



**Brüssel, den 15. Dezember 2025
(OR. en)**

16895/25

**ECOFIN 1752
RELEX 1696
NIS 7
MED 103
COEST 907
ECB
EIB**

ÜBERMITTLUNGSVERMERK

Absender:	Frau Martine DEPREZ, Direktorin, im Auftrag der Generalsekretärin der Europäischen Kommission
Eingangsdatum:	12. Dezember 2025
Empfänger:	Frau Thérèse BLANCHET, Generalsekretärin des Rates der Europäischen Union

Betr.:	ARBEITSUNTERLAGE DER KOMMISSIONSDIENSTSTELLEN EVALUIERUNG (ZUSAMMENFASSUNG) des Beschlusses (EU) 2020/701 des Europäischen Parlaments und des Rates Bereitstellung der COVID-19-Makrofinanzhilfe für 10 Partnerländer (2020-2022)
--------	---

Die Delegationen erhalten in der Anlage das Dokument **SWD(2025) 426 final**.

Anl.: **SWD(2025) 426 final**



EUROPÄISCHE
KOMMISSION

Brüssel, den 12.12.2025
SWD(2025) 426 final

ARBEITSUNTERLAGE DER KOMMISSIONSDIENSTSTELLEN
EVALUIERUNG (ZUSAMMENFASSUNG)

des

Beschlusses (EU) 2020/701
des Europäischen Parlaments und des Rates

Bereitstellung der COVID-19-Makrofinanzhilfe für 10 Partnerländer (2020-2022)

{SWD(2025) 425 final}

Zweck und Gegenstand der Bewertung

Als Reaktion auf die beispiellosen und kaum vorhersehbaren wirtschaftlichen und sozialen Störungen aufgrund der COVID-19-Pandemie hat die Europäische Union (EU) im Mai 2020 ein außerordentliches Makrofinanzhilfepaket in Höhe von insgesamt 3 Mrd. EUR angenommen. Bei diesem Paket, das in Kontext, Umfang und geografischer Reichweite einzigartig war, handelte es sich um die damals größte und umfassendste Bereitstellung von Makrofinanzhilfe. Ziel des COVID-19-Makrofinanzhilfepakets war die Unterstützung von zehn Erweiterungs- und Nachbarschaftsländern, deren Zahlungsbilanzen und Haushalte infolge der weltweiten Pandemie akut unter Druck geraten waren. Dabei handelte es sich um fünf Partnerländer im Westbalkan (Albanien, Bosnien und Herzegowina, Kosovo*, Montenegro und Nordmazedonien), drei Länder der östlichen Nachbarschaft (Georgien, Moldau und Ukraine) und zwei Länder der südlichen Nachbarschaft (Jordanien und Tunesien). Der Beschluss stützte sich auf eine Bottom-up-Bewertung des Außenfinanzierungsbedarfs der einzelnen Länder, entsprechend ihrer wirtschaftlichen Größe, und der erwarteten Auswirkungen des Pandemieschocks; gleichzeitig wurde auch die von anderen internationalen Partnern erwartete Unterstützung berücksichtigt.

Eine unabhängige Studie über das COVID-19-Makrofinanzhilfepaket wurde von ICF in Zusammenarbeit mit Cambridge Econometrics und Sachverständigen vor Ort durchgeführt. Dabei wurden alle zehn Maßnahmen in einem gemeinsamen Analyserahmen betrachtet und es wurde eine Mischung aus Dokumentenprüfung, makroökonomischer Analyse, teilstrukturierten Befragungen, Expertenbefragungen und länderspezifischen Fallstudien durchgeführt. Im Rahmen der Analyse wurden die Relevanz, Wirksamkeit, Effizienz, Kohärenz und der EU-Mehrwert der MFA-Maßnahmen bewertet und es wurden sowohl gemeinsame Muster als auch regionale Unterschiede erfasst. Fünf ausführliche Fallstudien (Ukraine, Moldau, Tunesien, Jordanien und Transparenz der COVID-Ausgaben im Westbalkan) lieferten zusätzliche Einblicke in die Ausgestaltung der Konditionalität, die Reformdynamik und die Herausforderungen bei der Umsetzung.

Beschreibung und Ziele der COVID-19-MFA-Maßnahmen

Zweck der COVID-19-MFA-Maßnahmen war die rasche Bereitstellung von Liquidität zu besonders günstigen Bedingungen für Regierungen, die mit den unmittelbaren makroökonomischen Auswirkungen der Pandemie zu kämpfen hatten, insbesondere mit einbrechenden Einnahmen, höheren Ausgaben für die öffentliche Gesundheit, einem unterbrochenen Zugang zu den internationalen Kapitalmärkten und einer erhöhten Anfälligkeit. Wie bei allen MFA-Maßnahmen waren die Auszahlungen auch hier an die fortgesetzte Achtung der demokratischen Grundsätze, der Rechtsstaatlichkeit und der Menschenrechte geknüpft. Angesichts der außergewöhnlichen Umstände wurde die übliche Anforderung einer zufriedenstellenden Erfolgsbilanz beim IWF-Programm des Partnerlandes vorübergehend gelockert. So konnte diese atypische Makrofinanzhilfe auch Ländern gewährt werden, die – beispielsweise im Rahmen des Schnellfinanzierungsinstruments oder der Schnellkreditfazilität – Soforthilfe vom IWF erhielten (insbesondere Albanien, Bosnien und Herzegowina, Kosovo, Montenegro, Nordmazedonien, Moldau, Tunesien und Jordanien) oder deren IWF-Programme bald auslaufen würden oder zeitlich nicht ganz nach Plan verliefen (insbesondere Georgien und Ukraine). Dank dieser vorübergehenden Flexibilität konnte die EU auf den dringenden Bedarf reagieren, während die zentrale Rolle des IWF samt der Zusicherungen hinsichtlich der Schuldentragfähigkeit erhalten blieb.

*Diese Bezeichnung berührt nicht die Standpunkte zum Status und steht im Einklang mit der Resolution 1244 (1999) des Sicherheitsrates der Vereinten Nationen und dem Gutachten des Internationalen Gerichtshofs zur Unabhängigkeitserklärung des Kosovos.

Die MFA-Mittel wurden in zwei Tranchen ausgezahlt. Die erste Tranche wurde ohne politische Ex-ante-Konditionalität bereitgestellt, um durch rasche Auszahlung eine zeitnahe finanzielle Entlastung zu gewährleisten. Die zweite Tranche war an die Umsetzung einer Reihe gezielter strukturpolitischer Maßnahmen geknüpft, die mit jedem Partnerland vereinbart und in einer gemeinsamen Absichtserklärung festgeschrieben wurden. Angesichts der krisenbedingten Dringlichkeit wurde der Bereitstellungszeitraum auf 12 Monate verkürzt (gegenüber dem Standardzeitrahmen für Makrofinanzhilfen von 2,5 Jahren). Die Maßnahmen wurden parallel zu den IWF-Programmen durchgeführt und durch andere EU-Instrumente wie die Budgethilfe, das Instrument für Heranführungshilfe für Kandidatenländer und die im Rahmen von Team Europa mobilisierte COVID-Soforthilfe ergänzt.

Wichtigste Schlussfolgerungen aus der Bewertung (betreffend Relevanz, Wirksamkeit, Effizienz, Kohärenz und EU-Mehrwert)

Alles in allem kann das COVID-19-Makrofinanzhilfepaket als *angemessene* und zeitnahe Reaktion der EU auf einen allgemeinen externen Schock betrachtet werden. Mit der Makrofinanzhilfe wurde den Partnerländern die erforderliche Liquidität zur Verfügung gestellt und so dazu beigetragen, die Volkswirtschaften zu stabilisieren, das Vertrauen der Außenwelt zu stärken und antizyklische finanzpolitische Maßnahmen zu unterstützen. Bei der Ausgestaltung des Pakets wurde auf ein ausgewogenes Verhältnis zwischen Dringlichkeit und Glaubwürdigkeit der Reformen geachtet. Insbesondere die Bündelung der zehn Maßnahmen in einem einzigen Rechtsakt ermöglichte es der Kommission, den Legislativvorschlag zu straffen, während das ordentliche Gesetzgebungsverfahren beibehalten und somit die umfassende Einbeziehung des Europäischen Parlaments gewährleistet wurde. Der Beschluss wurde innerhalb von nur fünf Wochen nach dem Vorschlag der Kommission im Mai 2020 angenommen. Diese bemerkenswert rasche Annahme wurde durch die außergewöhnliche und erstmalige Inanspruchnahme mehrerer Verfahrensspielräume ermöglicht und verdeutlichte die politische Bedeutung, die die beiden gesetzgebenden Organe einer zeitnahen Bereitstellung von EU-Unterstützung für unsere Partnerländer beigemessen haben. Dadurch konnte ab Oktober 2020 (nach Abschluss der erforderlichen nationalen Verfahren durch die Regierungen der Partnerländer), also nur acht Monate nach Beginn der Pandemie, mit den Auszahlungen begonnen werden.

Die MFA-Mittel entfalteten in allen Partnerländern eine *stabilisierende Wirkung*. Sie stärkten die makroökonomische Widerstandsfähigkeit und milderten den wirtschaftlichen Abschwung, indem sie es den Regierungen ermöglichten, bei äußerst angespannten Finanzen wesentliche Dienstleistungen aufrechtzuerhalten und eine antizyklische Haushaltspolitik zu verfolgen. Die günstigen Bedingungen für die Darlehen, einschließlich niedriger Zinssätze und langer Laufzeiten, wurden besonders begrüßt, insbesondere auch von Ländern mit hohen Risikoaufschlägen oder von Ländern, die keinen oder einen nur eingeschränkten Zugang zu den internationalen Finanzmärkten hatten. Im *Westbalkan* machte die Makrofinanzhilfe rund 42 % des verbleibenden Außenfinanzierungsbedarfs nach der Unterstützung durch den IWF aus. Die Hilfe trug dazu bei, den fiskalischen Schock abzufedern, und ermöglichte es den Regierungen, wichtige öffentliche Dienste aufrechtzuerhalten und gezielte Unterstützungsmaßnahmen zu ergreifen. Die meisten Länder der Region – wie Albanien, Nordmazedonien und Kosovo – erlebten bereits im Jahr 2021 einen Wirtschaftsaufschwung, da ihr Schuldenstand relativ moderat war und ihr wirtschaftlicher Abschwung weniger lang anhielt. In der *östlichen Nachbarschaft* spielte die Makrofinanzhilfe eine entscheidende Rolle bei der Stabilisierung der öffentlichen Finanzen und der Aufrechterhaltung des Vertrauens der Investoren während der Pandemie. Sie trug dazu bei, einen erheblichen Teil der Außenfinanzierungslücken der Partnerländer zu decken (durchschnittlich bis zu 45 % nach der Unterstützung durch den IWF) und ermöglichte es den Regierungen, trotz hoher Einnahmeausfälle weiterhin wesentliche Ausgaben zu bestreiten. Dies

begünstigte die starke, wenn auch uneinheitliche wirtschaftliche Erholung im Jahr 2021, die später durch den groß angelegten Einmarsch Russlands in die Ukraine und dessen Ausstrahlungseffekte auch auf die Region erheblich gestört wurde. In der *südlichen Nachbarschaft* war der Anteil der Makrofinanzhilfe am verbleibenden Finanzierungsbedarf (mit rund 16 %) zwar geringer, da ergänzende Quellen wie Finanzhilfen des Golf-Kooperationsrates und multilaterale Darlehen zur Verfügung standen. Dennoch stellte die Makrofinanzhilfe eine erhebliche finanzielle Entlastung für Tunesien und Jordanien dar, die aufgrund anhaltender struktureller haushaltspolitischer und externer Anfälligkeiten mit einem eingeschränkten oder sehr kostspieligen Marktzugang konfrontiert waren.

Die Konditionalität im Rahmen der COVID-19-MFA-Maßnahmen war zielgerichtet, gestrafft und an die nationalen Gegebenheiten angepasst. Dank der Koordinierung mit dem EAD und den EU-Delegationen konnte die Konditionalität auf die politischen und operativen Prioritäten vor Ort abgestimmt werden. Es gab deutlich weniger Auflagen (im Durchschnitt neun je gemeinsamer Absichtserklärung) als bei früheren MFA-Maßnahmen, damit sie während der Pandemie und über den verkürzten Zeitraum von 12 Monaten leichter umgesetzt werden konnten. Die Auflagen waren in der Regel in die Bereiche Verwaltung der öffentlichen Finanzen, Korruptionsbekämpfung und Governance, Rahmenbedingungen für Unternehmen, Sozial- und Arbeitsmarktpolitik sowie sektorale Reformen (z. B. im Energiesektor) unterteilt. Im *Westbalkan* umfassten sie eher verfahrenstechnische oder vorbereitende Maßnahmen, was in vielen Fällen auf die politische Instabilität (insbesondere in Bosnien und Herzegowina und im Kosovo), auf die geringere Zahl akuter makrofinanzieller Anfälligkeiten und auf die parallele EU-Unterstützung im Rahmen des Instruments für Heranführungshilfe zurückzuführen war. Im Gegensatz dazu waren die MFA-Maßnahmen in der *südlichen* und *östlichen Nachbarschaft* an substantiellere politische Auflagen geknüpft (wie Gesetzesreformen in Bezug auf die Vergabe öffentlicher Aufträge, die Führung staatseigener Unternehmen und die Rahmen für die Korruptionsbekämpfung), die sich aus längerfristigen strukturellen Schwächen und in vielen Fällen einem größeren Engagement für Reformen auf der Grundlage früherer Makrofinanzhilfen ergaben. Insbesondere die gemeinsamen Absichtserklärungen mit Tunesien und der Ukraine enthielten mehrere Unterbedingungen, die auf anhaltende Schwächen hinsichtlich der Governance und erhebliche haushaltspolitische Anfälligkeiten zurückzuführen waren und dem größeren Umfang der Makrofinanzhilfe entsprachen. In beiden Fällen brachte die Makrofinanzhilfe die Reformdynamik in Bereichen, in denen die Fortschritte uneinheitlich oder zum Stillstand gekommen waren, in Schwung. Dabei wurden unter anderem nicht erfüllte oder teilweise umgesetzte Auflagen aus früheren MFA-Programmen übertragen oder angepasst, insbesondere in Bereichen wie der Überwachung staatseigener Unternehmen, der Haushaltstransparenz und der Governance im öffentlichen Sektor.

Die Makrofinanzhilfe ist zwar kein thematisches oder zweckgebundenes Instrument, doch die Erfahrung hat gezeigt, dass gegebenenfalls gezielte krisenrelevante Elemente (z. B. Sozialschutz, Transparenz bei der Auftragsvergabe) integriert werden können, um die Relevanz zu erhöhen. Alle Länder des Westbalkans mussten eine Auflage in Bezug auf die Transparenz ihrer COVID-Ausgaben erfüllen, während solche pandemiespezifischen Bestimmungen in anderen Regionen nicht einheitlich angewandt wurden. Georgien und Montenegro nahmen Renten oder soziale Elemente in ihre Absichtserklärungen auf, während in der jordanischen Absichtserklärung die Digitalisierung des sozialen Sicherheitsnetzes verankert wurde.

Die Partnerbehörden bestätigten in Befragungen und Umfragen im Rahmen der externen Studie, dass die an die Makrofinanzhilfe geknüpften Auflagen die Koordinierung nationaler Reformen gefördert und Fortschritte bei politisch sensiblen Maßnahmen ermöglicht haben. Insgesamt wurden in den zehn Ländern 70 % der Auflagen vollständig und 90 % weitgehend erfüllt, sodass die *Umsetzungsquote*

trotz der Notsituation *hoch* war. In bestimmten Fällen führte die Erfüllung der an die Makrofinanzhilfe geknüpften Auflagen an sich zu wichtigen Erfolgen, wie der Annahme des *Zollkodex* in Moldau, Justizreformen in der Ukraine und Arbeitsmarktreformen in Jordanien. In einigen Ländern beschränkte sich die Umsetzung bestimmter politischer Auflagen auf formale oder Verfahrensschritte, die für die Freigabe der Zahlung ausreichten, aber nicht nachhaltig weiterverfolgt wurden. Dies ist zum Teil auf die politische Fragmentierung oder eingeschränkte Verwaltungskapazitäten zurückzuführen, spiegelt aber auch den kurzfristigen Charakter des Makrofinanzhilfeinstruments wider, das die mittel- oder langfristige Nachhaltigkeit der Reformen nicht allein gewährleisten kann.

Zwei der zehn MFA-Maßnahmen wurden nicht vollständig abgeschlossen; dies betrifft Bosnien und Herzegowina und Georgien. In Bosnien und Herzegowina waren infolge der anhaltenden politischen Fragmentierung und der begrenzten Möglichkeiten zur Koordinierung nur zwei von neun Auflagen erfüllt worden. In Georgien beschlossen die Behörden nach einer politischen Kontroverse über eine an die Makrofinanzhilfe geknüpfte Justizreform, von der Beantragung der zweiten Tranche abzusehen. In Tunesien wurde die zweite Tranche zurückgehalten, nach einem förmlichen politischen Zusicherungsschreiben dann aber ausgezahlt, nachdem die Auflagen der Absichtserklärung erfüllt worden waren, während es Bedenken in Bezug auf Rückschritte bei der Demokratie gegeben hatte. Diese Fälle bestätigen, dass die Auflagen selbst in einer Krisensituation glaubwürdig durchgesetzt wurden und mit nennenswerten Fortschritten einhergingen. Es wurden zwei Ausnahmen gewährt (in Moldau und Jordanien), die durch dokumentierte Bemühungen und kontextbedingte Einschränkungen wie Verzögerungen bei der Auftragsvergabe oder partielle Rechtsreformen gerechtfertigt waren und sich somit nur auf einen kleinen Teil der allgemeinen Reformzusage bezogen.

In puncto *Kohärenz* waren die MFA-Maßnahmen gut in den umfassenderen politischen Rahmen der EU und die nationalen Reformagenden eingebettet. Die Koordinierung mit dem IWF war eng und wirksam und wurde durch eine gemeinsame Überwachung und eine Bewertung der Reformen für die Länder mit vollwertigen IWF-Programmen erleichtert. Diese Anpassung war besonders dort sichtbar, wo die Makrofinanzhilfe die weitreichendere erweiterte Fondsfazilität des IWF ergänzte (z. B. in Jordanien, der Ukraine und in Georgien). Die Kommission stimmte sich intern zwischen den Generaldirektionen und mit den EU-Delegationen ab, während nationale Verwaltungsengpässe die Umsetzung gelegentlich verlangsamten. Die Lastenteilung zwischen den Gebern war sichtbar und die Makrofinanzhilfe ergänzte die Unterstützung durch den IWF und in einigen Fällen die Darlehen der Weltbank oder bilaterale Darlehen. Dennoch blieb die Sichtbarkeit der Makrofinanzhilfe gering, da sie als Darlehen ausgezahlt wird und fungibel ist. Für hochrangige politische Entscheidungsträger war das Instrument sichtbarer als für die breite Öffentlichkeit, auch wenn einige Reformen (z. B. die digitalisierte Sozialhilfe in Jordanien oder die Rentenindexierung in Georgien) auf breitere Zustimmung stießen.

Schlussfolgerung

Zusammenfassend lässt sich feststellen, dass die Ziele des COVID-19-Makrofinanzhilfepakets wirksam erreicht wurden. Zehn Partnerländer, die sich in einer Krisensituation befanden, erhielten rasche finanzielle Unterstützung zu besonders günstigen Bedingungen, die es ihnen ermöglichte, ihre makroökonomische Stabilität zu wahren. Die Hilfe trug dazu bei, einen stärkeren wirtschaftlichen Abschwung zu verhindern, grundlegende öffentliche Dienste aufrechtzuerhalten und die Reformdynamik zu fördern. Die Maßnahmen waren weitgehend wirksam; die Auflagen wurden

größtenteils erfüllt und es erfolgte eine enge Abstimmung auf die nationalen Prioritäten. Die MFA-Unterstützung stärkte auch die Position der EU als zuverlässiger und reaktionsfähiger Partner und wurde in mehreren Ländern als Zeichen für das anhaltende Engagement der EU für eine engere Zusammenarbeit und eine stärkere Integration angesehen. Das Paket zeigte auch, dass Makrofinanzhilfen im Rahmen außerordentlicher Verfahren rasch mobilisiert werden können, ohne dass die Glaubwürdigkeit der Reformen oder die Koordinierung mit internationalen Partnern beeinträchtigt werden. Die Flexibilität, Schnelligkeit und Komplementarität des Pakets mit Budgethilfeinstrumenten des IWF oder der EU waren entscheidend für seinen Erfolg. Die Erfahrung hat gezeigt, dass die Makrofinanzhilfe ein Kriseninstrument ist, das flexibel angepasst werden kann, um auch unter außergewöhnlichen Umständen wie einer weltweiten Pandemie mehrere Länder gleichzeitig zeitnah und wirksam zu unterstützen.