



EUROPÄISCHE
KOMMISSION

Brüssel, den 23.6.2025
COM(2025) 330 final

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

über die Durchführung der Makrofinanzhilfen für Drittländer im Jahr 2024

{SWD(2025) 166 final}

INHALT

| | |
|--|-----------|
| 1. EINFÜHRUNG | 2 |
| 2. MAKROFINANZHILFEN IM JAHR 2024 | 3 |
| 2.1 Östliche Partnerschaft | 4 |
| • Moldau | 4 |
| • Ukraine | 6 |
| 2.2 Südliche Nachbarschaft..... | 7 |
| • Ägypten..... | 7 |
| 2.3 Westlicher Balkan | 9 |
| • Nordmazedonien | 9 |
| 3. GEWÄHRLEISTUNG DER ORDNUNGSGEMÄSSEN VERWENDUNG DER MFA-MITTEL: OPERATIVE BEWERTUNGEN, EX-POST-EVALUIERUNGEN 10 | |
| 3.1 Operative Bewertungen..... | 10 |
| 3.2 Evaluierungen..... | 11 |
| 4. ALLGEMEINE ENTWICKLUNGEN IM ZUSAMMENHANG MIT DEM MFA-INSTRUMENT | 12 |
| 4.1 Funktionsweise des MFA-Instruments..... | 12 |
| 4.2 Makrofinanzhilfen im Mehrjährigen Finanzrahmen 2021–2027 | 13 |
| 5. AUSBLICK – MFA-MAßNAHMEN UND HAUSHALTSLAGE IM JAHR 2025 | 14 |

BERICHT DER KOMMISSION AN DAS EUROPÄISCHE PARLAMENT UND DEN RAT

über die Durchführung der Makrofinanzhilfen für Drittländer im Jahr 2024¹

1. Einführung

Die Makrofinanzhilfe (Macro-Financial Assistance, MFA) ist ein EU-Finanzierungsinstrument² für Partnerländer, die von einer Zahlungsbilanzkrise betroffen sind. Seit ihrer Einführung im Jahr 1990 hat die Makrofinanzhilfe dazu beigetragen, die gesamtwirtschaftliche und finanzielle Stabilität von Ländern in Nachbarschaft oder geografischer Nähe zur EU zu stärken und gleichzeitig die Umsetzung von Strukturreformen zu fördern. Eine Voraussetzung für ihre Bereitstellung ist eine nicht der Vorsorge dienende Kreditvereinbarung mit dem Internationalen Währungsfonds (IWF).³ Die Makrofinanzhilfe zielt darauf ab, das Partnerland vom unmittelbaren Druck zu entlasten, damit es die Grundursachen der angespannten Zahlungsbilanz angehen kann. So kann das Land seinen haushaltspolitischen Spielraum ausweiten, die Schuldentragfähigkeit verbessern und sich auf die nötigen Reformen konzentrieren. MFA-Maßnahmen können positive wirtschaftliche und soziale Auswirkungen haben, 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 Zahlungsbilanzkrise verschafft.

Makrofinanzhilfen werden meist in Form von Darlehen gewährt, die über EU-Anleihen finanziert werden. Seit Januar 2023 hat sich das Finanzierungskonzept für Makrofinanzhilfen von einem Back-to-Back-Ansatz⁴ zu einer vereinheitlichten Struktur geändert, bei der die Anleiheemissionen von bestimmten Auszahlungen entkoppelt werden. So gibt die Kommission nun EU-Anleihen mit einheitlicher Wertpapierbezeichnung aus und führt die Erlöse einem zentralen Finanzierungspool zu, aus dem wiederum mehrere politische Programme der EU (einschließlich der Makrofinanzhilfe) finanziert werden. In einigen Fällen kann die Makrofinanzhilfe ausschließlich aus Darlehen bestehen, während es sich in anderen Fällen um eine Kombination aus Darlehen und Zuschüssen handeln kann.

Makrofinanzhilfen werden in Tranchen ausgezahlt, und zwar nur dann, wenn alle an diese Tranchen geknüpften wirtschaftspolitischen Bedingungen, wie sie mit dem jeweiligen Partnerland vereinbart wurden, erfüllt sind. Eine politische Vorbedingung für die Gewährung der Makrofinanzhilfe ist auch die Einhaltung demokratischer Mechanismen (einschließlich eines parlamentarischen Mehrparteiensystems und der Einhaltung der Rechtsstaatlichkeit sowie der Achtung der Menschenrechte). Daher ergänzt die Makrofinanzhilfe auch die regulären EU-Kooperationsinstrumente und trägt zur Verwirklichung der übergeordneten Ziele bei, über die Grenzen der EU hinaus Stabilität zu wahren, den Wohlstand zu fördern und die Werte der Union zu verbreiten. Dies wird durch die Ergebnisse mehrerer unabhängiger Evaluierungen von abgeschlossenen MFA-

¹ Dieser Bericht stützt sich auf die bis März 2025 verfügbaren Informationen.

² Die Rechtsgrundlage für Makrofinanzhilfen für Drittländer, die keine Entwicklungsländer sind, bildet Artikel 212 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV). Benötigt ein Drittland umgehend finanzielle Hilfe, kann Artikel 213 AEUV als Rechtsgrundlage herangezogen werden.

³ Die außerordentliche Unterstützung für die Ukraine durch die Makrofinanzhilfe⁺ nach der russischen Invasion im Februar 2022 war dabei eine Ausnahme.

⁴ In hinreichend begründeten Fällen (z. B. geringer Betrag, starke Präferenz des Begünstigten für eine bestimmte Darlehensstruktur) kann der Back-to-Back-Ansatz angewandt werden, bei dem die Kommission Anleihen ausgibt und die Erlöse direkt an das begünstigte Land weiterreicht (z. B. Darlehensauszahlungen an Moldau vom Juli und Dezember 2024).

Maßnahmen⁵ sowie durch die Ergebnisse der jüngsten Meta-Evaluierung der Maßnahmen im letzten Jahrzehnt⁶ gestützt.

Im Jahr 2024, als die Herausforderungen vor dem Hintergrund der rasanten geopolitischen Entwicklungen wuchsen, zeigte sich, dass mit der Makrofinanzhilfe weiterhin schnell und wirksam auf außergewöhnliche Umstände reagiert werden kann und sie zugleich nach wie vor ihren Hauptzweck erfüllt, die Stabilität zu fördern. Mit der bereitgestellten Makrofinanzhilfe im Rahmen der G7-Initiative „Darlehen für die Ukraine durch beschleunigte Nutzung außerordentlicher Einnahmen“ (ERA) – angestoßen durch den anhaltenden Angriffskrieg Russlands – wurde die Entschlossenheit der Union bekräftigt, Solidarität in Form von konkreter Unterstützung für die Ukraine zum Ausdruck zu bringen und gleichzeitig auch anderen Partnern beizustehen, die die wirtschaftlichen Auswirkungen des Krieges bewältigen müssen. Die Eskalation der Feindseligkeiten im Nahen Osten hat die Union auch dazu veranlasst, wichtigen Akteuren in der Region Makrofinanzhilfen zu gewähren.

Der Bericht für 2024 wurde im Einklang mit den Informationspflichten der Kommission gemäß den einschlägigen Rechtsakten erstellt. Er wird durch eine Arbeitsunterlage der Kommissionsdienststellen ergänzt, die ausführlichere Analysen zur Durchführung der einzelnen MFA-Maßnahmen enthält.

2. MAKROFINANZHILFEN IM JAHR 2024

Vor dem Hintergrund der zunehmenden Angriffe Russlands gegen die Ukraine und des anhaltenden Finanzierungsbedarfs des Landes hat die Union im Jahr 2024 im Rahmen der G7-Initiative für ERA-Darlehen ein neues außerordentliches Makrofinanzhilfepaket für die Ukraine angenommen. Nach der Auszahlung von 18 Mrd. EUR im Jahr 2023 im Rahmen des MFA+-Programms wurde die Ukraine-Fazilität im Jahr 2024 zum primären Budgethilfeinstrument der Union für die Ukraine, mit dem 16,5 Mrd. EUR an Budgethilfe bereitgestellt wurden. Dennoch blieb der Finanzierungsbedarf der Ukraine infolge der anhaltenden Aggression Russlands im Jahr 2024 auf einem außergewöhnlich hohen Niveau. Dies veranlasste die Staats- und Regierungschefs der G7, Mitte 2024 45 Mrd. EUR an ERA-Darlehen zuzusagen, die aus außerordentlichen Einnahmen aus immobilisierten Vermögenswerten des russischen Staates zurückgezahlt werden sollen. Aufbauend auf dieser Zusage erließ die EU die Verordnung (EU) 2024/2773 zur Einrichtung des Kooperationsmechanismus bei Ukraine-Darlehen und zur Bereitstellung einer außerordentlichen Makrofinanzhilfe für die Ukraine in Höhe von bis zu 18,1 Mrd. EUR zu stark vergünstigten Bedingungen, um die öffentlichen Finanzen der Ukraine so weit wie möglich zu entlasten. Die Darlehen haben eine Laufzeit von 45 Jahren und eine tilgungsfreie Zeit von 10 Jahren. Die Rückzahlung soll vorwiegend aus den außerordentlichen Einnahmen in Verbindung mit immobilisierten russischen Staatsvermögen bestritten werden. Nachdem die Makrofinanzhilfe im Dezember 2024 freigegeben wurde, sind Auszahlungen im Laufe des Jahres 2025 vorgesehen.

Im Jahr 2024 hat die Union auch die letzten Tranchen ihrer geänderten Makrofinanzhilfe an Moldau ausgezahlt, mit der dazu beigetragen werden sollte, die Auswirkungen der im Oktober 2021 einsetzenden Energiekrise zu bewältigen und den Ausstrahlungseffekten der anhaltenden Aggression Russlands gegen die Ukraine entgegenzuwirken. Unterdessen wurde die Hälfte der für Nordmazedonien vereinbarten Makrofinanzhilfe in Höhe von

⁵ Alle Evaluierungen sind auf der Website der Kommission veröffentlicht: https://ec.europa.eu/info/evaluation-reports-economic-and-financial-affairs-policies-and-spending-activities_de.

⁶ SWD (2023) 0016, Arbeitsunterlage der Kommissionsdienststellen, Evaluation of Macro financial assistance to third countries (Meta-evaluation of operations for 2010-2020).

100 Mio. EUR erfolgreich ausgezahlt, um das Land angesichts der angespannten globalen Finanzierungsbedingungen, der steigenden Energiepreise und der unerwarteten Verluste bei der staatlichen Elektrizitätsversorgung zu unterstützen. Die zweite und letzte Tranche der Makrofinanzhilfe steht bis 2026 zur Verfügung, dürfte aber aufgrund mangelnder Fortschritte bei der Umsetzung der politischen Bedingungen wahrscheinlich nicht in Anspruch genommen werden.

Angesichts der kritischen Finanzlage Ägyptens und seiner wichtigen stabilisierenden Rolle in der Region schlug die Kommission im März 2024 eine Makrofinanzhilfe in Höhe von 5 Mrd. EUR vor, einschließlich einer dringenden kurzfristigen Maßnahme in Höhe von 1 Mrd. EUR, die im Dezember 2024 ausgezahlt wurde, geknüpft an Wirtschaftsreformen und Vorgaben im Bereich der Menschenrechte. Der Vorschlag für die verbleibenden 4 Mrd. EUR wird nach wie vor vom Europäischen Parlament und vom Rat geprüft, ebenso wie der Vorschlag der Kommission für eine Makrofinanzhilfe für Jordanien, der voraussichtlich im zweiten Quartal 2025 angenommen wird.

Stand der Umsetzung der MFA-Maßnahmen im Jahr 2024 (nach Regionen)

2.1 Östliche Partnerschaft

- **Moldau**

Moldau hat sich von der Energiekrise im Jahr 2021 erholt. Die wirtschaftliche Erholung begann 2023 und verstärkte sich 2024 mit einem BIP-Wachstum von 2,6 %. Ein stärkerer privater Konsum dank niedriger Inflation und steigende Reallöhne haben zusammen mit der Erholung der Investitionstätigkeit das schwache Exportwachstum ausgeglichen. Der Reallohnanstieg setzte sich fort und die lockerere Geldpolitik unterstützte die Kreditvergabe an Verbraucher und die Investitionen. Das Leistungsbilanzdefizit stieg 2024 nach einem drastischen Rückgang im Jahr 2023 an, da sich das Handelsdefizit aufgrund sinkender Warenexporte und stabiler Importe ausweitete. Der Rückgang der Warenexporte wurde teilweise durch steigende Dienstleistungsexporte, die vom IKT-Sektor angetrieben wurden, ausgeglichen. Die Heimatüberweisungen sanken im zweiten Quartal 2024 weiter auf 11,4 % des BIP, während der Anteil der Zuflüsse ausländischer Direktinvestitionen am BIP in den ersten drei Quartalen des Jahres 2024 zurückging. Das Haushaltsdefizit ging im Jahr 2024 auf 3,9 % des BIP zurück, was auf höhere Einnahmen, niedrigere Investitionsausgaben und gezieltere Maßnahmen zur Abfederung der Auswirkungen der hohen Energiepreise auf die Haushalte zurückzuführen war. Die Regierung blieb 2024 reformorientiert und der makroökonomischen Stabilität verpflichtet, aber die Abwärtsrisiken (insbesondere im Zusammenhang mit der Energielage) blieben hoch. Die EU-Beitrittsverhandlungen wurden im Jahr 2024 offiziell aufgenommen und bei einem Referendum stimmte eine knappe Mehrheit für die vorgeschlagenen Verfassungsänderungen im Hinblick auf den EU-Beitritt.

Die Republik Moldau wurde im Jahr 2021 schwer von der Energiekrise getroffen. Auf Antrag Moldaus vom 19. November 2021 nahm die Kommission einen Vorschlag für eine Makrofinanzhilfe von bis zu 150 Mio. EUR an (120 Mio. EUR an mittelfristigen Darlehen und 30 Mio. EUR als Zuschuss). Das Parlament und der Rat erließen am 6. April 2022 einen entsprechenden Beschluss (Beschluss (EU) 2022/563). Die Grundsatzvereinbarung (Memorandum of Understanding), die Vereinbarung über eine Darlehensfazilität und die Vereinbarung über einen Zuschuss im Zusammenhang mit dieser Makrofinanzhilfe wurden am 22. Juni 2022 unterzeichnet und am 14. Juli 2022 vom moldauischen Parlament ratifiziert.

Als Reaktion auf die zunehmenden direkten und indirekten Auswirkungen des russischen Angriffskriegs gegen die Ukraine auf die moldauische Wirtschaft nahm die Kommission am 24. Januar 2023 einen Vorschlag zur Aufstockung der laufenden Makrofinanzhilfe um 145 Mio. EUR an. Davon entfielen bis zu 100 Mio. EUR auf Darlehen und 45 Mio. EUR auf Zuschüsse. Das Europäische Parlament und der Rat nahmen am 14. Juni 2023 einen entsprechenden Beschluss an (Beschluss (EU) 2023/1165). Durch diesen Beschluss erhöhte sich die im Rahmen dieser Makrofinanzhilfe bereitgestellte Gesamtunterstützung auf 295 Mio. EUR (darunter 75 Mio. EUR an Zuschüssen). Die zusätzliche Finanzhilfe im Rahmen der MFA war Teil eines größeren EU-Hilfspakets für die Republik Moldau, das die Kommissionspräsidentin im November 2022 angekündigt hatte und das außerdem 105 Mio. EUR an Budgethilfe umfasste.

Im Einklang mit der geänderten Grundsatzvereinbarung, die am 5. September 2023 in Kraft trat, wurde die Makrofinanzhilfe in fünf Tranchen freigegeben. Die erste Tranche in Höhe von 50 Mio. EUR (darunter 15 Mio. EUR an Zuschüssen) wurde am 1. August 2022 freigegeben. Die zweite Tranche in Höhe von 50 Mio. EUR (darunter 10 Mio. EUR an Zuschüssen) wurde am 22. März 2023 freigegeben. Die dritte Tranche (d. h. die erste „zusätzliche Tranche“ aus der zusätzlichen Makrofinanzhilfe) wurde am 25. Oktober 2023 (50 Mio. EUR in Form von Darlehen) und am 27. Oktober 2023 (22,5 Mio. EUR in Form von Zuschüssen) freigegeben. Die vierte Tranche (d. h. die zweite „zusätzliche Tranche“ aus der geänderten Makrofinanzhilfe) wurde am 18. Juli 2024 (50 Mio. EUR in Form von Darlehen und 22,5 Mio. EUR in Form von Zuschüssen) freigegeben. Die fünfte und letzte Tranche wurde am 17. Dezember (45 Mio. EUR in Form von Darlehen) und am 18. Dezember 2024 (5 Mio. EUR in Form von Zuschüssen) freigegeben.

Voraussetzung für die Auszahlung der Makrofinanzhilfe war eine positive Erfolgsbilanz im Rahmen der Erweiterten Kreditfazilität/Erweiterten Fondsfazilität (ECF/EFF) des IWF für die Republik Moldau, die im Dezember 2021 beschlossen und im Mai 2022 noch einmal aufgestockt wurde. Nach dieser Aufstockung erreichte das IWF-Programm einen Umfang von 815 Mio. USD. Im Dezember 2023 genehmigte das Exekutivdirektorium des IWF außerdem eine Vereinbarung für die Republik Moldau im Rahmen der Resilienz- und Nachhaltigkeitsfazilität (in Höhe von 173 Mio. USD), um die Bemühungen der Republik Moldau zur Stärkung der Widerstandsfähigkeit gegen Klimaschocks, zur Unterstützung von Reformen im Energiesektor, zur Verbesserung der Krisenvorsorge des inländischen Finanzsektors und zur Mobilisierung nachhaltiger Finanzmittel zu unterstützen. Nach der abrupten Entlassung des Gouverneurs der moldauischen Nationalbank im Dezember 2023 fanden Gespräche über die Bedeutung einer verantwortungsvollen Staatsführung und der Unabhängigkeit der Zentralbank statt. Diese mündeten in einer Reihe von Maßnahmen, die es dem IWF ermöglichten, die fünfte Überprüfung im Rahmen der ECF/EFF-Vereinbarungen und die erste Überprüfung im Rahmen der Resilienz- und Nachhaltigkeitsfazilität am 28. Juni 2024 erfolgreich abzuschließen. Am 17. Dezember 2024 schloss der IWF die sechste Überprüfung im Rahmen der ECF/EFF-Vereinbarungen und die zweite Überprüfung im Rahmen der Resilienz- und Nachhaltigkeitsfazilität mit Moldau ab, sodass 162,6 Mio. USD ausgezahlt werden konnten. Das IWF-Programm wird voraussichtlich zwei weitere Überprüfungen umfassen und bis Oktober 2025 laufen.

- **Ukraine**

Angeichts der gravierenden Zerstörung von Human- und Sachkapital seit der russischen Invasion im Jahr 2022 hat sich die ukrainische Wirtschaft als bemerkenswert widerstandsfähig erwiesen. Das BIP erhöhte sich 2023 um 5,3 % und dürfte im Jahr 2024 um 3,5 % gewachsen sein, wenngleich sich das Wachstum in der zweiten Jahreshälfte 2024

etwas abschwächte. Die Wiedereröffnung der Exportrouten (insbesondere über das Schwarze Meer und die Donau) und die massive internationale Finanzhilfe (insbesondere auch die außerordentliche Makrofinanzhilfe der EU im Jahr 2023 und die Umsetzung der Ukraine-Fazilität ab 2024) haben zur Erholung beigetragen. Die Inflation, die 2023 deutlich zurückgegangen war, beschleunigte sich Ende 2024, da die Elektrizitätskosten nach den verstärkten Angriffen auf die Energieinfrastruktur anzogen und die Löhne wegen des Arbeitskräftemangels kräftig stiegen. Die Nationalbank der Ukraine verschärfte daraufhin die Geldpolitik und hob den Leitzins im Januar 2025 auf 14,5 % an. Das Leistungsbilanzdefizit vergrößerte sich 2024 auf 7,6 % des BIP, was vor allem auf einen Rückgang der nicht rückzahlbaren Hilfen aus dem Ausland zurückzuführen war, während das Handelsdefizit stabil blieb, da Exportgewinne durch höhere Importe für Verteidigung und Wiederaufbau ausglich wurden. Trotz des schwierigen Umfelds bleibt der Bankensektor stabil und rentabel, wobei der Anteil notleidender Kredite sinkt und ausreichende Kapitalpuffer vorhanden sind. Die öffentlichen Finanzen stehen mit einem Haushaltsdefizit von 19,1 % des BIP im Jahr 2024, das vor allem auf hohe Verteidigungs- und Wiederaufbauausgaben zurückzuführen war, nach wie vor unter Druck. Steuerliche Maßnahmen dürften die Einnahmen im Jahr 2025 erhöhen, doch die Haushaltslücke ist nach wie vor erheblich. Die Wachstumsaussichten sind durch die Unsicherheiten in Bezug auf die Zerstörung der (Energie-)Infrastruktur, den Arbeitskräftemangel und den künftigen Verlauf des Krieges getrübt. In diesem Zusammenhang ist eine anhaltende internationale Unterstützung für die wirtschaftliche Stabilität der Ukraine und ihre Abwehrkraft gegen den russischen Angriffskrieg nach wie vor von entscheidender Bedeutung.

Nachdem 2023 im Rahmen des MFA+-Programms 18 Mrd. EUR ausgezahlt worden waren, wurde die Ukraine-Fazilität im Jahr 2024 zum primären Budgethilfeinstrument der Union, mit dem 16,5 Mrd. EUR an Unterstützung im Rahmen der Säule I bereitgestellt wurden. Die eskalierende und anhaltende Aggression Russlands hat jedoch den Finanzierungsbedarf für 2024 und darüber hinaus weiter erhöht. Trotz der Unterstützung durch die Ukraine-Fazilität und der Beiträge anderer Partner blieb eine Finanzierungslücke bestehen. Als Reaktion darauf haben sich die Staats- und Regierungschefs der G7 auf ihrem Gipfeltreffen im Juni 2024 in Apulien (Italien) verpflichtet, der Ukraine 45 Mrd. EUR in Form von ERA-Darlehen zur Verfügung zu stellen, die aus künftigen außerordentlichen Einnahmen aus immobilisierten Vermögenswerten des russischen Staates in der Union und anderen Rechtsräumen zurückgezahlt werden sollen.

Daraufhin hat die Kommission am 20. September 2024 einen Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates zur Einrichtung eines Kooperationsmechanismus bei Ukraine-Darlehen und zur Bereitstellung einer außerordentlichen Makrofinanzhilfe für die Ukraine vorgelegt. Das Europäische Parlament und der Rat haben diesen Vorschlag am 24. Oktober 2024 als Verordnung (EU) 2024/2773 (ULCM-Verordnung) angenommen, die am 29. Oktober 2024 in Kraft trat. Auf der Grundlage der bestätigten Beiträge der G7-Partner im Anschluss an die Tagung der Finanzminister der G7 am 25. Oktober 2024 in Washington DC bestätigte die Union ein MFA-Darlehen in Höhe von 18,1 Mrd. EUR für die Ukraine, das in einer einzigen Tranche freigegeben werden sollte. Der Beschluss zur Genehmigung der Freigabe der einzigen Tranche wurde am 18. Dezember 2024 von der Europäischen Kommission angenommen, und der erste Betrag in Höhe von 3 Mrd. EUR wurde am 10. Januar 2025 an die Ukraine ausgezahlt. Die weiteren Auszahlungen werden im Laufe des Jahres 2025 erfolgen.

Angesichts der außergewöhnlichen Umstände sind die Bedingungen für diese Makrofinanzhilfe stark vergünstigt. Die Ukraine haftet zwar weiterhin formell für die Rückzahlung der ERA-Darlehen, doch soll diese mit den außerordentlichen Einnahmen aus den immobilisierten russischen Vermögenswerten bestritten werden. Die Ukraine

muss die Darlehen also nicht unmittelbar aus eigenen Mitteln zurückzahlen. Stattdessen laufen die Rückzahlungen über den Kooperationsmechanismus bei Ukraine-Darlehen, damit die Ukraine diese außerordentlichen Einnahmen frühzeitig nutzen und gleichzeitig die Auswirkungen auf ihre öffentlichen Finanzen minimieren kann. Sollten die außerordentlichen Einnahmen für die Rückzahlung des MFA-Darlehens nicht ausreichen, bieten die äußerst günstige Laufzeit von 45 Jahren und die tilgungsfreie Zeit von zehn Jahren genügend Spielraum, um die makroökonomische Lage der Ukraine zu stabilisieren. Mit dieser Finanzierungsvereinbarung wird nicht nur der unmittelbare Druck auf die öffentlichen Finanzen der Ukraine verringert, sondern auch sichergestellt, dass die ab den 2030er-Jahren zu leistenden Schuldendienstzahlungen beherrschbar bleiben, wodurch die Risiken für die Finanzstabilität während der Erholungsphase erheblich gemindert werden. Der Einnahmestrom in den Kooperationsmechanismus bei Ukraine-Darlehen hängt von der weiteren Immobilisierung dieser Vermögenswerte ab, wofür die Sanktionen alle sechs Monate verlängert werden müssen. Der Rat hat die jüngste Verlängerung am 27. Januar 2025 beschlossen. Die Verlängerung der Sanktionen erfordert Einstimmigkeit im Rat.

Wie bei früheren MFA-Programmen war die Auszahlung dieses außerordentlichen MFA-Darlehens in Höhe von 18,1 Mrd. EUR von der Erfüllung der in der Grundsatzvereinbarung zwischen der Union und der Ukraine festgelegten politischen Zusagen abhängig. Die Grundsatzvereinbarung, die am 7. November 2024 vom Ausschuss der Mitgliedstaaten für Makrofinanzhilfen gebilligt wurde, trat am 4. Dezember 2024 in Kraft. Die erfolgreiche Umsetzung der politischen Bedingungen im Einklang mit einer Auswahl der Bedingungen für den Ukraine-Plan (die wichtige Reformbereiche wie makroökonomische Stabilität, staatseigene Unternehmen, öffentliche Verwaltung, Rechtsstaatlichkeit und Verteidigung umfassen) ermöglichte die Freigabe der einzigen Tranche des MFA-Darlehens am 18. Dezember 2024.

2.2 Südliche Nachbarschaft

• Ägypten

Die zunehmend instabile Lage in Palästina hatte Auswirkungen auf die Region, darunter auch auf Ägypten. Seit 2024 hat sich jedoch die wirtschaftliche Einschätzung in Ägypten nach der Vereinheitlichung der fragmentierten Wechselkursregelung vom März 2024 erheblich verbessert, was durch umfangreiche Finanzierungszusagen internationaler Partner unterstützt wurde. Das reale BIP stieg im letzten Haushaltsjahr (Juli-Juni 2023/24) um 2,4 % (gegenüber 3,8 % im Haushaltsjahr 22/23) und erreichte im dritten Quartal 2024 3,5 % im Jahresvergleich. Die Arbeitslosigkeit blieb weitgehend stabil und erreichte im September 2024 6,7 % (gegenüber 7,0 % im Jahr 2024). Die Verbraucherpreisinflation blieb mit 24,1 % im Dezember 2024 hoch, lag aber unter dem vorübergehenden Höchststand von 35,7 % im Februar 2024. Von Februar bis Dezember 2024 erhöhten sich die amtlichen Währungsreserven von 35,3 Mrd. USD auf 47,1 Mrd. USD (und deckten damit die Importe von rund 10 Monaten). Dies war auf die sequenziellen Zuweisungen aus dem wegweisenden Ras-El-Hekma-Abkommen zurückzuführen, einer Investition in Höhe von 35 Mrd. USD aus einem Staatsfonds der Vereinigten Arabischen Emirate in ein Immobilienprojekt an der Nordküste Ägyptens. Die einmaligen Einnahmen aus dem Ras-El-Hekma-Abkommen wirkten sich auch positiv auf das Haushaltsdefizit aus, das sich im Haushaltsjahr 23/24 auf 3,6 % des BIP verringerte (gegenüber einem Defizit von 6,2 % des BIP im vorangehenden Haushaltsjahr). Der Primärsaldo verbesserte sich im selben Zeitraum deutlich. Nach Schätzungen des IWF ist die Staatsverschuldung bis Ende des Haushaltsjahres 23/24 auf 90,9 % des BIP gesunken (gegenüber 95,9 % im

vorangehenden Haushaltsjahr), da die Einnahmen aus dem Ras-El-Hekma-Investitionsabkommen teilweise für den Schuldenabbau verwendet wurden. Das Leistungsbilanzdefizit verschlechterte sich im Haushaltsjahr 23/24 auf 5,5 % des BIP (gegenüber einem Defizit von 1,2 % des BIP im vorangehenden Haushaltsjahr). Die Vereinheitlichung der Wechselkurse und der Vertrauenszuwachs durch die internationale Unterstützung seit März haben sich positiv auf die Exporte und den Tourismus ausgewirkt, doch die nachteiligen Auswirkungen der Störungen im Roten Meer auf die Leistungsbilanz erweisen sich als langwierig und werden wahrscheinlich nur allmählich nachlassen.

Am 17. März 2024 vereinbarten die EU und Ägypten, ihre Beziehungen zu vertiefen und eine strategische und umfassende Partnerschaft für gemeinsamen Wohlstand, Stabilität und Sicherheit zu entwickeln, die sich auf bestimmte Bereiche der Zusammenarbeit erstreckt. Die Partnerschaft wird von einem Finanzpaket von bis zu 7,4 Mrd. EUR untermauert, das eine kurz- und längerfristige Unterstützung der erforderlichen makroökonomischen und sozioökonomischen Reformagenda umfasst. Angesichts der schwierigen Wirtschafts- und Finanzlage Ägyptens und seiner Rolle als wichtiger stabilisierender Faktor in einer zunehmend instabilen Region schlug die Kommission am 15. März 2024 vor, Ägypten mit zwei MFA-Maßnahmen von insgesamt bis zu 5 Mrd. EUR in Form von langfristigen Darlehen zu stark vergünstigten Bedingungen zu unterstützen. Das MFA-Paket bestand aus i) einem Vorschlag für eine kurzfristige Makrofinanzhilfe in Höhe von 1 Mrd. EUR (ausnahmsweise auf der Grundlage von Artikel 213 AEUV⁷), um angesichts des dringenden Finanzierungsbedarfs Ägyptens (und der Pause des Europäischen Parlaments im Vorfeld der Wahl im Sommer 2024) die vollständige Auszahlung in einer einzigen Tranche im Jahr 2024 zu ermöglichen, und ii) einem Vorschlag für eine reguläre Makrofinanzhilfe in Höhe von bis zu 4 Mrd. EUR (auf der Grundlage von Artikel 212 AEUV). Der Rat nahm die kurzfristige Makrofinanzhilfe am 12. April 2024 an (Beschluss (EU) 2024/1144). Der Vorschlag für die reguläre Makrofinanzhilfe wird derzeit vom Europäischen Parlament und vom Rat geprüft.

Das MFA-Paket wurde in Verbindung mit einer aufgestockten Erweiterten IWF-Fondsfazilität auf der Grundlage einer am 6. März 2024 auf Arbeitsebene getroffenen Vereinbarung vorgeschlagen, die dann am 29. März 2024 vom Exekutivdirektorium des IWF angenommen wurde. Das IWF-Programm, das erstmals im Dezember 2022 angenommen wurde, wurde von 3 Mrd. USD auf 8 Mrd. USD aufgestockt und bietet eine solide Grundlage für weitere Fortschritte bei den Wirtschaftsreformen. Der IWF und Ägypten haben am 24. Dezember 2024 eine Vereinbarung auf Arbeitsebene in Bezug auf die vierte Überprüfung erzielt.

Die kurzfristige Makrofinanzhilfe wurde durch eine Grundsatzvereinbarung untermauert. In der Grundsatzvereinbarung war die Auszahlung der Hilfe in einer einzigen Tranche vorgesehen und sie enthielt eine Reihe vereinbarter wirtschaftspolitischer Reformen, um die makroökonomische Stabilität und Widerstandsfähigkeit sowie die Rahmenbedingungen für Unternehmen und die Wettbewerbsfähigkeit zu verbessern und den ökologischen Wandel voranzubringen. Gemäß der Grundsatzvereinbarung war die Auszahlung der Hilfe an folgende Bedingungen geknüpft: i) die Umsetzung der vereinbarten wirtschaftspolitischen Reformen, ii) die Umsetzung konkreter und glaubwürdiger Fortschritte hinsichtlich der Achtung wirksamer demokratischer Mechanismen (einschließlich eines parlamentarischen Mehrparteiensystems) und des Rechtsstaatsprinzips sowie der Garantie zur Achtung der Menschenrechte und iii) die planmäßige Auszahlung des IWF-Programms. Die Gesamtbewertung der Umsetzung war positiv. Der Freigabebeschluss für die Makrofinanzhilfe wurde am 18. Dezember 2024

⁷ Artikel 213 AEUV greift in Fällen, in denen umgehend finanzielle Hilfe geleistet werden muss, und erfordert lediglich die Annahme durch den Rat.

angenommen und die einzige Tranche wurde am 27. Dezember 2024 vollständig ausgezahlt.

2.3 Westlicher Balkan

• Nordmazedonien

Die Wirtschaft erholt sich nach der COVID-19-Pandemie weiterhin langsam. *Die reale Produktion stieg im Jahr 2024 um 2,8 %. Das Wachstum wurde von den Investitionen und dem öffentlichen Verbrauch angekurbelt, wobei letzterer zum Teil einen starken Anstieg der Löhne und Gehälter im öffentlichen Sektor widerspiegelte. Gestützt durch steigende Realeinkommen nahm auch der Verbrauch der privaten Haushalte zu. Der Außenbeitrag zum Wachstum war negativ, da die Nachfrage auf wichtigen Exportmärkten schwach ausfiel. Die Inflation, die sich Anfang des Jahres abgeschwächt hatte, stieg im September wieder auf einen Jahresdurchschnitt von 3,5 % an, im Vergleich zu 9,4 % im Jahr 2023. Dieser Anstieg gegen Ende des Jahres war in erster Linie auf die steigenden Nahrungsmittel-, Alkohol- und Tabakpreise zurückzuführen, obwohl die Regierung die Preise für Güter des Grundbedarfs gedeckelt hatte. Während die Leistungsbilanz Ende 2023 aufgrund des Rückgangs der Energiepreise einen geringen Überschuss aufwies, rutschte sie im Jahr 2024 aufgrund einer Verschlechterung des Handelsdefizits und eines niedrigeren Überschusses bei Sekundäreinkommen wieder in ein Defizit (-2,3 %). Auch das Defizit bei Primäreinkommen vergrößerte sich.*

Am 6. Februar 2023 nahm die Kommission einen Vorschlag an, Nordmazedonien eine Makrofinanzhilfe in Höhe von bis zu 100 Mio. EUR in Form von Darlehen zu gewähren, die in zwei gleichen Tranchen ausgezahlt werden sollten. Der Beschluss des Europäischen Parlaments und des Rates wurde am 12. Juli 2023 erlassen (Beschluss (EU) 2023/1461) und die Grundsatzvereinbarung wurde im Januar 2024 mit den nordmazedonischen Behörden unterzeichnet. Die Grundsatzvereinbarung enthält 20 politische Bedingungen (von denen sich acht auf die erste Auszahlung beziehen) in den folgenden Bereichen: öffentliche Finanzen, Rahmenbedingungen für Unternehmen, Bildung und Arbeitsmarkt, Energie sowie Justiz, gute Regierungsführung und Korruptionsbekämpfung. Die Kommission bestätigte, dass alle Bedingungen für die erste Tranche erfüllt wurden, und beschloss am 22. April 2024, die entsprechende Auszahlung in Höhe von 50 Mio. EUR freizugeben.

Die Makrofinanzhilfe ist an eine positive Bilanz des laufenden IWF-Programms geknüpft. Am 22. November 2022 verabschiedete das IWF-Exekutivdirektorium auf Antrag der nordmazedonischen Behörden und nach einer Vereinbarung auf Arbeitsebene eine 24-monatige Vereinbarung im Rahmen der Vorsorge- und Liquiditätslinie. Im Januar 2024 schloss der IWF die erste Überprüfung des Programms ab. Allerdings lief die Vorsorge- und Liquiditätslinie des IWF im November 2024 aus, ohne dass die zweite Überprüfung stattgefunden hatte, sodass eine wesentliche Voraussetzung für die Auszahlung der zweiten und letzten Tranche der Makrofinanzhilfe derzeit nicht erfüllt ist.

Die erste Hälfte der Makrofinanzhilfe wurde erfolgreich ausgezahlt, doch dürfte die zweite und letzte Tranche der Makrofinanzhilfe wahrscheinlich nicht in Anspruch genommen werden. Die neue Regierung hat bei der Umsetzung der politischen Auflagen, die an die letzte Tranche von 50 Mio. EUR geknüpft sind, keine Fortschritte erzielt. Zu diesen Auflagen gehört die Verabschiedung mehrerer Gesetze durch das Parlament, einschließlich des Sekundärrechts zum Energieeffizienzgesetz und der Durchführungsbestimmungen für das neue Gesetz zur Bekämpfung von Geldwäsche.

Darüber hinaus hat Nordmazedonien kürzlich zwei bilaterale Darlehen in Höhe von jeweils 500 Mio. EUR zu günstigen Zinssätzen von der ungarischen staatseigenen Eximbank aufgenommen, wodurch der Außenfinanzierungsbedarf verringert wird. Unter diesen Umständen ist die Auszahlung der zweiten Tranche der Makrofinanzhilfe eher unwahrscheinlich. Der Bereitstellungszeitraum der Makrofinanzhilfe endet im August 2026.

3. GEWÄHRLEISTUNG DER ORDNUNGSGEMÄSSEN VERWENDUNG DER MFA-MITTEL: OPERATIVE BEWERTUNGEN, EX-POST-EVALUIERUNGEN

3.1 Operative Bewertungen

Im Einklang mit den Vorgaben der Verordnung (EU, Euratom) 2024/2509 (Haushaltsordnung) 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 finanzielle Unterstützung der EU eingeht. 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.

In der 2020 durchgeführten operativen Bewertung für Moldau, die vor der COVID-19-MFA-Maßnahme durchgeführt wurde, wurde hervorgehoben, dass seit der letzten Überprüfung im Jahr 2015 erhebliche Fortschritte bei den öffentlichen Finanzverwaltungssystemen und den Finanzkreisläufen erzielt wurden. Laut der Bewertung sind die Finanzverfahren Moldaus für ein anschließendes MFA-Programm geeignet. Die letzte operative Bewertung der Verwaltungs- und Finanzkreisläufe der Ukraine wurde im Jahr 2022 vor der außerordentlichen Makrofinanzhilfe und der Makrofinanzhilfe+ durchgeführt. Es war die dritte Bewertung dieser Art, die in der Ukraine durchgeführt wurde, wenn auch aufgrund des Krieges aus der Ferne. Insgesamt zeigte sich, dass seit der letzten Bewertung im Jahr 2018 erhebliche Fortschritte bei der Stärkung der öffentlichen Finanzverwaltungssysteme und anderer Finanzkreisläufe erzielt wurden. Auch wurde das anhaltende Engagement der ukrainischen Behörden für kontinuierliche Verbesserungen hervorgehoben. In der Bewertung wurde betont, dass Reformen der öffentlichen Finanzverwaltung in Schlüsselbereichen Vorrang eingeräumt werden sollte, und es wurden angesichts der erheblichen Wiederaufbaubemühungen, die vor der Ukraine liegen, weitere Maßnahmen empfohlen, sobald sich die Sicherheit verbessert. Die Ukraine-Fazilität umfasst strenge Prüfungs- und Kontrollmaßnahmen, einschließlich der Einrichtung eines unabhängigen Prüfungsausschusses, dessen Aufgabe es ist, die Wirksamkeit der Verwaltungs- und Kontrollsysteme der Ukraine zu bewerten und regelmäßige Prüfungen vor Ort durchzuführen.

Im Jahr 2023 wurde für die neue Makrofinanzhilfe eine neue operative Bewertung Nordmazedoniens durchgeführt. Externe Berater erachteten die Finanzkreisläufe und -verfahren des Landes als zufriedenstellend und das System für die Verwaltung der öffentlichen Finanzen im Allgemeinen als solide und stellten fest, dass in jüngster Zeit erhebliche Fortschritte erzielt wurden.

Im Jahr 2024 wurden zwei operative Bewertungen zur Vorbereitung der neuen MFA-Maßnahmen in Ägypten und Jordanien durchgeführt, wobei der erste Teil der Makrofinanzhilfe für Ägypten 2024 vollständig umgesetzt wurde und der Rest voraussichtlich 2025 von den beiden gesetzgebenden Organen angenommen wird, zusammen mit der Makrofinanzhilfe für Jordanien. Die operative Bewertung für Ägypten war die zweite seit 2013 und wurde aufgrund von Verzögerungen bei der Sicherheitsüberprüfung zum Teil aus der Ferne durchgeführt. Die ägyptischen Behörden haben erhebliche Fortschritte erzielt, darunter die Einführung neuer Rechtsvorschriften über die Verwaltung der öffentlichen Finanzen und Bankgeschäfte. Ägyptens Rahmen für die Verwaltung der öffentlichen Finanzen und seine Finanzkreisläufe wurden als angemessen für das MFA-Programm beurteilt, sofern die Reformdynamik anhält. In der operativen Bewertung für Jordanien, der zweiten seit 2020, wurden Fortschritte bei der Verbesserung der öffentlichen Finanzverwaltungssysteme und der Effizienz der öffentlichen Mittel bestätigt. Es bleiben jedoch nach wie vor Herausforderungen bestehen, darunter die begrenzte Unabhängigkeit und Transparenz des Rechnungshofes, die unzureichende Nutzung des Überprüfungsausschusses für Auftragsvergabebeschwerden und ein unterentwickelter Sekundärmarkt für Staatsanleihen. Trotz dieser Probleme wurde in der Bewertung der Schluss gezogen, dass die jordanischen Finanzsysteme eine solide Grundlage für das MFA-Programm bilden. Die Ergebnisse der operativen Bewertungen für Jordanien und Ägypten werden bei der Ausarbeitung der wirtschaftspolitischen Auflagen für beide Makrofinanzhilfen berücksichtigt.

3.2 Evaluierungen

Im Einklang mit der Haushaltsordnung und den entsprechenden MFA-Beschlüssen führt die Kommission nach Abschluss der MFA-Maßnahmen Evaluierungen⁸ durch, um deren Auswirkungen zu beurteilen. Die beiden Hauptziele dieser Evaluierungen sind die Analyse der Auswirkungen der Makrofinanzhilfen auf die Wirtschaft des Empfängerlandes, insbesondere auf die Nachhaltigkeit seiner außenwirtschaftlichen Position, und die Bewertung des Mehrwerts der Maßnahmen der Union.

Im Jahr 2024 schloss die Kommission die gemeinsame Ex-post-Evaluierung der Maßnahmen im Rahmen der östlichen Partnerschaft in Moldau, Georgien und der Ukraine (2017-2020) ab. Der externe Bericht und die dazugehörige Arbeitsunterlage der Kommissionsdienststellen wurden im Januar 2025 veröffentlicht. Die Studie ergab für alle drei Länder, dass sich die Maßnahmen positiv auf die Schuldentragfähigkeit und die makroökonomische Situation ausgewirkt haben. Dies war für die Ukraine angesichts des größeren Umfangs der Maßnahme und der schwierigeren makroökonomischen Situation besonders signifikant. Insgesamt ergab die Bewertung, dass die drei Maßnahmen erfolgreich einen positiven Wandel in mehreren wichtigen Reformbereichen förderten, dass sie mit dem allgemeinen politischen Rahmen der EU im Einklang standen und dass sie auf die Reformagenden der Behörden sowie die Programme anderer Geber abgestimmt waren.

Im Jahr 2024 leitete die Kommission die Ex-post-Evaluierung der COVID-19-MFA-Maßnahmen für zehn Partnerländer (2020-2022) ein, die zusammen mit der begleitenden Arbeitsunterlage der Kommissionsdienststellen im Jahr 2025 veröffentlicht werden soll. In der Evaluierungsstudie wird das Makrofinanzhilfepaket in Höhe von 3 Mrd. EUR bewertet, das im Jahr 2020 für Partner in der östlichen Nachbarschaft, im Westbalkan und

⁸ Alle Evaluierungen sind auf der Website der Kommission veröffentlicht: https://ec.europa.eu/info/evaluation-reports-economic-and-financial-affairs-policies-and-spending-activities_de.

in der südlichen Nachbarschaft bereitgestellt wurde, um die wirtschaftlichen Auswirkungen der COVID-19-Pandemie abzumildern.

4. ALLGEMEINE ENTWICKLUNGEN IM ZUSAMMENHANG MIT DEM MFA-INSTRUMENT

4.1 Funktionsweise des MFA-Instruments

Nach der Gemeinsamen Erklärung des Europäischen Parlaments und des Rates⁹ aus dem Jahr 2013 ist die Makrofinanzhilfe ein makroökonomisches und finanzielles Instrument mit dem „Ziel der Wiederherstellung einer tragfähigen Zahlungsbilanz in Ländern und Gebieten [...], die für eine Hilfe in Betracht kommen und die mit Außenfinanzierungsproblemen konfrontiert sind“. Als Soforthilfeinstrument kann die Makrofinanzhilfe also nur dann erfolgreich sein, wenn sie wirksam und rechtzeitig mobilisiert wird. Die Beschlussfassung im Rahmen des ordentlichen Gesetzgebungsverfahrens hat sich oft als zeitaufwendig erwiesen, was für ein Kriseninstrument, mit dem schnell auf eine Zahlungsbilanzkrise reagiert werden muss, ein großes Manko darstellt.¹⁰

Unter den außergewöhnlichen Umständen im Zusammenhang mit der COVID-19-Krise und dem russischen Angriffskrieg gegen die Ukraine konnten die einschlägigen MFA-Pakete jedoch erfreulicherweise sehr rasch angenommen werden, da alle Organe die ihnen zur Verfügung stehenden Verfahrensspielräume voll ausschöpften. In diesen Fällen einigten sich das Europäische Parlament und der Rat auf die Anwendung bestehender Dringlichkeitsverfahren, die es ermöglichten, dass die entsprechende Hilfe innerhalb eines Monats, nachdem die Kommission ihre Vorschläge eingereicht hatte, angenommen wurde. Das Europäische Parlament berief sich auf eine spezielle Klausel (Artikel 163) in seiner Geschäftsordnung, damit es den Vorschlag direkt im Plenum annehmen und so die übliche Ausschussebene für internationalen Handel (INTA) überspringen konnte.

In den Geschäftsordnungen des Europäischen Parlaments und des Rates ist jeweils ein Dringlichkeitsverfahren vorgesehen, das für eine rasche Annahme in Ausnahmesituationen erforderlich ist, wohingegen das Standardverfahren deutlich mehr Zeit benötigt. Dies zeigte sich im Fall des jüngsten Vorschlags der Kommission für eine Makrofinanzhilfe für Jordanien, der im April 2024 vorgebracht wurde, aber voraussichtlich nicht vor dem zweiten Quartal 2025 angenommen wird. Diese große Verzögerung ist zum Teil auf die Wahl zum Europäischen Parlament im Juni 2024 und die anschließende erforderliche Neuzusammensetzung seiner Ausschüsse zurückzuführen. Aufgrund der dringenden Notwendigkeit, einen ersten Teil der Unterstützung bereits in der zweiten Jahreshälfte 2024 leisten zu können, beschloss die Kommission im Fall von Ägypten im März 2024 ausnahmsweise, auf der Grundlage von Artikel 213 AEUV (anwendbar in Fällen, in denen umgehend finanzielle Hilfe notwendig ist und die daher nur eine Annahme durch den Rat erfordern) eine erste dringende, aber kurzfristige Makrofinanzhilfe zur Unterstützung Ägyptens vorzuschlagen. Die Kommission erkannte jedoch an, dass dies kein idealer Ansatz war, und schlug daher vor, den Großteil der Makrofinanzhilfe für Ägypten über eine zweite und eher mittelfristige MFA-Maßnahme nach den ordentlichen Verfahren gemäß Artikel 212 AEUV (unter Einbeziehung beider Mitgesetzgeber und nicht nur des Rates) bereitzustellen. Wohlgedacht wurde das

⁹ Gemeinsame Erklärung des Europäischen Parlaments und des Rates, die zusammen mit dem Beschluss über eine weitere Makrofinanzhilfe für Georgien (Beschluss Nr. 778/2013/EU vom 12. August 2013) angenommen wurde. Abrufbar unter: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/PDF/?uri=CELEX:32013D0778&from=DE>.

¹⁰ Im Jahr 2023 wurde eine Meta-Evaluierung der Maßnahmen im letzten Jahrzehnt durchgeführt – SWD(2023) 0016, Arbeitsunterlage der Kommissionsdienststellen, Evaluation of macro-financial assistance to third countries (meta-evaluation of operations for 2010-2020).

vereinfachte Verfahren¹¹ für die Annahme eines Beschlusses des Europäischen Parlaments inzwischen geändert. Im Gegensatz zum Dringlichkeitsverfahren erfordert das vereinfachte Verfahren keinen Antrag des Präsidenten, den Vorschlag als dringlich zu behandeln, und es vereinfacht das Annahmeverfahren, da weniger Schritte für die Genehmigung erforderlich sind als beim Standardverfahren. Dieses Verfahren wurde noch nicht für laufende Makrofinanzhilfen angewandt, könnte aber gut zum Notfallcharakter der Makrofinanzhilfe passen und ist ein begrüßenswerter Schritt, der die Wirksamkeit der regulären Maßnahmen erhöhen könnte.

Die außerordentliche Makrofinanzhilfe im Rahmen der ERA für die Ukraine wurde erneut ohne ausdrückliche Verknüpfung mit einem IWF-Programm durchgeführt (obgleich die Auszahlungen aus der Erweiterten Fondsfazilität zugunsten der Ukraine zufriedenstellend verlaufen). Darüber hinaus profitierte die Ukraine davon, dass für die Dotierung, wie bei der MFA+, der im EU-Haushalt verfügbare Spielraum genutzt wurde. Die Hilfe wurde zu stark vergünstigten Bedingungen mit einer Laufzeit von 45 Jahren und einer tilgungsfreien Zeit von zehn Jahren gewährt. Die Rückzahlungen, einschließlich Zinsen und sonstige Kosten im Zusammenhang mit dem Darlehen, werden mit den außerordentlichen Einnahmen aus den immobilisierten Vermögenswerten der russischen Zentralbank bestritten, sodass die Auswirkungen auf die öffentlichen Finanzen der Ukraine minimiert werden.

Die laufenden Vorbereitungen für den nächsten mehrjährigen Finanzrahmen (MFR) bieten eine Gelegenheit, Lehren aus den jüngsten Erfahrungen mit der Makrofinanzhilfe zu ziehen. Diese könnten in die Überlegungen über die Zukunft der Makrofinanzhilfe mit dem Europäischen Parlament und dem Rat einfließen.

4.2 Makrofinanzhilfen im Mehrjährigen Finanzrahmen 2021–2027

Der derzeitige MFR-Zeitraum ist durch eine ungewöhnliche Belastung vieler Volkswirtschaften gekennzeichnet, die auf die weltweiten Auswirkungen der COVID-19-Pandemie zurückzuführen ist. Außerdem sind die Partnerländer der EU aufgrund struktureller Schwächen in ihren eigenen Volkswirtschaften weiterhin anfällig. Darüber hinaus ist die Region nach wie vor einer hohen geopolitischen Unsicherheit ausgesetzt und leidet weiterhin unter wirtschaftlicher Instabilität, die durch Russlands Angriffskrieg gegen die Ukraine und zuletzt durch die Eskalation des Konflikts im Nahen Osten noch verschärft wurde. Angesichts der nach wie vor schwierigen globalen Aussichten wird die EU in den kommenden Jahren sehr wahrscheinlich weiterhin für die Gewährleistung von Makrofinanzhilfen sorgen müssen, auch wenn bei einem Kriseninstrument naturgemäß schwer abzusehen ist, in welchem Umfang. Daher muss sichergestellt werden, dass auch in den letzten Jahren des laufenden mehrjährigen Finanzrahmens ausreichende Haushaltsmittel für das MFA-Instrument zur Verfügung stehen.

Die Makrofinanzhilfe-Darlehen werden durch die Garantie für Außenmaßnahmen im Rahmen der Verordnung (EU) 2021/947 (NDICI/Europa in der Welt-Verordnung) mit

¹¹ Nach dem vereinfachten Verfahren (Artikel 52 der Geschäftsordnung des Europäischen Parlaments) kann der Vorsitz des EP-Ausschusses vorschlagen, dass der Vorschlag ohne Änderung angenommen wird. Wird von Mitgliedern oder von einer oder mehreren Fraktionen, durch die im Ausschuss mindestens die mittlere Schwelle erreicht wird, kein Einspruch erhoben, gilt das vorgeschlagene Verfahren als beschlossen. Alternativ kann der Vorsitzende vorschlagen, eine Frist für die Einreichung von Änderungsanträgen zu setzen, ohne dass zuvor ein Berichtsentwurf erstellt wurde. Wird von Mitgliedern oder von einer oder mehreren Fraktionen, durch die im Ausschuss mindestens die mittlere Schwelle erreicht wird, kein Einspruch erhoben, gilt das vorgeschlagene Verfahren als beschlossen.

einer Dotierungsquote von 9 % abgesichert, wie dies auch bei früheren MFR der Fall war.¹² Der ursprünglich für die Dotierung der MFA-Darlehen vorgesehene Gesamtbetrag wurde auf rund 1 Mrd. EUR festgelegt, was einem Darlehensvolumen von 11 Mrd. EUR entspricht. Seit Beginn des aktuellen MFR im Jahr 2021 und im Zusammenhang mit der umfangreichen Unterstützung der EU für die Ukraine im Rahmen der Makrofinanzhilfe von 2022 wurden bis Ende 2023 bereits rund zwei Drittel der vorgesehenen Dotierung verwendet. In diesem Zusammenhang und im Anschluss an die außerordentliche Tagung des Europäischen Rates vom 1. Februar 2024 zur Halbzeitrevision des MFR wurden rund 225 Mio. EUR an Rückstellungsverbindlichkeiten im Zusammenhang mit der außerordentlichen MFA-Maßnahme von 5 Mrd. EUR für die Ukraine, die 2022 ausgezahlt wurde, auf die Ukraine-Fazilität übertragen. In Verbindung mit einer Aufstockung der Mittel für die Dotierung von MFA-Darlehen hat dies die Mobilisierung ausreichender Mittel zur Finanzierung der beschlossenen kurzfristigen Makrofinanzhilfe für Ägypten in Höhe von bis zu 1 Mrd. EUR ermöglicht. Diese Aufstockung der Mittel im Rahmen des NDICI würde die Finanzierung einer regulären MFA-Maßnahme für Ägypten in Höhe von bis zu 4 Mrd. EUR ermöglichen, falls sie von den beiden gesetzgebenden Organen angenommen würde, und gleichzeitig einen gewissen Spielraum für andere MFA-Maßnahmen bis Ende 2027 lassen (siehe Abschnitt 5).

5. AUSBLICK – MFA-MAßNAHMEN UND HAUSHALTSLAGE IM JAHR 2025

Angesichts der mangelnden Planbarkeit und des krisenbedingten Charakters der Makrofinanzhilfe lässt sich nur schwer eine genaue Prognose für künftige Maßnahmen in der verbleibenden Laufzeit des derzeitigen MFR anstellen. In diesem Abschnitt geht es daher vor allem um Maßnahmen, die im Jahr 2025 bereits genehmigt wurden, sowie um potenzielle Maßnahmen angesichts der sich rasch wandelnden geopolitischen Entwicklungen.

Der anhaltende Nahost-Konflikt hat die wirtschaftliche Unsicherheit erhöht und die Länder in der Region schwer getroffen. Für Ägypten und Jordanien, die unter einem Rückgang des Tourismus und des Handels zu leiden haben, der die strukturellen Schwächen beider Länder offenbart, sind bereits Maßnahmen geplant. Ägyptens Abhängigkeit von volatiler Außenfinanzierung und übermäßiger staatlicher Kontrolle hat den Druck auf die Zahlungsbilanz verstärkt. In Jordanien kam der Konflikt zu anderen externen Schocks in jüngster Zeit hinzu, die Haushaltsdefizite und strukturelle Probleme verschärft haben, was zu einer hohen Staatsverschuldung und einem hohen Finanzierungsbedarf geführt hat. Andere Länder in der Region sind ebenfalls stark betroffen.

Am 8. Oktober 2023 beantragten die jordanischen Behörden eine weitere MFA-Maßnahme in Höhe von 700 Mio. EUR (MFA IV). Daraufhin schlug die Kommission am 8. April 2024 ein neues Makrofinanzhilfe-Paket von bis zu 500 Mio. EUR vor. Dieser Vorschlag wurde nach einer sorgfältigen Bewertung des Außenfinanzierungsbedarfs Jordaniens und seiner Fähigkeit zur Deckung dieses Bedarfs ausgearbeitet, sowohl im Einklang mit den Grundsätzen einer gerechten Lastenverteilung zwischen den Gebern in enger Abstimmung mit dem IWF als auch im Einklang mit der neuen Erweiterten Fondsfazilität für Jordanien in Höhe von 1,2 Mrd. USD für den Zeitraum 2024-2027. Im Januar 2025 stellte Jordanien einen Antrag auf die neue Makrofinanzhilfe in Höhe von 1 Mrd. EUR (d. h. eine Aufstockung der von der Kommission vorgeschlagenen Makrofinanzhilfe um 500 Mio. EUR), da die Unsicherheit in der Region fortbestand und

¹² Die Verordnung (EU) 2021/947 (das Instrument „NDICI/Europa in der Welt“) trat im Juni 2021 in Kraft. Die Verordnung spielt eine wichtige Rolle bei der Bereitstellung von Makrofinanzhilfen aus dem Haushalt, doch ist das MFA-Instrument als solches weiterhin von „NDICI/Europa in der Welt“ getrennt und spezifische MFA-Maßnahmen werden bei Bedarf weiterhin durch gesonderte Ad-hoc-Beschlüsse aktiviert.

weitere Auswirkungen auf die Haushalts- und Wirtschaftsaussichten des Landes zur Folge hatte und die Notwendigkeit bestand, die Dynamik seiner Reformagenda zu bewahren. Die MFA-IV-Maßnahme (in Höhe von 500 Mio. EUR) dürfte im zweiten Quartal 2025 von den beiden gesetzgebenden Organen angenommen werden, und im Zeitraum 2025 bis 2027 werden drei Auszahlungen erwartet. Am 29. Januar 2025 kündigte Präsidentin von der Leyen an, dass die Kommission einen Vorschlag für eine zusätzliche Makrofinanzhilfe in Höhe von 500 Mio. EUR vorlegen werde, der im Frühjahr 2025 erwartet wird.

Die beiden gesetzgebenden Organe prüfen derzeit den zweiten Teil der Makrofinanzhilfe für Ägypten von insgesamt 5 Mrd. EUR – d. h. den Großteil des MFA-Pakets in Höhe von bis zu 4 Mrd. EUR für den Zeitraum 2025-2027. Durch diese Makrofinanzhilfe würde Ägypten angesichts externer Schocks, insbesondere des anhaltenden Angriffskriegs Russlands gegen die Ukraine und der Auswirkungen der Eskalation im Nahen Osten, unterstützt. Die daraus resultierenden Abflüsse von Portfolioinvestitionen und die aufgrund rückläufiger Einnahmen aus dem Tourismus und dem Suezkanal sinkenden Deviseneinnahmen trugen zu einer erheblichen Vergrößerung der Außenfinanzierungslücke bei, wobei aufgrund der komplexen geopolitischen Lage weiterhin Abwärtsrisiken bestehen. Die Annahme des Beschlusses wird gegenwärtig für das zweite Quartal 2025 erwartet.

Im November 2022 beantragte Tunesien eine Makrofinanzhilfe in Höhe von 1,2 Mrd. EUR, um seinen Finanzierungsbedarf vor dem Hintergrund der verschlechterten weltwirtschaftlichen Rahmenbedingungen und der hohen internationalen Rohstoffpreise zu decken. Zuvor war im Oktober 2022 mit dem IWF eine Vereinbarung auf Arbeitsebene über eine neue Erweiterte Fondsfazilität (vier Jahre, 1,9 Mrd. USD) erzielt worden. Allerdings hat das IWF-Exekutivdirektorium das Programm bislang nicht genehmigt, da Tunesien frühere Maßnahmen, insbesondere die Reform der Kraftstoffsubventionen, noch nicht umgesetzt hat. Dank des florierenden Tourismus und der stetigen Heimatüberweisungen hat sich die Außenfinanzierungslage Tunesiens vorübergehend etwas entspannt. Vorbehaltlich einer sorgfältigen Bewertung der Voraussetzungen für die Makrofinanzhilfe und des Außenfinanzierungsbedarfs Tunesiens ist die Kommission bereit, einen Vorschlag für eine neue Makrofinanzhilfe auszuarbeiten, sobald das IWF-Programm beschlossen ist. Dies wurde auch im Rahmen der im Juli 2023 vereinbarten umfassenden Partnerschaft zwischen der EU und Tunesien bestätigt. Wie es hieß, würde dies eine substanzielle und energische Umsetzung zusätzlicher Reformen erfordern.

Libanon hat im April 2022 eine Vereinbarung mit dem IWF auf Arbeitsebene (vier Jahre, 3 Mrd. USD) erreicht, aber nur begrenzte Fortschritte bei der Erfüllung der zahlreichen vorgeschalteten Maßnahmen erzielt. Seither ist das BIP des Landes weiter geschrumpft, viele öffentliche Einrichtungen haben ihre Arbeit eingestellt, und die Währung hat drastisch an Wert verloren, was zu einer weitgehenden Dollarisierung der libanesischen Wirtschaft geführt hat. Im Januar 2025 wählte das libanesisches Parlament einen Präsidenten und einige Tage später wurde ein neuer Premierminister ernannt, wodurch der über fünf Jahre andauernde politische Stillstand beendet wurde und die Voraussetzungen für das Voranbringen neuer Reformen geschaffen wurden. Im Februar 2025 bekundete die neue Regierung ihre Absicht zur erneuten Zusammenarbeit mit dem IWF mit Blick auf ein neues Programm und hob hervor, dass mit internationaler Unterstützung und umfassenden Reformen ein positiver Schritt zur Bewältigung der Wirtschaftskrise unternommen werden könnte. Die Kommission ist bereit, mit einer Makrofinanzhilfe eine umfassende Reformagenda zu unterstützen, sobald die Vorbedingungen (einschließlich eines aktualisierten IWF-Programms mit planmäßigen Auszahlungen) erfüllt sind.

Ebenso wurde in Syrien durch den Sturz des Assad-Regimes und die plötzlichen Veränderungen in der politischen Landschaft im Dezember 2024 der langjährige politische

Stillstand beendet. Mit einer neuen Regierung, die noch in den Anfängen steckt und in der viele Parameter noch unklar sind (z. B. die Menschenrechtslage), besteht zumindest theoretisch die Möglichkeit, dass ein sinnvolles Engagement der EU in Zukunft folgen könnte, das unter Umständen durch eine Makrofinanzhilfe ergänzt würde.

In der östlichen Nachbarschaft und im Westbalkan werden die wirtschaftlichen Entwicklungen nach wie vor von Russlands Angriffskrieg gegen die Ukraine geprägt, der Handelsverlagerungen und finanzielle Störungen verursacht. Der Krieg hat über die Grenzen der Ukraine hinaus Haushalte und Unternehmen belastet, die Inflation angeheizt und den Finanzierungsbedarf in den Ländern der beiden Regionen erhöht. Die Ukraine und Moldau sind nach wie vor auf umfangreiche internationale Unterstützung angewiesen, wobei die EU eine Schlüsselrolle spielt. Die EU-Fazilität für die Ukraine (2024-2027) in Höhe von 50 Mrd. EUR unterstützt zusammen mit der kürzlich genehmigten Makrofinanzhilfe im Rahmen der ERA die Resilienz der Ukraine. Mit dem Wachstumsplan Moldaus (1,9 Mrd. EUR, 2025-2027) sollen der Marktzugang und die Einkommenskonvergenz gefördert werden. Im Rahmen der Reform- und Wachstumsfazilität für den Westbalkan werden bis zu 6 Mrd. EUR (2024-2027) in Form von Zuschüssen und Darlehen bereitgestellt, um die Reformbemühungen dieser Länder schneller voranzubringen.

Die Kommission ist bereit, weitere künftige Anträge auf Makrofinanzhilfe zu prüfen, und wird für die in Betracht kommenden Partner gegebenenfalls neue MFA-Maßnahmen bzw. MFA-Folgemaßnahmen vorschlagen.

Tabelle 1 gibt einen Überblick über die Verpflichtungen und Zahlungen in Bezug auf MFA-Zuschüsse sowie die Auszahlung von MFA-Darlehen in den Jahren 2022, 2023, 2024 und (vorläufig) 2025.

Tabelle 1: Verpflichtungen und Zahlungen von MFA-Zuschüssen und Auszahlungen von MFA-Darlehen 2022–2025 (in EUR)¹³

| | 2022 | 2023 | 2024 | 2025 |
|--|----------------------|-----------------------|----------------------|-----------------------|
| Mittel für Verpflichtungen für Haushaltszuschüsse | 30 114 460 | 45 423 330 | 57 367 177 | 59 267 773 |
| Operative Bewertungen, Ex-post-Evaluierungen | 114 460 | 350 000 | 619 440 | 700 000 |
| Weitere mögliche MFA-Maßnahmen | 30 000 000 | 45 073 330 | 56 747 737 | 58 567 773 |
| Verpflichtungen, gesamt | 30 114 460 | 45 423 330 | 57 367 177 | 59 267 773 |
| Mittel für Zahlungen für Haushaltszuschüsse | 20 868 187 | 39 880 000 | 57 367 177 | 59 267 773 |
| Operative Bewertungen, Ex-post-Evaluierungen | - | 329 765 | 749 270 | 700 000 |
| MFA Moldau (EU 2022/563) abgeschlossen | 15 000 000 | 10 000 000 | 5 000 000 | - |
| MFA Moldau (Aufstockung) (EU 2023/1165) abgeschlossen | - | 22 500 000 | 22 500 000 | - |
| Weitere mögliche MFA-Maßnahmen | - | - | - | 58 567 773 |
| Zahlungen, gesamt | 15 000 000 | 32 829 765 | 23 249 270 | 59 267 773 |
| Nicht verwendete Mittel für Zuschüsse | 5 868 187 | 7 050 235 | 34 117 907 | - |
| Auszahlungen von MFA-Darlehen | - | - | - | - |
| MFA III Jordanien (abgeschlossen) | - | 200 000 000 | - | - |
| MFA Moldau (abgeschlossen) | 35 000 000 | 40 000 000 | 45 000 000 | - |
| Sofort-MFA Ukraine (abgeschlossen) | 1 200 000 000 | - | - | - |
| Sofort-MFA Ukraine (abgeschlossen) | 6 000 000 000 | - | - | - |
| MFA-Aufstockung Moldau (abgeschlossen) | - | 50 000 000 | 50 000 000 | - |
| MFA+ Ukraine (abgeschlossen) | - | 18 000 000 000 | - | - |
| MFA Nordmazedonien | - | - | 50 000 000 | - |
| Kurzfristige MFA Ägypten (abgeschlossen) | - | - | 1 000 000 000 | - |
| MFA ERA Ukraine | - | - | - | 18 116 000 000 |
| MFA Jordanien (in Vorbereitung) * | - | - | - | 300 000 000 |
| MFA Ägypten (in Vorbereitung) * | - | - | - | 1 333 000 000 |
| Auszahlungen von MFA-Darlehen, gesamt | 7 235 000 000 | 18 090 000 000 | 1 145 000 000 | 19 749 000 000 |
| COVID-19-MFA-Maßnahmen: abgeschlossen | | | | |
| MFA Tunesien (abgeschlossen) | 300 000 000 | - | - | - |
| Auszahlungen von COVID-19-MFA-Darlehen, gesamt | 300 000 000 | - | - | - |
| Auszahlungen aller MFA-Darlehen, gesamt | 7 535 000 000 | 18 090 000 000 | 1 145 000 000 | 19 749 000 000 |

* Für Jordanien und Ägypten sind die Beträge der im Jahr 2025 auszahlenden Darlehen sehr vorläufig, da die MFA-Maßnahmen derzeit in Vorbereitung sind und von den Mitgesetzgebern noch nicht angenommen wurden.

¹³ In der Tabelle sind Vorschläge für neue Makrofinanzhilfen nach Dezember 2024 nicht berücksichtigt.