonomischen Folgen der Pandemie abzumildern.

Das vorliegende Makrofinanzhilfepaket 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.

Im Jahr 2020 wurden insgesamt 1690 Mio. EUR (1675 Mio. EUR in Form von Darlehen und 15 Mio. EUR in Form von Zuschüssen) ausgezahlt. Tabelle 1 sind weitere Einzelheiten zu den pro Land geleisteten Auszahlungen bis Ende 2020 zu entnehmen.

wurden die Gespräche Anfang 2021 nach einer äußerst erfolgreichen Kreditaufnahme am Markt in Höhe von 750 Mio. USD, mit der der kurzfristige Finanzierungsbedarf Armeniens weitgehend gedeckt wurde, ausgesetzt.

⁷ Beschluss (EU) 2020/701 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 25. Mai 2020 über die Bereitstellung einer Makrofinanzhilfe für Erweiterungs- und Nachbarschaftspartner vor dem Hintergrund der COVID-19-Pandemie (ABl. L 165 vom 27.5.2020, S. 31).

⁸ Makrofinanzhilfen unterliegen stets einem Auszahlungsprogramm des IWF. Empfängerländer, die über eine IWF-Bereitschaftskreditvereinbarung oder ein Programm im Rahmen der erweiterten Fondsfazilität (oder eine ähnliche Vereinbarung mit einem vom IWF begleiteten Anpassungs- und Reformprogramm) verfügen, müssen ihr IWF-Programm grundsätzlich planmäßig umsetzen, was durch erfolgreiche Überprüfungen bestätigt wird. Im Zusammenhang mit der COVID-19-Krise stehen Makrofinanzhilfen ausnahmsweise auch Ländern zur Verfügung, die eine Soforthilfe des IWF erhalten, wie etwa Hilfen aus dem Schnellfinanzierungsinstrument, welche in Form einer einzigen Auszahlung des IWF erfolgt.

Stand der Umsetzung der MFA-Programme im Jahr 2020 (nach Regionen):

3.1 Östliche Nachbarschaft

- **Georgien: MFA III und MFA COVID-19**

Die 2018 begonnene MFA-III-Maßnahme für Georgien⁹ wurde mit der Auszahlung der zweiten und letzten Tranche im November 2020 erfolgreich abgeschlossen. Diese Tranche belief sich auf 25 Mio. EUR, davon waren 5 Mio. EUR Zuschüsse und 20 Mio. EUR Darlehen.

Nach einem offiziellen Antrag Georgiens auf eine neue Makrofinanzhilfe im Zusammenhang mit der COVID-19-Pandemie haben das Europäische Parlament und der Rat im Mai 2020 das COVID-19-Makrofinanzhilfepaket angenommen, das ein neues MFA-Programm für Georgien in Höhe von 150 Mio. EUR umfasste. Die auf diese MFA-Maßnahme bezogene Vereinbarung und Darlehensvereinbarung wurden am 30. September 2020 vom georgischen Parlament unterzeichnet und ratifiziert, was bedeutet, dass die Makrofinanzhilfe bis September 2021 läuft.

Gemäß der Vereinbarung sollte die Hilfe in zwei Tranchen von jeweils 75 Mio. EUR bereitgestellt werden. Die erste Tranche war an die Erfüllung der allgemeinen politischen Vorbedingungen für Makrofinanzhilfen und die planmäßige Umsetzung des IWF-Programms geknüpft. Die Tranche wurde am 25. November 2020 ausgezahlt. Die zweite Tranche ist ebenfalls von der Erfüllung einer Reihe politischer Vorbedingungen abhängig, die in der Vereinbarung festgelegt sind und die Bereiche öffentliche Auftragsvergabe, Alterssicherungssystem, Gesellschaftsrecht, Führung staatseigener Unternehmen, Rechtssystem, Energieeffizienz und Arbeitsmarkt betreffen.

Diese MFA-Programme werden in Verbindung mit den Mitteln internationaler Finanzinstitutionen und bilateraler Geber bereitgestellt, einschließlich des IWF innerhalb seiner auf vier Jahre ausgelegten erweiterten Fondsfazilität (EFF) für Georgien, die im April 2017 genehmigt und 2020 auf insgesamt rund 690 Mio. EUR aufgestockt worden war. Alle Programmüberprüfungen, einschließlich der letzten im April 2021, waren erfolgreich und wurden vom IWF-Exekutivdirektorium gebilligt.

- **Moldau: MFA und MFA COVID-19**

Im September 2017 unterzeichneten der Rat der Europäischen Union und das Europäische Parlament den Beschluss zur Verlängerung der Makrofinanzhilfe für Moldau in Höhe von 100 Mio. EUR.¹⁰ Nach der Ratifizierung der Vereinbarung trat die Makrofinanzhilfe im Januar 2018 für einen Zeitraum von zweieinhalb Jahren in Kraft, wobei die erste Tranche (30 Mio. EUR, davon 10 Mio. EUR als Zuschuss) im Oktober 2019 ausgezahlt wurde.

Der Beschluss über die zweite Auszahlung wurde am 9. Juni 2020 gefasst, dem Beratungen über die politischen Vorbedingungen vorausgegangen waren. Im

⁹ Beschluss (EU) 2018/598 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 18. April 2018 über eine weitere Makrofinanzhilfe für Georgien (ABl. L 103 vom 23.4.2018, S. 8).

¹⁰ Beschluss (EU) 2017/1565 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 13. September 2017 über eine Makrofinanzhilfe für die Republik Moldau (ABl. L 242 vom 20.9.2017, S. 14).

Februar 2020 wurde dem moldauischen Ministerpräsidenten ein Schreiben mit acht spezifischen kurzfristigen Bedingungen zur Förderung weiterer Reformen übermittelt, die dazu beitragen sollten, die Erfüllung der politischen Vorbedingungen zu bewerten. Nach einer positiven Bewertung der Bedingungen erfolgte die Auszahlung in zwei Teilen: am 16. Juli als Darlehen in Höhe von 20 Mio. EUR und am 1. August als Zuschusskomponente in Höhe von 10 Mio. EUR. Die dritte und letzte Tranche der Makrofinanzhilfe wurde gestrichen, da nicht alle damit verbundenen politischen Vorbedingungen vor Ende des Programms am 18. Juli 2020 erfüllt waren. Die Makrofinanzhilfe war an ein vierjähriges IWF-Programm über eine erweiterte Kreditfazilität bzw. eine erweiterte Fondsfazilität in Höhe von 129,4 Mio. SZR (rund 178,7 Mio. USD) geknüpft. Die sechste und letzte Programmüberprüfung wurde im März 2020 erfolgreich abgeschlossen.

2020 einigte sich die EU im Rahmen des im Mai 2020 angenommenen COVID-19-Makrofinanzhilfepakets auf ein neues MFA-Programm für Moldau in Höhe von 100 Mio. EUR, mit dem das (im April 2020 verabschiedete) IWF-Soforthilfeprogramm in Höhe von 235 Mio. USD ergänzt wurde. Die Vereinbarung und die Darlehensvereinbarung wurden am 18. September 2020 vom moldauischen Parlament unterzeichnet und ratifiziert, was bedeutet, dass das MFA-Programm bis September 2021 verfügbar ist.

Die Makrofinanzhilfe soll in zwei Tranchen von jeweils 50 Mio. EUR bereitgestellt werden. Die erste Tranche war an die Erfüllung der allgemeinen politischen Vorbedingungen für Makrofinanzhilfen geknüpft und wurde am 25. November 2020 ausgezahlt. Die zweite Tranche ist ebenfalls von der Erfüllung einer Reihe von in der Vereinbarung festgelegten politischen Bedingungen abhängig. Die zu erfüllenden Bedingungen für die Inanspruchnahme des Programms konzentrieren sich auf Reformen in den Bereichen Verwaltung der öffentlichen Finanzen, gute Regierungsführung, Korruptionsbekämpfung und Schaffung eines unternehmensfreundlicheren Umfelds. Die zweite Tranche kann freigegeben werden, sobald diese Bedingungen erfüllt sind.

Am 27. Juli 2020 schlossen der IWF und Moldau eine neue Vereinbarung auf Stabsebene über ein dreijähriges Reformprogramm im Rahmen der erweiterten Kreditfazilität bzw. der erweiterten Fondsfazilität in Höhe von 558 Mio. USD; die Annahme dieses Programms durch das Exekutivdirektorium des IWF wurde jedoch aufgrund der politischen Entwicklungen im Land nach den Präsidentschaftswahlen 2020 ausgesetzt.

- **Ukraine: MFA IV und MFA COVID-19**

Auf offiziellen Antrag der Ukraine nahm die Europäische Kommission am 9. März 2018 einen Vorschlag für einen Beschluss über eine weitere Makrofinanzhilfe für die Ukraine in Höhe von 1 Mrd. EUR in Form von Darlehen an. Das Europäische Parlament und der Rat nahmen den Beschluss am 4. Juli 2018¹¹ an, mit dem die vierte Makrofinanzhilfe für die Ukraine seit 2014¹² genehmigt wurde. Die erste Tranche über 500 Mio. EUR wurde am 30. November 2018 freigegeben. Die zweite Tranche in Höhe von 500 Mio. EUR

¹¹ Beschluss (EU) 2018/947 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 4. Juli 2018 über eine weitere Makrofinanzhilfe für die Ukraine (ABl. L 171 vom 6.7.2018, S. 11).

¹² Die drei vorangegangenen Transaktionen beliefen sich auf insgesamt 3,4 Mrd. EUR, wovon 2,8 Mrd. EUR ausgezahlt wurden: 1,6 Mrd. EUR im Zeitraum 2014–2015 (im Rahmen der MFA I und MFA II) sowie zwei Tranchen von jeweils 600 Mio. EUR im Juli 2015 und im April 2017 (im Rahmen der MFA III).

wurde am 29. Mai 2020 ausgezahlt, nachdem die Ukraine alle 12 von ihr zugesagten strukturpolitischen Maßnahmen erfüllt hatte.

Im Jahr 2020 kam die Ukraine im Rahmen des im Mai 2020 angenommenen COVID-19-Makrofinanzhilfepakets für ein fünftes MFA-Programm in Höhe von 1,2 Mrd. EUR in Betracht. Die Vereinbarung wurde im Sommer ausgehandelt und trat nach der Ratifizierung durch das nationale Parlament und der Unterzeichnung durch den Präsidenten am 14. September 2020 in Kraft. Der 12-monatige Bereitstellungszeitraum des Programms läuft somit bis September 2021. Die strukturpolitischen Auflagen des Programms bauen auf früheren durch die Makrofinanzhilfe erzielten Ergebnissen auf und erstrecken sich auf vier Bereiche: öffentliche Finanzverwaltung, Korruptionsbekämpfung, Verbesserung der Rahmenbedingungen für Unternehmen, sektorbezogene politische Maßnahmen und Führung staatseigener Unternehmen.

Die Makrofinanzhilfe soll in zwei Tranchen von jeweils 600 Mio. EUR bereitgestellt werden. Die Freigabe der ersten Tranche war an die Erfüllung der allgemeinen politischen Vorbedingungen für Makrofinanzhilfen und die planmäßige Umsetzung des IWF-Programms geknüpft. Die Tranche wurde am 9. Dezember 2020 ausgezahlt. Mit dieser Auszahlung hat die EU der Ukraine zwischen 2014 und 2020 insgesamt 4,4 Mrd. EUR im Rahmen von fünf aufeinanderfolgenden MFA-Programmen zur Verfügung gestellt. Voraussetzung für die Auszahlung der zweiten Tranche ist die erfolgreiche Umsetzung der acht strukturpolitischen Maßnahmen, zu denen sich die Ukraine in der Vereinbarung verpflichtet hat.

Diese COVID-19-Makrofinanzhilfe für die Ukraine wird in Verbindung mit anderen Mitteln internationaler Finanzinstitutionen und bilateraler Geber, insbesondere des IWF im Rahmen der am 9. Juni 2020 vereinbarten 18-monatigen Bereitschaftskreditvereinbarung über 5 Mrd. USD, bereitgestellt. Die ersten 2,1 Mrd. USD wurden sofort ausgezahlt. Die erste Programmüberprüfung durch den IWF, mit der im Dezember 2020 begonnen wurde, ist noch nicht abgeschlossen. Die Schlussfolgerung auf Stabsebene und die Genehmigung durch das IWF-Exekutivdirektorium sind an die vorherige Umsetzung wichtiger Maßnahmen zur Stärkung der Rechtsgrundlage der Institutionen zur Korruptionsbekämpfung geknüpft. Wie bei allen Partnerländern, die eine Makrofinanzhilfe erhalten, ist die planmäßige Umsetzung des IWF-Programms weiterhin eine allgemeine Voraussetzung für jede Auszahlung im Rahmen der Makrofinanzhilfe.

3.2 Südliche Nachbarschaft

- **Jordanien: MFA III und MFA COVID-19**

Nach dem erfolgreichen Abschluss der MFA II und angesichts der haushaltspolitischen Herausforderungen und der außergewöhnlichen Umstände, mit denen Jordanien infolge der Aufnahme einer hohen Zahl syrischer Flüchtlinge konfrontiert war, stellte das Land im Juli 2019 einen Antrag auf eine weitere Makrofinanzhilfe. Daraufhin nahm die Kommission am 6. September 2019 einen Vorschlag für eine dritte Makrofinanzhilfe für Jordanien in Höhe von 500 Mio. EUR in Form von Darlehen (MFA III) an. Der

Vorschlag wurde am 15. Januar 2020 von den beiden gesetzgebenden Organen angenommen.¹³ Die Finanzhilfe erfolgt in drei Tranchen.

Im weiteren Verlauf des Jahres 2020, als die bereits in Schwierigkeiten geratene jordanische Wirtschaft von der COVID-19-Pandemie heimgesucht wurde, beantragten die Behörden im April 2020 eine weitere Makrofinanzhilfe. Im Rahmen des im Mai 2020 angenommenen COVID-19-Makrofinanzhilfepakets hat sich die EU daraufhin auf ein „zusätzliches“ MFA-Programm für Jordanien in Höhe von 200 Mio. EUR geeinigt (Aufstockung der im Rahmen der MFA III bereitgestellten Mittel). Die Vereinbarung und die Darlehensvereinbarung (mit denen beide MFA-Maßnahmen überwacht werden) traten am 2. Oktober bzw. am 7. Oktober 2020 in Kraft. Der 12-monatige Bereitstellungszeitraum des COVID-19-Programms läuft daher bis Oktober 2021, während der Bereitstellungszeitraum für die MFA III bis April 2023 läuft. Die im Rahmen des Programms verhängten politischen Auflagen konzentrieren sich in erster Linie auf die Verbesserung der öffentlichen Finanzverwaltung, die Korruptionsbekämpfung, auf Reformen im Versorgungssektor, die Sozial- und Arbeitsmarktpolitik und die Regierungsführung.

Die erste Tranche (250 Mio. EUR in Form von Darlehen) war an die Erfüllung der allgemeinen politischen Vorbedingungen für Makrofinanzhilfen und die planmäßige Umsetzung des IWF-Programms geknüpft. Die Tranche wurde am 25. November 2020 ausgezahlt.¹⁴ Die zweite Tranche (250 Mio. EUR in Form von Darlehen) und die dritte Tranche (200 Mio. EUR in Form von Darlehen) unterliegen darüber hinaus den spezifischen politischen Auflagen, auf die sich Jordanien und die EU in der Vereinbarung geeinigt haben, und werden freigegeben, sobald diese politischen Auflagen erfüllt sind.

Diese MFA-Programme werden in Verbindung mit den Mitteln internationaler Finanzinstitutionen und bilateraler Geber, einschließlich des IWF im Rahmen seiner am 25. März 2020 genehmigten vierjährigen erweiterten Fondsfazilität für Jordanien (1,2 Mrd. EUR, 270 % der Quote), bereitgestellt. Zusätzlich zu diesem Programm stellte der IWF Jordanien am 20. Mai 2020 im Rahmen des Schnellfinanzierungsinstruments eine Soforthilfe in Höhe von rund 366 Mio. EUR zur Verfügung, um das Land bei der Bewältigung der Auswirkungen der COVID-19-Pandemie zu unterstützen. Das IWF-Exekutivdirektorium schloss die erste Überprüfung im Rahmen der erweiterten Fondsfazilität im Dezember 2020 ab und gab sofort rund 148 Mio. USD frei; die gesamten Auszahlungen des IWF an Jordanien im Jahr 2020 beliefen sich auf 689 Mio. USD. Im März 2021 wurde eine Vereinbarung auf Stabsebene zur zweiten Überprüfung erzielt, wobei der IWF feststellte, dass das „Programm nach wie vor planmäßig umgesetzt wird und bei wichtigen Reformen deutliche Fortschritte erzielt werden“. Im Rahmen dieser Überprüfung haben die Behörden eine Aufstockung der IWF-Mittel von 200 Mio. USD beantragt. Die Vereinbarung bedarf der Genehmigung durch das IWF-Exekutivdirektorium.

¹³ Beschluss (EU) 2020/33 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 15. Januar 2020 über eine weitere Makrofinanzhilfe für das Haschemitische Königreich Jordanien (ABl. L 14 vom 17.1.2020, S. 1).

¹⁴ Ausgezahlt im Rahmen des Beschlusses (EU) 2020/33 (100 Mio. EUR) und des Beschlusses (EU) 2020/701 (150 Mio. EUR).

- **Tunesien: MFA COVID-19**

Im Rahmen des im Mai 2020 angenommenen COVID-19-Makrofinanzhilfepakets hat sich die EU auf ein MFA-Programm für Tunesien in Höhe von 600 Mio. EUR geeinigt. Die Vereinbarung und die Darlehensvereinbarung wurden am 24. November 2020 unterzeichnet; sie wurden am 15. April 2021 vom tunesischen Parlament ratifiziert und traten am 11. Mai 2021 mit der Veröffentlichung im tunesischen Amtsblatt in Kraft. Der 12-monatige Bereitstellungszeitraum des Programms läuft somit bis Mai 2022. Die politischen Auflagen des Programms konzentrieren sich in erster Linie auf vier Themenbereiche: öffentliche Finanzverwaltung und Reform des zivilen Sektors, Reformen bei staatseigenen Unternehmen, soziale Sicherheit und Investitionsklima.

Die Makrofinanzhilfe soll in zwei Tranchen von jeweils 300 Mio. EUR bereitgestellt werden. Die erste Tranche war an die Erfüllung der allgemeinen politischen Vorbedingungen für Makrofinanzhilfen geknüpft und wurde am 1. Juni 2021 ausgezahlt. Die zweite Tranche wird voraussichtlich im zweiten Halbjahr 2021 ausgezahlt, sobald die politischen Auflagen erfüllt sind.

Die Finanzhilfe soll die Mittel ergänzen, die von anderen Gebern, einschließlich des IWF über das im Rahmen des Schnellfinanzierungsinstruments am 10. April 2020 genehmigte Soforthilfeprogramm für Tunesien in Höhe von 685 Mio. EUR, bereitgestellt werden.

3.3 Westlicher Balkan

- **Albanien: MFA COVID-19**

Nach den verheerenden Erdbeben im November 2019 und angesichts der Herausforderungen infolge der COVID-19-Pandemie beantragte Albanien am 15. April 2020 eine Makrofinanzhilfe. Als Reaktion darauf hat sich die EU im Rahmen des im Mai 2020 angenommenen COVID-19-Makrofinanzhilfepakets auf ein MFA-Programm für Albanien in Höhe von 180 Mio. EUR geeinigt. Die Vereinbarung und die Darlehensvereinbarung wurden am 3. November 2020 unterzeichnet und traten am 3. November 2020 bzw. am 26. Januar 2021 in Kraft. Der 12-monatige Bereitstellungszeitraum der Makrofinanzhilfe läuft somit bis November 2021. Die politischen Auflagen des Programms zielen auf einige der Schwachstellen in der öffentlichen Finanzverwaltung, im Finanzsektor, in der Regierungsführung, bei der Korruptionsbekämpfung und in der Sozialschutzpolitik ab.

Die Makrofinanzhilfe soll in zwei Tranchen von jeweils 90 Mio. EUR bereitgestellt werden. Die erste Tranche war an die Erfüllung der allgemeinen politischen Vorbedingungen für Makrofinanzhilfen geknüpft und wurde am 31. März 2021 ausgezahlt. Die zweite Tranche wird voraussichtlich im zweiten Halbjahr 2021 ausgezahlt, sobald die politischen Auflagen erfüllt sind.

Die Finanzhilfe soll die Mittel ergänzen, die von anderen Gebern, einschließlich des IWF über das im Rahmen des Schnellfinanzierungsinstruments am 10. April 2020 genehmigte Soforthilfeprogramm für Albanien in Höhe von 174 Mio. EUR, bereitgestellt werden.

- **Bosnien und Herzegowina: MFA COVID-19**

Nach einem von Bosnien und Herzegowina am 14. April 2020 gestellten offiziellen Antrag auf eine Makrofinanzhilfe im Zusammenhang mit der COVID-19-Pandemie haben das Europäische Parlament und der Rat das COVID-19-Makrofinanzhilfepaket im Mai 2020 angenommen, das ein neues MFA-Programm für Bosnien und Herzegowina in Höhe von 250 Mio. EUR umfasste. Die Vereinbarung und die Darlehensvereinbarung wurden am 15. Januar 2021 unterzeichnet und treten nach Abschluss des Ratifizierungsprozesses im Land und mit der Veröffentlichung im Amtsblatt in Kraft.

Die Makrofinanzhilfe wird in zwei Tranchen von jeweils 125 Mio. EUR bereitgestellt. Die erste Tranche ist an die Erfüllung der allgemeinen politischen Vorbedingungen für Makrofinanzhilfen geknüpft und wird nach Inkrafttreten der Vereinbarung freigegeben. Die zweite Tranche wird frühestens drei Monate nach Freigabe der ersten Tranche ausgezahlt, sofern eine Reihe politischer Auflagen erfüllt wurde. Die politischen Maßnahmen betreffen die folgenden vier Themenbereiche: wirtschaftspolitische Steuerung und Institutionenaufbau, Stabilität des Finanzsektors, Transparenz und Korruptionsbekämpfung sowie ein besseres Funktionieren des Arbeitsmarktes.

Die Finanzhilfe soll die Mittel ergänzen, die von anderen Gebern, einschließlich des IWF über das im Rahmen des Schnellfinanzierungsinstruments am 9. April 2020 genehmigte Soforthilfeprogramm in Höhe von 330 Mio. EUR, bereitgestellt werden.

- **Kosovo: MFA COVID-19**

Nach einem vom Kosovo am 8. April 2020 gestellten offiziellen Antrag auf eine Makrofinanzhilfe im Zusammenhang mit der COVID-19-Pandemie haben das Europäische Parlament und der Rat das COVID-19-Makrofinanzhilfepaket im Mai 2020 angenommen, das ein neues MFA-Programm für das Kosovo in Höhe von 100 Mio. EUR umfasste. Die Vereinbarung und die Darlehensvereinbarung traten am 8. September 2020 in Kraft. Die politischen Auflagen des Programms betreffen in erster Linie tragfähigere öffentliche Finanzen, mehr Finanzstabilität, die Bekämpfung der Schattenwirtschaft, Initiativen für mehr Rechtsstaatlichkeit und die Verbesserung der Beschäftigungsaussichten für junge Menschen.

Die Makrofinanzhilfe soll in zwei Tranchen von jeweils 50 Mio. EUR bereitgestellt werden. Die erste Tranche war an die Erfüllung der allgemeinen politischen Vorbedingungen für Makrofinanzhilfen geknüpft und wurde am 6. Oktober 2020 ausgezahlt. Die zweite und letzte Tranche wurde am 1. Juni 2021 ausgezahlt, nachdem das Kosovo die damit verbundenen politischen Auflagen erfüllt hatte.

Die Finanzhilfe soll die am 10. April 2020 im Rahmen des Schnellfinanzierungsinstruments genehmigten IWF-Mittel (52 Mio. EUR) (50 % der Quote des Kosovo) ergänzen.

- **Montenegro: MFA COVID-19**

Nachdem Montenegro am 15. April 2020 offiziell eine Makrofinanzhilfe beantragt hatte, einigte sich die EU im Rahmen des im Mai 2020 angenommenen COVID-19-Makrofinanzhilfepakets auf ein MFA-Programm für Montenegro in Höhe von 60 Mio. EUR in Form von Darlehen. Die Vereinbarung und die Darlehensvereinbarung

wurden am 28. August 2020 unterzeichnet und traten am 28. August 2020 bzw. am 15. September 2020 in Kraft. Die politischen Auflagen des Programms konzentrieren sich in erster Linie auf die Stärkung der öffentlichen Finanzen, die Korruptionsbekämpfung, mehr Finanzstabilität, bessere Rahmenbedingungen für Unternehmen und Reformen im Bereich des Sozialschutzes.

Die Makrofinanzhilfe soll in zwei Tranchen von jeweils 30 Mio. EUR bereitgestellt werden. Die erste Tranche war an die Erfüllung der allgemeinen politischen Vorbedingungen für Makrofinanzhilfen geknüpft und wurde am 6. Oktober 2020 ausgezahlt. Die zweite und letzte Tranche wurde am 1. Juni 2021 ausgezahlt, nachdem Montenegro die damit verbundenen politischen Auflagen erfüllt hatte.

Die Finanzhilfe soll die Mittel ergänzen, die von anderen Gebern, einschließlich des IWF über das im Rahmen des Schnellfinanzierungsinstruments am 24. Juni 2020 genehmigte Soforthilfeprogramm für Montenegro in Höhe von 75 Mio. EUR, bereitgestellt werden.

- **Nordmazedonien: MFA COVID-19**

Der wirtschaftliche Aufschwung Nordmazedoniens kam 2020 abrupt zum Stillstand, da die Binnen- und Auslandsnachfrage starke Einbrüche infolge der COVID-19-Pandemie erlebte. Nachdem die Behörden Nordmazedoniens am 15. April 2020 offiziell eine Makrofinanzhilfe beantragt hatten, einigte sich die EU infolgedessen im Rahmen des im Mai 2020 angenommenen COVID-19-Makrofinanzhilfepakets auf ein MFA-Programm für das Land in Höhe von 160 Mio. EUR in Form von Darlehen. Die Vereinbarung und die Darlehensvereinbarung wurden am 17. Juli 2020 unterzeichnet und traten am 20. Juli 2020 bzw. am 15. September 2020 in Kraft. Die politischen Auflagen des Programms konzentrieren sich in erster Linie auf die Stärkung der öffentlichen Finanzen, die Korruptionsbekämpfung, mehr Finanzstabilität, bessere Rahmenbedingungen für Unternehmen und Reformen im Bereich des Sozialschutzes.

Die Makrofinanzhilfe soll in zwei Tranchen von jeweils 80 Mio. EUR bereitgestellt werden. Die erste Tranche war an die Erfüllung der allgemeinen politischen Vorbedingungen für Makrofinanzhilfen geknüpft und wurde am 6. Oktober 2020 ausgezahlt. Die zweite und letzte Tranche wurde am 1. Juni 2021 ausgezahlt, nachdem Nordmazedonien die damit verbundenen politischen Auflagen erfüllt hatte.

Die Finanzhilfe soll die Mittel ergänzen, die von anderen Gebern, einschließlich des IWF über das im Rahmen des Schnellfinanzierungsinstruments am 10. April 2020 genehmigte Soforthilfeprogramm für Nordmazedonien in Höhe von 176 Mio. EUR, bereitgestellt werden.

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

4.1 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 2020 wurden zehn operative Bewertungen im Zusammenhang mit den neuen COVID-19-Makrofinanzhilfeprogrammen sowie der neuen MFA III für Jordanien durchgeführt, bei denen festgestellt wurde, dass die Finanzabläufe und -verfahren in den Partnerländern solide sind und daher für die Zwecke der Makrofinanzhilfe als angemessen erachtet werden.

4.2 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-Bewertungen¹⁵ durch, um deren Auswirkungen zu bewerten. Die zwei Hauptziele dieser Bewertungen bestehen darin,

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

Im Jahr 2020 wurden die Ex-post-Bewertungen des MFA-I-Programms für Tunesien und des MFA-III-Programms für die Ukraine abgeschlossen. Die begleitenden Arbeitsunterlagen der Kommissionsdienststellen wurden im Januar bzw. im April 2021 veröffentlicht.

- MFA I für Tunesien: Die Evaluierung ergab Folgendes: *„Die MFA I trug wirksam zur Verbesserung der Zahlungsbilanz Tunesiens bei und unterstützte die Haushaltskonsolidierung durch äußerst günstige finanzielle Bedingungen und politische Auflagen. Durch die MFA wurden rund 11,3 % der verbleibenden Finanzierungslücke für den Zeitraum 2015–2016 gedeckt und ... das Vertrauen in die tunesische Wirtschaft gestärkt.“*¹⁶
- MFA III für die Ukraine: *„Der Umfang und die günstigen Konditionen der dritten MFA für die Ukraine haben die für die Durchführung von Strukturreformen notwendigen Haushaltseinsparungen ermöglicht. Die Fähigkeit der EU, in relativ kurzer Zeit erhebliche Finanzmittel zu mobilisieren und zu koordinieren, war einer der Hauptgründe für die Maßnahme, da der Finanzbedarf der Ukraine zu dieser Zeit nach wie vor extrem hoch war. Die mit der Makrofinanzhilfe verknüpften Auflagen hatten einen verstärkenden Effekt auf die Politik, der dazu beigetragen hat, die ukrainischen Behörden zur Durchführung zentraler Reformen zu mobilisieren. Auch hat das Programm das*

¹⁵ 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.

¹⁶ Abrufbar unter: https://ec.europa.eu/info/evaluation-reports-economic-and-financial-affairs-policies-and-spending-activities/ex-post-evaluation-macro-financial-assistance-mfa-operation-tunisia_de

*Vertrauen des privaten Sektors gestärkt und war insofern mit Mehrwert verbunden.*¹⁷

Schließlich leitete die Kommission 2020 eine **Meta-Bewertung** aller im Zeitraum 2010–2020 durchgeführten MFA-Programme ein. Im Rahmen der Bewertung werden die Grundsätze und Merkmale, die das MFA-Instrument auszeichnen, analysiert; die Bewertung 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 Meta-Bewertung wird voraussichtlich im Herbst 2021 abgeschlossen sein.

5 ALLGEMEINE ENTWICKLUNGEN IM ZUSAMMENHANG MIT DEM MFA-INSTRUMENT

5.1 Funktionsweise des MFA-Instruments

In der Gemeinsamen Erklärung des Europäischen Parlaments und des Rates über Makrofinanzhilfe von 2013¹⁸ 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.“ Damit die Makrofinanzhilfe als „Soforthilfeinstrument“ erfolgreich sein kann, ist es daher wichtig, sie wirksam und rechtzeitig zu mobilisieren.

Gleichzeitig wurde sowohl vom Europäischen Rechnungshof als auch in den Ex-post-Bewertungen festgestellt, dass Verzögerungen bei der Annahme von MFA-Beschlüssen durch das Europäische Parlament und den Rat im Rahmen des ordentlichen Gesetzgebungsverfahrens einen erheblichen Mangel für ein Instrument darstellen können, mit dem auf eine Zahlungsbilanzkrise reagiert werden soll. Folglich sollte „[d]ie Kommission ... gemeinsam mit den gesetzgebenden Organen untersuchen, welche Möglichkeiten es gibt, um die Genehmigungsverfahren für nachfolgende Makrofinanzhilfe-Programme zu beschleunigen, insbesondere im Falle von Soforthilfen.“¹⁹

Die Kommission weist jedoch darauf hin, dass die Erfahrungen mit dem COVID-19-Makrofinanzhilfepaket zeigen, dass die derzeitige Gestaltung der Makrofinanzhilfe sowohl die Flexibilität als auch die Vereinfachung bieten kann, die für eine rasche Annahme erforderlich sind. Die Kommission hat mit dem Parlament und dem Rat zusammengearbeitet, um eine Einigung über die Anwendung der bestehenden Dringlichkeitsverfahren zu erzielen, damit die Finanzhilfe innerhalb eines Monats nach Vorlage des Vorschlags der Kommission durch beide gesetzgebenden Organe beschlossen werden konnte (bei Berufung auf Artikel 213 AEUV wäre in einer Lage, in

¹⁷ Abrufbar unter: https://ec.europa.eu/info/evaluation-reports-economic-and-financial-affairs-policies-and-spending-activities/ex-post-evaluation-mfa-operations-ukraine_en.

¹⁸ 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>.

¹⁹ Sonderbericht des Europäischen Rechnungshofs 2017 Nr. 3 abrufbar unter: https://www.eca.europa.eu/Lists/ECADocuments/SR17_3/SR_TUNISIA_DE.pdf.

der umgehend finanzielle Hilfe notwendig ist, ein Beschluss dagegen nur durch den Rat erforderlich gewesen). Das Europäische Parlament berief sich auf eine spezielle Klausel (Artikel 163) in seiner Geschäftsordnung, nach der der Beschluss sofort im Plenum angenommen werden kann, ohne den Ausschuss für internationalen Handel zu durchlaufen, wie es gängige Praxis ist. Dieses schnelle Annahmeverfahren war das Ergebnis einer gemeinsamen Auffassung von Dringlichkeit seitens aller Organe in diesen außerordentlich schwierigen Zeiten.

So sieht sowohl die Geschäftsordnung des Rates als auch die des Europäischen Parlaments ein beschleunigtes Verfahren vor, wenn eine zügige Annahme erforderlich ist. Durch zeitnahe, konstruktive Kontakte erwies sich ein schnelleres Annahmeverfahren im Rahmen des ordentlichen Gesetzgebungsverfahrens unter vollständiger Einbeziehung des Europäischen Parlaments als möglich, was nicht der Fall gewesen wäre, wenn die Kommission Maßnahmen auf der Grundlage von Artikel 213 AEUV vorgeschlagen hätte (anwendbar auf Fälle, in denen umgehend finanzielle Hilfe notwendig ist).

Wie bereits erwähnt, wird die allgemeine Funktionsweise des Makrofinanzhilfeinstruments auch im Rahmen der laufenden MFA-Metabewertung, die voraussichtlich in der zweiten Jahreshälfte 2021 abgeschlossen sein soll, eingehender untersucht werden.

5.2 Makrofinanzhilfen im Mehrjährigen Finanzrahmen 2021–2027

Da die geopolitische und wirtschaftliche Instabilität im europäischen Nachbarschaftsraum fortbesteht und sich durch die humanitären sowie wirtschaftlichen Folgen der COVID-19-Pandemie weiter verschärft hat, wird der Bedarf an Makrofinanzhilfen der EU in den nächsten Jahren wahrscheinlich weiterhin hoch bleiben.

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. Mehrere Instrumente des Mehrjährigen Finanzrahmens 2014–2020 wurden im neuen Instrument für Nachbarschaft, Entwicklungszusammenarbeit und internationale Zusammenarbeit (Neighbourhood, Development and International Cooperation Instrument – NDICI) – „Europa in der Welt“ – zusammengeführt. Die Makrofinanzhilfe wird jedoch vom NDICI getrennt bleiben, und spezifische MFA-Programme werden erforderlichenfalls weiterhin auf der Grundlage gesonderter Beschlüsse und gemäß der geltenden Rechtsgrundlage des Vertrags mobilisiert, da der Entscheidungsprozess bei MFA-Programmen weiterhin eigenständig sein sollte. Für die Makrofinanzhilfe gilt daher auch in Zukunft wie üblich das ordentliche Gesetzgebungsverfahren auf der Grundlage von Artikel 212 AEUV, wonach für jedes spezifische Programm die Zustimmung des Rates und des Europäischen Parlaments erforderlich ist.

MFA-Darlehen werden durch die im Rahmen des NDICI geschaffene Garantie für Außenmaßnahmen (External Action Guarantee – EAG) 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 waren, wobei die Mittelausstattung im Einklang mit der Halbzeitbewertung des vorangegangenen Mehrjährigen Finanzrahmens 9 % betragen soll. Der Betrag der Garantie für Außenmaßnahmen wurde anschließend nach den Beschlüssen des Europäischen Rates vom Juli 2020 gesenkt und seine Aufteilung während der Trilog-Gespräche zwischen den gesetzgebenden Organen und der Kommission weiter geändert. Das neue Instrument „Europa in der Welt“ wird voraussichtlich im Juni 2021 nach seiner förmlichen Annahme durch den Rat und das Parlament in Kraft treten.

6 AUSBLICK – MFA-PROGRAMME UND HAUSHALTSLAGE 2021

Kennzeichnend für das Jahr 2021 wird in erster Linie die Durchführung der zehn laufenden MFA-Programme sein, wie oben beschrieben. Dies umfasst die Auszahlung der ersten Tranche für die beiden verbleibenden Länder des COVID-19-Makrofinanzhilfepakets (d. h. Bosnien und Herzegowina sowie Tunesien) sowie die Auszahlung der zweiten Tranche an alle Empfängerländer, sofern die Voraussetzungen ordnungsgemäß erfüllt wurden. Des Weiteren könnte abhängig davon, welche Fortschritte bei den politischen Reformen erzielt wurden, die dritte und letzte Tranche für Jordanien im Rahmen des MFA III ebenfalls im Laufe des Jahres 2021 ausgezahlt werden.

Die Kommission ist bereit, künftige Anträge auf Makrofinanzhilfe zu prüfen, und wird den in Betracht kommenden Partnern gegebenenfalls neue MFA-Programme und/oder Folgemaßnahmen zu MFA-Programmen vorschlagen.

Tabelle 1 vermittelt einen Überblick über die Verpflichtungen und Zahlungen in Bezug auf MFA-Zuschüsse sowie die Auszahlung von MFA-Darlehen in den Jahren 2019, 2020 und (vorläufig) 2021. Die Auszahlungen von MFA-Darlehen dürften sich 2021 auf insgesamt 2365 Mio. EUR belaufen.

Tabelle 1:

Verpflichtungen und Zahlungen von MFA-Zuschüssen und Auszahlungen von MFA-Darlehen 2019–2021 (in EUR)

	2019	2020	2021 (vorläufig)
Verpflichtungsermächtigungen für Haushaltszuschüsse	27 000 000	20 000 000	56 449 042
Operative Bewertungen, Ex-post-Bewertungen	125 900	293 900	500 000
Sonstige infrage kommenden MFA-Maßnahmen	–	–	Noch festzulegen
Verpflichtungen, gesamt	125 900	293 900	Noch festzulegen
Nicht gebundene Haushaltsmittel	26 874 100	19 706 100	Noch festzulegen
Zahlungsermächtigungen für Haushaltszuschüsse	27 000 000	27 000 000	26 000 000
Operative Bewertungen, Ex-post-Bewertungen	304 949	284 600	362 400
MFA II Georgien (abgeschlossen)	–	5 000 000	–
MFA Moldau (abgeschlossen)	10 000 000	10 000 000	–
Sonstige infrage kommenden MFA-Maßnahmen	–	–	Noch festzulegen
Zahlungen, gesamt	10 304 949	15 284 600	Noch festzulegen
Nicht verwendete Mittel für Zuschüsse	16 695 051	11 715 400	Noch festzulegen
MFA-Darlehensauszahlungen			
MFA II Georgien (abgeschlossen)	–	20 000 000	–
MFA Moldau (abgeschlossen)	20 000 000	20 000 000	–
MFA IV Ukraine (abgeschlossen)	–	500 000 000	–
MFA II Jordanien (abgeschlossen)	100 000 000	–	–
MFA III Jordanien	–	100 000 000	400 000 000
MFA II Tunesien (abgeschlossen)	300 000 000	–	–
COVID-19-MFA-Maßnahmen:			
MFA Georgien	–	75 000 000	75 000 000
MFA Moldau	–	50 000 000	50 000 000
MFA Ukraine	–	600 000 000	600 000 000
MFA Jordanien	–	150 000 000	50 000 000
MFA Tunesien	–	–	600 000 000
MFA Albanien	–	–	180 000 000
MFA Bosnien und Herzegowina	–	–	250 000 000
MFA Kosovo	–	50 000 000	50 000 000
MFA Montenegro	–	30 000 000	30 000 000
MFA Nordmazedonien	–	80 000 000	80 000 000
MFA-Darlehensauszahlungen, gesamt	420 000 000	1 675 000 000	2 365 000 000