



Rat der
Europäischen Union

Brüssel, den 20. Juli 2022
(OR. en)

11538/22

ECOFIN 753
RELEX 1056
NIS 19
MED 37
COEST 594

ÜBERMITTLUNGSVERMERK

Absender:	Frau Martine DEPREZ, Direktorin, im Auftrag der Generalsekretärin der Europäischen Kommission
Eingangsdatum:	19. Juli 2022
Empfänger:	Generalsekretariat des Rates
Nr. Komm.dok.:	COM(2022) 341 final
Betr.:	BERICHT DER KOMMISSION AN DAS EUROPÄISCHE PARLAMENT UND DEN RAT über die Durchführung der Makrofinanzhilfen für Drittländer im Jahr 2021

Die Delegationen erhalten in der Anlage das Dokument COM(2022) 341 final.

Anl.: COM(2022) 341 final



Brüssel, den 19.7.2022
COM(2022) 341 final

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

über die Durchführung der Makrofinanzhilfen für Drittländer im Jahr 2021

{SWD(2022) 192 final}

INHALT

1	EINLEITUNG	2
2	MAKROÖKONOMISCHE ENTWICKLUNGEN IN DEN PARTNERLÄNDERN	3
2.1	Östliche Nachbarschaft	4
2.2	Südliche Nachbarschaft.....	5
2.3	Westlicher Balkan	6
3	MAßNAHMEN IM RAHMEN DER MAKROFINANZHILFE 2021	6
3.1	Östliche Nachbarschaft	8
	• Georgien: COVID-19-Makrofinanzhilfe	8
	• Moldau: Makrofinanzhilfe und COVID-19-Makrofinanzhilfe.....	8
	• Ukraine: COVID-19-Makrofinanzhilfe	9
3.2	Südliche Nachbarschaft.....	10
	• Jordanien: MFA III und COVID-19-Makrofinanzhilfe	10
	• Tunesien: COVID-19-Makrofinanzhilfe	11
3.3	Westlicher Balkan	11
	• Albanien: COVID-19-Makrofinanzhilfe	11
	• Bosnien und Herzegowina: COVID-19-Makrofinanzhilfe.....	12
	• Das Kosovo: COVID-19-Makrofinanzhilfe	12
	• Montenegro: COVID-19-Makrofinanzhilfe.....	12
	• Nordmazedonien: COVID-19-Makrofinanzhilfe.....	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 innerhalb des Mehrjährigen Finanzrahmens 2021–2027.....	16
6	AUSBLICK – MFA-MAßNAHMEN UND HAUSHALTSLAGE 2022.....	17

BERICHT DER KOMMISSION AN DAS EUROPÄISCHE PARLAMENT UND DEN RAT

über die Durchführung der Makrofinanzhilfen für Drittländer im Jahr 2021¹

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 in diesen Ländern 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-Maßnahmen können positive 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 Krise verschafft.

Makrofinanzhilfen werden meist in Form von Darlehen gewährt, für deren Finanzierung die Kommission Mittel an den Kapitalmärkten aufnimmt. Anschließend leiht die Kommission diese Mittel dem Empfängerland. In einigen Fällen erfolgt die Makrofinanzhilfe in Form von aus dem EU-Haushalt finanzierten Zuschüssen oder als Kombination von Darlehen und Zuschüssen.

Makrofinanzhilfen werden in Tranchen ausgezahlt, und zwar nur dann, wenn bestimmte – mit dem Land vereinbarte – Strukturreformkriterien erfüllt sind. Dadurch soll die Umsetzung entschlossener Anpassungs- und Reformmaßnahmen unterstützt werden, um i) die öffentlichen Finanzierungssysteme zu stärken und ii) ein nachhaltiges und integratives Wachstum sowie die Schaffung von Arbeitsplätzen zu fördern. Eine weitere Vorbedingung für die Gewährung einer Makrofinanzhilfe ist die Anwendung wirkungsvoller demokratischer Mechanismen durch das Empfängerland. Zu diesen Mechanismen zählen ein parlamentarisches Mehrparteiensystem, die Achtung der Rechtsstaatlichkeit und die Gewährleistung der Einhaltung der Menschenrechte. Auf diese Weise ergänzt die Makrofinanzhilfe die regulären EU-Kooperationsinstrumente und trägt zu den übergeordneten Zielen bei, Stabilität zu wahren, Wohlstand zu fördern und die grundlegenden Werte der Union über die Europäische Union hinaus zu verbreiten. Makrofinanzhilfen werden als wirksames Kriseninstrument angesehen, mit dem die EU sichtbar und flexibel eingreifen und zu politischen Veränderungen in den Ländern ermutigen kann.³ Dieses Fazit zur Wirksamkeit der Makrofinanzhilfe als

¹ Dieser Bericht stützt sich auf Informationen, die bis Juni 2022 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 2021 insgesamt 461 Mio. EUR an Zuschüssen in den Regionen ausgezahlt wurden. Der jüngste Bericht über die Budgethilfe (in englischer Sprache)

Reaktion auf Krisen wird durch die Ergebnisse mehrerer unabhängiger Ex-post-Bewertungen von abgeschlossenen MFA-Maßnahmen gestützt.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-Maßnahmen auf der Grundlage von Ad-hoc-Beschlüssen auf den Weg gebracht werden. Wenn Makrofinanzhilfen auf Artikel 212 AEUV beruhen, gilt für diese Ad-hoc-Beschlüsse für spezifische MFA-Maßnahmen das ordentliche Gesetzgebungsverfahren, das für jede Maßnahme (oder für mehrere Maßnahmen gleichzeitig, wie dies bei dem im Mai 2020 angenommenen COVID-19-Makrofinanzhilfepaket 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-Maßnahmen.

2 MAKROÖKONOMISCHE ENTWICKLUNGEN IN DEN PARTNERLÄNDERN

Nach der Rezession infolge der COVID-19-Pandemie im Jahr 2020 erholten sich die Volkswirtschaften der Erweiterungs- und Nachbarschaftsländer im Jahr 2021. Dauer und Schwere der Rezession waren von Land zu Land sehr unterschiedlich. Diese Unterschiede spiegeln sowohl die unterschiedliche Ausbreitung der Pandemie in den einzelnen Ländern als auch die unterschiedlichen Wirtschaftsstrukturen der Partner und ihre unterschiedliche Fähigkeit zur Ergreifung wirksamer Gegenmaßnahmen wider. Auch die darauffolgende Erholung war in den einzelnen Ländern uneinheitlich. In diesem Abschnitt werden die regionalen Herausforderungen für die Länder des Nachbarschaftsraums der EU und den westlichen Balkan beleuchtet; die Wirtschaftsleistung jedes dieser Länder wird in der begleitenden Arbeitsunterlage der Kommissionsdienststellen eingehender bewertet.

Während die nachstehenden regionalen Darstellungen rückwärts gerichtet sind, ist darauf hinzuweisen, dass Russlands Invasion in die Ukraine die allgemeinen Aussichten – abgesehen von den verheerenden unmittelbaren Auswirkungen auf die Ukraine – erheblich trübt. Einige Nachbarländer der Ukraine in der Östlichen Partnerschaft dürften zwar am stärksten von den Ausstrahlungseffekten betroffen sein, doch werden alle drei Regionen die Auswirkungen der Invasion spüren. In den Ländern der Östlichen Partnerschaft hatte die Invasion der Ukraine Währungsabwertungen sowie einen starken Druck auf die Lebensmittel- und Energiepreise zur Folge. Auch das Vertrauen der Verbraucher und der Unternehmen hat stark gelitten. In den kommenden Monaten wird der Konflikt den Handel sowie Heimatüberweisungen und Investitionen massiv belasten. Insgesamt dürfte die Region der Östlichen Partnerschaft auf ein Jahr der Stagflation zusteuern. In der südlichen Nachbarschaft ist der Druck durch den Konflikt, trotz des insgesamt geringen Risikos für den Handel, durch höhere Lebensmittelpreise und die

ist abrufbar unter: https://ec.europa.eu/international-partnerships/system/files/budget_support_-_trends_and_results_2021.pdf.

⁴ Alle Ex-post-Bewertungen finden sich auf der Website der Kommission unter: https://ec.europa.eu/info/evaluation-reports-economic-and-financial-affairs-policies-and-spending-activities_en.

Bedrohung der Ernährungssicherheit (einige Länder sind bei ihren Weizenimporten in hohem Maße von Russland und der Ukraine abhängig – Weizen ist ein wichtiges und stark subventioniertes Grundprodukt) sowie durch (oft hoch subventionierte) Energiepreise spürbar. Darüber hinaus wird auch die Erholung in der Tourismusbranche nach der COVID-19-Krise in einigen Ländern der südlichen Nachbarschaft gebremst werden. Im Westbalkan wird gleichfalls davon ausgegangen, dass ein anhaltender Anstieg der Preise für Energie, Lebensmittel und im Verkehrssektor die Inflation weiter beschleunigt, wodurch das real verfügbare Einkommen der privaten Haushalte und ihr Verbrauch sinkt. In den am stärksten vom Tourismus abhängigen Ländern des Westbalkans wird das Wirtschaftswachstum unter Umständen weiter gedämpft. Faktoren, die sich auf die wirtschaftlichen Aussichten in allen drei Regionen auswirken, sind i) Störungen in den internationalen Lieferketten und ii) eine abnehmende Nachfrage infolge der geringeren Wachstumsperspektiven wichtiger Handelspartner einschließlich der EU. Diese Faktoren könnten Ausfuhren, ausländische Direktinvestitionen und Heimatüberweisungen beeinflussen und damit die bestehenden außenwirtschaftlichen Ungleichgewichte verschärfen.

2.1 Östliche Nachbarschaft

2021 erholten sich die Volkswirtschaften der östlichen Nachbarschaftsregion von der pandemiebedingten Rezession im Jahr 2020. Die treibenden Faktoren für diese Erholung waren i) ein Anstieg des Verbrauchs der privaten Haushalte ausgehend von einem sehr niedrigen Niveau, ii) die Zunahme von Heimatüberweisungen und iii) eine verstärkte Investitionstätigkeit. Diese Volkswirtschaften wurden auch durch eine robuste Auslandsnachfrage gestützt. Obwohl die Rückkehr zum Wachstum dazu beitrug, dass die Arbeitslosenquoten in fast allen Ländern sanken, ging dieser Prozess mit einer stetigen und drastischen Beschleunigung der Inflation im gesamten Jahresverlauf einher. Der Inflationsanstieg war in erster Linie auf die weltweit gestiegenen Energie- und Lebensmittelpreise zurückzuführen. Um die Inflation im Zaum zu halten, haben alle Zentralbanken in der östlichen Nachbarschaftsregion 2021 einen strengeren geldpolitischen Kurs eingeschlagen. Dies trug zu einer stetigen Aufwertung der lokalen Währungen bei, die in vielen Fällen die im Jahr 2020 verzeichneten Verluste wieder aufholten.

Obwohl die Nachwirkungen der Pandemie noch zu spüren waren, hat sich die Haushaltslage der östlichen Nachbarschaftsländer im Jahr 2021 verbessert. Aufgrund der zunehmenden Wirtschaftstätigkeit und des starken Anstiegs des Handels haben sich die Einnahmen wieder deutlich konsolidiert. Gleichzeitig erhöhten sich die Ausgaben kontinuierlich, unter anderem deshalb, weil die großzügigen Maßnahmen, die zur Bewältigung der Auswirkungen der Pandemie auf private Haushalte und Unternehmen ergriffen worden waren, nur allmählich abgebaut wurden. Geringere Defizite, die Aufwertung der inländischen Währungen und ein erheblicher Anstieg des nominalen BIP führten allesamt zu einer Verbesserung der staatlichen Schuldenquote der östlichen Nachbarländer. Was die Außenwirtschaft betrifft, so erholten sich sowohl die Einfuhren als auch die Ausfuhren in der gesamten Region stark, was auf das niedrige Ausgangsniveau, die gestiegene Nachfrage und den Anstieg der Rohstoffpreise zurückzuführen ist. Auch die Heimatüberweisungen nahmen erheblich zu. Alle genannten Faktoren sowie die allgemeine Zuteilung von Sonderziehungsrechten (SZR) durch den IWF an seine Mitglieder im August haben sich äußerst positiv auf die Zahlungsbilanzsituation ausgewirkt und in den meisten Ländern zu steigenden Währungsreserven geführt.

Mit Blick auf die Zukunft ist die östliche Nachbarschaft, wie bereits erwähnt, besonders stark von den wirtschaftlichen Folgen der Invasion Russlands in die Ukraine betroffen. Dabei besteht die Gefahr einer schweren Rezession in einem vergleichbaren Ausmaß wie diejenige, die infolge des durch den Zusammenbruch der Sowjetunion in den 1990er-Jahren ausgelösten Chaos verursacht worden war, da die beiden größten Volkswirtschaften in der Region der Östlichen Partnerschaft, die Ukraine und Belarus, die bei Weitem am stärksten betroffenen Länder sind.

2.2 Südliche Nachbarschaft

2021 begann sich die Konjunktur in der südlichen Nachbarschaftsregion, ebenfalls von der Pandemie und ihren wirtschaftlichen Folgen zu erholen. In allen Ländern kehrte das Wachstum zurück, mit Ausnahme des Libanon, der unter einer anhaltenden tiefgreifenden politischen und wirtschaftlichen Krise leidet. Das Wachstum in der Region legte im Laufe des Jahres an Tempo zu, da die Lockerung von Beschränkungen, die Bereitstellung von Impfstoffen und eine aufgestaute Nachfrage sowohl die Investitionstätigkeit als auch eine Erholung im Bereich des privaten und staatlichen Verbrauchs förderten. Die Entspannung der Auslandsnachfrage brachte auch den ausfuhrorientierten Branchen, insbesondere dem verarbeitenden Gewerbe, positive Impulse. Des Weiteren haben die Tourismuszahlen im Zuge der schrittweisen Aufhebung der Reisebeschränkungen etwas zugenommen. Die Arbeitslosigkeit lag nach wie vor über dem vor der Pandemie verzeichneten Niveau, doch die Beschäftigungsquoten verbesserten sich im Einklang mit den höheren Erwerbsquoten. Aufgrund der weiterhin akkommodierenden Geldpolitik hat sich der Inflationsdruck, auch bei Lebensmitteln und Energieerzeugnissen, erheblich erhöht. Der Anstieg der Rohstoffpreise hat die Konjunktur angekurbelt und zu einer Verbesserung der Haushaltssalden der Energie exportierenden Länder beigetragen.

Die Haushaltsdefizite gingen 2021 zurück, da die Einnahmen wieder zulegten und die Ausgaben durch die schrittweise Rücknahme der pandemiebedingten Unterstützungsmaßnahmen nur moderat anstiegen. Aufgrund des erheblichen Finanzierungsbedarfs aufgrund der Pandemie blieb die Staatsverschuldung jedoch auf einem Rekordniveau. Die Region verzeichnete einen kräftigen Aufschwung sowohl bei den Einfuhren als auch bei den Ausfuhren; Grund dafür waren i) eine Erholung der zuvor gedämpften Nachfrage, ii) ein Anstieg der Rohstoffpreise und iii) eine wachsende Nachfrage auf den wichtigsten Exportmärkten der Region. Des Weiteren erhöhten sich die Heimatüberweisungen erheblich, wozu die Rückkehr zum Wachstum in der Europäischen Union und der Anstieg der weltweiten Ölpreise beigetragen haben. Die inländischen Währungen blieben stabil oder erfuhren eine leichte Aufwertung, wobei die Währungsreserven in den meisten Ländern abnahmen. Die Region profitierte weiterhin von externer Unterstützung durch internationale institutionelle Kreditgeber, darunter die SZR-Zuweisungen des IWF.

Russlands Invasion in die Ukraine hat sich auch auf die Aussichten für die südliche Nachbarschaft ausgewirkt, wenn auch in geringerem Maße als für die Östliche Partnerschaft. Die Folgen der russischen Invasion stellen eine erhebliche Gefahr für die sich abzeichnende Erholung dar, da die Länder der südlichen Nachbarschaft vor allem durch höhere Preise für Lebensmittel, Energie und andere Rohstoffe betroffen sein dürften. Diese Preisanstiege werden eine höhere Inflation bewirken und den Inlandsverbrauch drosseln, wobei gleichzeitig der Druck auf die öffentlichen Haushalte zunimmt.

2.3 Westlicher Balkan

Nach der durch die Pandemie verursachten Rezession im Jahr 2020 klangen die negativen Auswirkungen der COVID-19-Krise ab, und die Konjunktur nahm 2021 in allen Volkswirtschaften des westlichen Balkans an Fahrt auf. Die Erholung bedingte sich weitgehend durch i) die schrittweise Aufhebung der COVID-19-bezogenen Beschränkungen, ii) eine stärkere Binnen- und Auslandsnachfrage und iii) vorteilhaftere Basiseffekte. Zusammen mit dem Wirtschaftsaufschwung entwickelte sich das Beschäftigungswachstum wieder positiv, und die Arbeitslosenquoten sanken in den meisten Ländern der Region. Auch die Zahl der Menschen in Beschäftigung nahm zu. Die Inflationsdynamik spiegelte die Erholung der gesamtwirtschaftlichen Nachfrage sowie die höheren Preise für Energie, Lebensmittel und im Verkehrssektor wider, wobei alle Länder des westlichen Balkans 2021 einen Anstieg der Inflation verzeichneten.

Höhere Steuereinnahmen aufgrund der stärkeren Wirtschaftstätigkeit trugen dazu bei, die Haushaltsdefizite in der gesamten Region im Jahr 2021 zu verringern. Darüber hinaus ging die gesamtstaatliche Schuldenquote in den meisten Ländern gegenüber Ende 2020 leicht zurück, was zum Teil auf eine Erholung des nominalen BIP-Wachstums zurückzuführen war. Was die Außenwirtschaft betrifft, so verringerten sich die Leistungsbilanzdefizite 2021 im Vergleich zum Vorjahr deutlich, da die kräftige Erholung der Dienstleistungsexporte und die höheren Zuflüsse bei den Heimatüberweisungen den Anstieg der Warenhandelsdefizite aufwogen.

Die Aussichten für die Volkswirtschaften des westlichen Balkans haben sich gleichermaßen verschlechtert, wobei die Wachstumsperspektiven aufgrund mehrerer Faktoren gebremst werden, insbesondere durch die Auswirkungen der höheren Preise für Energie, Lebensmittel und im Verkehrssektor auf das verfügbare Einkommen und den Verbrauch. Dennoch waren die Länder des westlichen Balkans von diesen Faktoren eindeutig weniger stark betroffen als die Länder der Östlichen Partnerschaft.

3 MAßNAHMEN IM RAHMEN DER MAKROFINANZHILFE 2021

Die Kommission hat am 22. April 2020 einen Vorschlag für ein Makrofinanzhilfepaket in Höhe von 3 Mrd. EUR zugunsten von zehn Erweiterungs- und Nachbarschaftspartnern angenommen, das diesen helfen soll, die wirtschaftlichen Folgen der COVID-19-Pandemie einzudämmen. Der Beschluss⁵ wurde vom Europäischen Parlament und dem Rat sehr zügig am 25. Mai 2020 erlassen.⁶ Die COVID-19-Makrofinanzhilfe war nur für ein Jahr verfügbar und sollte in zwei Tranchen in Verbindung mit einer Auszahlungsvereinbarung mit dem IWF und vorbehaltlich der Erfüllung der allgemeinen politischen Vorbedingungen freigegeben werden. Als zusätzliche Bedingung würde die zweite und letzte Tranche erst ausgezahlt werden, nachdem das Partnerland die damit verbundenen politischen Auflagen erfüllt hat.

Im Jahr 2021 lag der Schwerpunkt daher auf der Umsetzung des COVID-19-Makrofinanzhilfepakets. Insgesamt wurden Darlehen in Höhe von 1,665 Mrd. EUR

⁵ Beschluss (EU) 2020/701 des Europäischen Parlaments und des Rates.

⁶ 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.

ausgezahlt, um die Finanzstabilität von EU-Partnerländern zu unterstützen und ihnen dabei zu helfen, die wirtschaftlichen Folgen der COVID-19-Pandemie zu begrenzen.

Von den sieben im Jahr 2020 eingeleiteten Maßnahmen wurden sechs erfolgreich abgeschlossen, wobei die zweite und letzte Tranche für folgende Länder ausgezahlt wurde: Nordmazedonien, das Kosovo, Montenegro, Jordanien, Moldau und Ukraine. Darüber hinaus wurde die Hilfe für Albanien, die erst 2021 in Kraft trat, vollständig ausgezahlt.

Die mit dem genannten Beschluss vereinbarte Makrofinanzhilfe für Georgien wurde jedoch nur teilweise ausgezahlt. Im November 2020 erfolgte zwar die erste Auszahlung, doch wurde die zweite Tranche aus folgenden Gründen gestrichen: i) Georgien hatte die wichtigste politische Auflage in Bezug auf das Justizsystem nicht erfüllt, und ii) die georgischen Behörden hatten mitgeteilt, dass sie die Mittel nicht mehr benötigten.

Die beiden verbleibenden Maßnahmen zugunsten von Bosnien und Herzegowina sowie Tunesien wurden 2021 nach den jeweils recht langwierigen Verfahren zur Ratifizierung der Vereinbarung (Memorandum of Understanding – MoU) und der Kreditrahmenvereinbarung (Loan Facility Agreement – LFA) ebenfalls aufgenommen. Tunesien erhielt die zweite Auszahlung am 25. Mai 2022, sodass die Maßnahme nach Erfüllung der in der Vereinbarung festgelegten politischen Auflagen erfolgreich abgeschlossen wurde. Dagegen wurde die zweite Tranche für Bosnien und Herzegowina aufgrund der begrenzten Umsetzung der Reformen am Ende des Bereitstellungszeitraums nicht ausgezahlt.

Neben der Finanzhilfe zur Unterstützung der Länder bei der Bewältigung der COVID-19-Pandemie wurden auch die Pläne zur Durchführung einer dritten regulären Makrofinanzhilfe für Jordanien vorgebracht, die mit Freigabe der zweiten Tranche am 20. Juli 2021 abgeschlossen wurde.

Da die wirtschaftliche Erholung nach der Pandemie noch andauerte und im Oktober 2021 eine Gaskrise einsetzte, stellte Moldau im November 2021 einen Antrag auf eine neue Makrofinanzhilfe. Angesichts des Risikos einer Eskalation des Konflikts mit Russland und vor dem Hintergrund des Verlustes des Zugangs zu den internationalen Kapitalmärkten erhielt die Kommission auch aus der Ukraine einen Antrag auf eine neue Makrofinanzhilfe. In der Folge wurden Anfang 2022 entsprechende MFA-Maßnahmen für Moldau in Höhe von bis zu 150 Mio. EUR und für die Ukraine in Höhe von bis zu 1,2 Mrd. EUR vorgeschlagen.

Stand der Umsetzung der MFA-Maßnahmen im Jahr 2021 (nach Regionen)

3.1 Östliche Nachbarschaft

- **Georgien: COVID-19-Makrofinanzhilfe**

Das COVID-19-Makrofinanzhilfepaket sah eine Makrofinanzhilfe von bis zu 150 Mio. EUR für Georgien vor.

Die erste Tranche in Höhe von 75 Mio. EUR wurde im November 2020 ausgezahlt.

Die zweite Tranche in Höhe von 75 Mio. EUR war an die Erfüllung einer Reihe politischer Auflagen in folgenden Bereichen geknüpft, die in der Vereinbarung festgelegt worden waren: Vergabe öffentlicher Aufträge, Rentensystem, Gesellschaftsrecht,

Führung staatseigener Unternehmen, Justizsystem, Energieeffizienz und Arbeitsmarkt. Georgien hat sehr wohl mehrere Strukturreformen im Einklang mit den für die Makrofinanzhilfe zu erfüllenden Bedingungen durchgeführt. Die zweite Tranche wurde jedoch gestrichen, da Georgien die wichtigste politische Auflage im Zusammenhang mit dem Justizsystem nicht erfüllt und die georgischen Behörden beschlossen hatten, diese zweite Tranche nicht zu beantragen.

Die Makrofinanzhilfe wurde in Verbindung mit Mitteln internationaler Finanzinstitutionen und bilateraler Geber, einschließlich des IWF, im Rahmen der auf vier Jahre ausgelegten erweiterten Fondsfazilität (EFF) des IWF für Georgien gewährt. Die vierjährige erweiterte Fondsfazilität des IWF wurde im April 2017 genehmigt und 2020 auf insgesamt rund 690 Mio. EUR aufgestockt. Alle Überprüfungen im Rahmen dieses EFF-Programms, einschließlich der im April 2021 durchgeführten letzten Überprüfung, waren erfolgreich und wurden vom IWF-Exekutivdirektorium gebilligt.

- **Moldau: Makrofinanzhilfe und COVID-19-Makrofinanzhilfe**

Im Rahmen des COVID-19-Makrofinanzhilfepakets wurde für Moldau eine Unterstützung in Höhe von 100 Mio. EUR vorgesehen, die das (im April 2020 angenommene) IWF-Soforthilfeprogramm in Höhe von 235 Mio. USD ergänzte. Nach Auszahlung der ersten Tranche im November 2020 wurde die Makrofinanzhilfe mit Auszahlung der zweiten und letzten Tranche (50 Mio. EUR) im Oktober 2021 erfolgreich abgeschlossen. Die Vereinbarung enthielt eine Reihe politischer Auflagen in folgenden Bereichen: öffentliche Finanzverwaltung, Unternehmensführung und Korruptionsbekämpfung. Die Umsetzung der Reformen verlief während des Bereitstellungszeitraums der COVID-19-Makrofinanzhilfe überwiegend recht schleppend. Nach den Parlamentswahlen im Juli 2021 nahm jedoch die Bereitschaft Moldaus, strukturelle Mängel zu beheben, erheblich zu, da Präsident, Regierung und Parlament begonnen hatten, kohärenter zusammenzuarbeiten. Ungeachtet dieser Verbesserung musste nach Konsultation des Ausschusses der Mitgliedstaaten für Makrofinanzhilfen eine Ausnahmeregelung in Bezug auf eine Bedingung (die Strategie zur Einziehung von Vermögenswerten nach dem Bankenbetrug von 2014) gewährt werden.

Im November 2021 beantragte Moldau nach dem Ausbruch einer Energiekrise und angesichts der Umstände der wirtschaftlichen Erholung nach der Pandemie offiziell eine neue reguläre Makrofinanzhilfe. Nach sorgfältiger Prüfung des Finanzierungsbedarfs hat die Kommission einen Vorschlag für eine neue Maßnahme in Höhe von bis zu 150 Mio. EUR ausgearbeitet, die mittelfristige Darlehen in Höhe von 120 Mio. EUR und Zuschüsse in Höhe von 30 Mio. EUR umfasste. Der Beschluss, Moldau eine zusätzliche Makrofinanzhilfe zu gewähren, wurde vom Europäischen Parlament und dem Rat am 6. April 2022 erlassen. Die Makrofinanzhilfe wird in drei Tranchen ausgezahlt, nachdem politische Maßnahmen in folgenden Bereichen durchgeführt wurden: gute Regierungsführung, Rechtsstaatlichkeit, Korruptionsbekämpfung und Reformen des Energiesektors. Voraussetzung für die Auszahlung dieser Tranchen sind weitere Fortschritte bei der Einziehung von Vermögenswerten (zur Weiterverfolgung früherer MFA-Maßnahmen).

Die wiederaufgenommene Zusammenarbeit des IWF mit den moldauischen Behörden nach den Wahlen im Juli 2021 spiegelt sich in der neuen Makrofinanzhilfe wider. Es wurde eine neue Vereinbarung auf technischer Ebene über eine dreijährige erweiterte Kreditfazilität bzw. erweiterte Fondsfazilität im Umfang von 558,3 Mio. USD geschlossen, die vom Exekutivdirektorium des IWF im Dezember 2021 angenommen

wurde. Die erste Tranche in Höhe von 79,8 Mio. USD wurde unverzüglich nach der Annahme ausgezahlt.

- **Ukraine: COVID-19-Makrofinanzhilfe**

Die COVID-19-Makrofinanzhilfe für die Ukraine in Höhe von 1,2 Mrd. EUR trat im September 2020 in Kraft. Die strukturpolitischen Auflagen dieser fünften MFA-Maßnahme bauten auf den Erfolgen früherer Makrofinanzhilfen auf und unterstützten Reformen in vier Bereichen: öffentliche Finanzverwaltung, Regierungsführung und Rechtsstaatlichkeit, Verbesserung des Geschäftsklimas sowie Energieunternehmen und staatseigene Unternehmen. Die erste Tranche über 600 Mio. EUR wurde am 9. Dezember 2020 ausgezahlt.

Voraussetzung für die Auszahlung der zweiten Tranche war die erfolgreiche Umsetzung der acht strukturpolitischen Maßnahmen, zu denen sich die Ukraine in der Vereinbarung verpflichtet hatte, sowie des IWF-Programms. Die COVID-19-Makrofinanzhilfe für die Ukraine wurde 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 Fortschritte bei der Umsetzung der mit dem IWF vereinbarten Auflagen waren uneinheitlich, und die erste Programmüberprüfung, einschließlich einer Verlängerung des Programms bis Ende Juni 2022, wurde erst im November 2021 abgeschlossen. Auf der Grundlage eines vorherigen Verwaltungsschreibens des IWF, in dem erhebliche Fortschritte bei den wichtigsten Programmprioritäten bestätigt wurden, und angesichts der von der Kommission selbst vorgenommenen Bewertung der zufriedenstellenden Umsetzung der in der Vereinbarung festgelegten Strukturmaßnahmen wurde die zweite Tranche in Höhe von 600 Mio. EUR am 25. Oktober 2021 ausgezahlt. Damit wurde die erfolgreiche Umsetzung der COVID-19-Makrofinanzhilfe für die Ukraine abgeschlossen.

Angesichts der eskalierenden geopolitischen Spannungen vor der Invasion Russlands in die Ukraine nahm die Europäische Kommission am 1. Februar 2022 einen Vorschlag für einen Beschluss über eine neue sofortige Makrofinanzhilfe zugunsten der Ukraine in Höhe von bis zu 1,2 Mrd. EUR in Form von Darlehen an, die in zwei gleichen Tranchen ausgezahlt werden sollte. Das Europäische Parlament und der Rat erließen den Beschluss am 24. Februar 2022, mit dem die sechste MFA-Maßnahme für die Ukraine seit 2014 genehmigt wurde. Am 3. März 2022 unterzeichneten die Kommission und die Ukraine die entsprechende Vereinbarung, die eine Auszahlung der ersten Tranche in Höhe von 600 Mio. EUR in zwei Teilen am 11. und am 18. März 2022 ermöglichte. Als außergewöhnliche Reaktion auf den akuten Finanzierungsbedarf der Ukraine und da die in der Vereinbarung festgelegten Bedingungen aus Gründen höherer Gewalt zum gegenwärtigen Zeitpunkt nicht erfüllt werden können, beschloss die Kommission nach einer positiven Konsultation des Ausschusses der Mitgliedstaaten für Makrofinanzhilfen, die zweite Tranche in Höhe von 600 Mio. EUR umgehend im Mai auszuzahlen. Diese sofortige Makrofinanzhilfe 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. Nach dem erfolgreichen Abschluss der ersten Programmüberprüfung im November 2021 verlängerte das IWF-Exekutivdirektorium die Geltungsdauer der Bereitschaftskreditvereinbarung bis Ende Juni 2022. Die zweite Programmüberprüfung begann am 23. Februar 2022, einen Tag vor der russischen Invasion. Angesichts der außergewöhnlichen Lage beantragte die Ukraine daraufhin eine

Soforthilfe im Rahmen des Schnellfinanzierungsinstruments und erhielt am 9. März 1,4 Mrd. USD.

3.2 Südliche Nachbarschaft

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

Nachdem die dritte Makrofinanzhilfe für Jordanien in Höhe von 500 Mio. EUR im Januar 2020 in Kraft getreten war, beantragten die jordanischen Behörden im April 2020 im Zusammenhang mit der COVID-19-Pandemie eine zusätzliche Hilfe, und die EU einigte sich auf eine Aufstockung der Makrofinanzhilfe in Höhe von 200 Mio. EUR, jeweils in Form von Darlehen. Die politischen Auflagen für die Makrofinanzhilfe konzentrieren sich in erster Linie auf i) die Verbesserung der öffentlichen Finanzverwaltung, ii) die Korruptionsbekämpfung, iii) Reformen im Versorgungssektor, iv) die Reformierung der Sozial- und Arbeitsmarktpolitik und v) die Regierungsführung.

Die erste Tranche (150 Mio. EUR plus 100 Mio. EUR als Aufstockung) wurde am 25. November 2020 ausgezahlt. Die zweite und die dritte Tranche sollten freigegeben werden, nachdem Jordanien die in der Vereinbarung mit der EU festgelegten spezifischen politischen Auflagen erfüllt hat. Die zweite Tranche (50 Mio. EUR sowie eine Aufstockung in Höhe von 200 Mio. EUR) wurde am 20. Juli 2021 ausgezahlt, womit der COVID-19-bezogene Teil der Hilfe erfolgreich abgeschlossen wurde. Für die Freigabe der zweiten Tranche wurde nach Konsultation des Ausschusses der Mitgliedstaaten für Makrofinanzhilfen eine Ausnahmeregelung in Bezug auf eine Auflage (Schritte zur Einrichtung eines Systems zur elektronischen Rechnungsstellung) gewährt. Diese von der Ausnahmeregelung betroffene Auflage muss jedoch vollständig erfüllt sein, wenn alle für die Auszahlung der dritten Tranche erforderlichen Reformen durchgeführt wurden. Die dritte Tranche in Höhe von 200 Mio. EUR ist bis April 2023 verfügbar.

Diese MFA-Maßnahmen werden in Verbindung mit Mitteln internationaler Finanzinstitutionen und bilateraler Geber, einschließlich des IWF, bereitgestellt. Am 25. März 2020 genehmigte der IWF ein vierjähriges Programm im Rahmen der erweiterten Fondsfazilität (EFF) zugunsten von Jordanien, das 1,1 Mrd. EUR umfasst (270 % der Quote). Dieser Betrag wurde später auf rund 1,3 Mrd. EUR erhöht (dies entspricht 312 % der Quote Jordaniens). Am 20. Mai 2020 stellte der IWF Jordanien zudem 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. Bis Dezember 2021 beliefen sich die gesamten Auszahlungen des IWF an Jordanien seit Anfang 2020 auf rund 1 Mrd. EUR. Das EFF-Programm wird nach wie vor planmäßig umgesetzt, und die dritte Überprüfung wurde rechtzeitig im Dezember 2021 abgeschlossen. Während die Staatsverschuldung Jordaniens mit 110 % des BIP Ende 2021 nach wie vor hoch war, wurde sie vom IWF als tragfähig eingestuft.

- **Tunesien: COVID-19-Makrofinanzhilfe**

Im Rahmen des im Mai 2020 angenommenen COVID-19-Makrofinanzhilfepakets hat sich die EU auf eine Makrofinanzhilfe für Tunesien in Höhe von 600 Mio. EUR geeinigt. Die Vereinbarung sowie die Kreditrahmenvereinbarung 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 lief somit bis Mai 2022. Die politischen Auflagen der Makrofinanzhilfe konzentrieren sich in erster Linie auf vier Themenbereiche: öffentliche Finanzverwaltung und Reform des zivilen Sektors, Reformen bei staatseigenen Unternehmen, Sozialschutz und Investitionsklima.

Die Makrofinanzhilfe wurde in zwei Tranchen von jeweils 300 Mio. EUR bereitgestellt. Die erste Tranche war an die Erfüllung der allgemeinen politischen Vorbedingungen für Makrofinanzhilfen geknüpft und wurde am 1. Juni 2021 ausgezahlt. Die Anstrengungen in Bezug auf die erforderlichen politischen Reformen für die Auszahlung der zweiten Tranche wurden deutlich beschleunigt, und alle Auflagen wurden zumindest weitgehend erfüllt. Trotz einiger Bedenken in Bezug auf die politische Vorbedingung konnte die zweite Tranche aufgrund eines Schreibens der tunesischen Behörden, in dem die Umsetzung eines politischen Kalenders in diesem Jahr zugesagt wurde, am 25. Mai 2022 ausgezahlt werden.

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: COVID-19-Makrofinanzhilfe**

Nach den verheerenden Erdbeben im November 2019 und angesichts der Herausforderungen infolge der COVID-19-Pandemie beantragte Albanien am 15. April 2020 offiziell eine Makrofinanzhilfe. Als Reaktion darauf hat sich die EU im Rahmen des COVID-19-Makrofinanzhilfepaketes auf eine Makrofinanzhilfe für Albanien in Höhe von 180 Mio. EUR geeinigt. Die Vereinbarung sowie die Kreditrahmenvereinbarung wurden am 3. November 2020 unterzeichnet und traten am 3. November 2020 bzw. am 26. Januar 2021 in Kraft, da verschiedene nationale Verfahren einzuhalten waren. Die politischen Auflagen für die Makrofinanzhilfe zielten auf einige der Schwachstellen in der öffentlichen Finanzverwaltung, im Finanzsektor, in der Regierungsführung, bei der Korruptionsbekämpfung und in der Sozialschutzpolitik ab.

Die Makrofinanzhilfe wurde in zwei Tranchen von jeweils 90 Mio. EUR bereitgestellt. Die erste Tranche wurde am 31. März 2021 ausgezahlt. Die zweite und letzte Tranche wurde am 5. November 2021 ausgezahlt, nachdem Albanien die damit verbundenen politischen Auflagen erfüllt hatte.

Die Finanzhilfe sollte 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: COVID-19-Makrofinanzhilfe**

Nachdem Bosnien und Herzegowina am 14. April 2020 im Zusammenhang mit der COVID-19-Pandemie einen offiziellen Makrofinanzhilfeantrag gestellt hatte, wurden 250 Mio. EUR zugunsten des Landes in das COVID-19-Makrofinanzhilfepaket aufgenommen. Die Vereinbarung sowie die Kreditrahmenvereinbarung wurden am

15. Januar 2021 unterzeichnet und traten am 9. Juni 2021 in Kraft. Diese erhebliche Verzögerung war auf die langwierigen Beschlussfassungsprozesse des Landes zurückzuführen. Die politischen Auflagen für die Makrofinanzhilfe zielen darauf ab, einige der Schwächen in den Bereichen wirtschaftspolitische Steuerung und Institutionenaufbau, Stabilität des Finanzsektors, Transparenz und Korruptionsbekämpfung sowie Funktionieren des Arbeitsmarktes zu beheben.

Die Makrofinanzhilfe sollte in zwei Tranchen von jeweils 125 Mio. EUR bereitgestellt werden. Die erste Tranche wurde am 7. Oktober 2021 ausgezahlt, während die zweite Tranche nicht ausgezahlt wurde, da Reformen am Ende des Bereitstellungszeitraums nur in begrenztem Umfang umgesetzt worden waren.

Die Finanzhilfe soll die Mittel ergänzen, die von anderen Gebern, einschließlich des IWF über das im Rahmen des Schnellfinanzierungsinstruments am 20. April 2020 genehmigte Soforthilfeprogramm in Höhe von 330 Mio. EUR, bereitgestellt werden.

- **Das Kosovo: COVID-19-Makrofinanzhilfe**

Nachdem das Kosovo am 8. April 2020 im Zusammenhang mit der COVID-19-Pandemie einen offiziellen Makrofinanzhilfeantrag gestellt hatte, erhielt das Land eine neue Makrofinanzhilfe in Höhe von 100 Mio. EUR. Die politischen Auflagen für die Makrofinanzhilfe betrafen 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 wurde in zwei Tranchen von jeweils 50 Mio. EUR bereitgestellt. Die erste Tranche wurde am 6. Oktober 2020 ausgezahlt. Die zweite und letzte Tranche wurde am 1. Juni 2021 ausgezahlt, nachdem das Kosovo die damit verknüpften politischen Auflagen erfüllt hatte.

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

- **Montenegro: COVID-19-Makrofinanzhilfe**

Nachdem Montenegro am 15. April 2020 offiziell eine Makrofinanzhilfe beantragt hatte, einigte sich die EU im Rahmen des angenommenen COVID-19-Makrofinanzhilfepakets auf eine Makrofinanzhilfe für Montenegro in Höhe von 60 Mio. EUR. Die politischen Auflagen für die Makrofinanzhilfe konzentrierten 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 wurde in zwei Tranchen von jeweils 30 Mio. EUR bereitgestellt. Die erste Tranche wurde am 6. Oktober 2020 ausgezahlt. Die zweite und letzte Tranche wurde am 1. Juni 2021 ausgezahlt, nachdem Montenegro die damit verknüpften politischen Auflagen erfüllt hatte.

Die Finanzhilfe sollte 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: COVID-19-Makrofinanzhilfe**

Nachdem Nordmazedonien am 15. April 2020 offiziell eine Makrofinanzhilfe beantragt hatte, sah die EU im Rahmen des COVID-19-Makrofinanzhilfepakets eine Makrofinanzhilfe für das Land in Höhe von 160 Mio. EUR vor. Die politischen Auflagen für die Makrofinanzhilfe konzentrierten 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 wurde in zwei Tranchen von jeweils 80 Mio. EUR bereitgestellt. Die erste Tranche wurde am 6. Oktober 2020 ausgezahlt. Die zweite und letzte Tranche wurde am 1. Juni 2021 ausgezahlt, nachdem Nordmazedonien die damit verknüpften politischen Auflagen erfüllt hatte.

Die Finanzhilfe sollte 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. Dabei stehen insbesondere die Verfahren und die Organisation der Finanzministerien und Zentralbanken im Mittelpunkt. Im Einzelnen geht es um 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 diesen Stellen durchgeführten Kontrollen. Die Verfahren zur öffentlichen Auftragsvergabe auf zentraler Ebene werden ebenfalls überprüft.

Im Jahr 2020 wurden zehn operative Bewertungen im Zusammenhang mit den COVID-19-Makrofinanzhilfen sowie dem MFA-III-Programm für Jordanien durchgeführt. Dabei wurde die Schlussfolgerung getroffen, dass die Finanzabläufe und -verfahren in den Partnerländern für die Zwecke der Makrofinanzhilfe als angemessen erachtet werden. Im Jahr 2021 waren keine neuen Bewertungen erforderlich.

4.2 Ex-post-Bewertungen

Im Einklang mit der Haushaltsordnung der EU und den entsprechenden MFA-Beschlüssen führt die Kommission nach Abschluss der MFA-Maßnahmen Ex-post-

Bewertungen⁷ durch, um deren Auswirkungen zu beurteilen. 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 Januar und April 2021 veröffentlichte die Kommission die Arbeitsunterlagen der Kommissionsdienststellen für die Ex-post-Bewertungen der MFA I für Tunesien bzw. der MFA III für die Ukraine. Die dem vorliegenden Bericht beigelegte Arbeitsunterlage der Kommissionsdienststellen enthält weitere Informationen zu diesen beiden Bewertungen.

Des Weiteren wurde 2021 die gemeinsame Ex-post-Bewertung der MFA-II-Maßnahmen für Tunesien und Jordanien abgeschlossen, ebenso wie die Meta-Bewertung aller MFA-Maßnahmen im Zeitraum von 2010 bis 2020. Im Rahmen der Meta-Bewertung wurden die Grundsätze und Merkmale des MFA-Instruments analysiert; die Bewertung war darauf ausgerichtet, Anregungen zur Verbesserung der i) Relevanz, der Wirksamkeit, der Effizienz und des Mehrwerts des Instruments sowie ii) seiner Reaktionsfähigkeit im Sinne der Prioritäten außenpolitischer EU-Maßnahmen zu liefern. Die begleitenden Arbeitsunterlagen der Kommissionsdienststellen zu den beiden Bewertungen werden voraussichtlich 2022 veröffentlicht.

- **MFA II für Tunesien und Jordanien:** Die externe Studie kommt zu dem Schluss, dass Umfang, Form und Zeitplan der von den beiden Ländern durchgeführten Maßnahmen relevant und dem Finanzierungsbedarf der Länder angemessen waren und somit einen Mehrwert für die EU darstellten. In beiden Ländern wirkte sich die Makrofinanzhilfe positiv auf die Schuldentragfähigkeit aus und trug zur Förderung der makroökonomischen Stabilisierung bei. Die Auflagen waren maßgebend und konzentrierten sich auf wichtige Reformbereiche. Die Maßnahmen trugen zu positiven Veränderungen in einigen Reformbereichen bei, obwohl bei einigen anderen spezifischen Reformen uneinheitliche Fortschritte erzielt wurden. Aus regionaler Sicht waren die positiven Auswirkungen und Ausstrahlungseffekte der beiden Makrofinanzhilfen auf den Nahen Osten und Nordafrika in geringerem Umfang messbar und bezogen sich hauptsächlich auf den Vertrauenseffekt.
- **Meta-Bewertung der MFA-Maßnahmen 2010–2020:** Die externe Studie kommt zu dem Schluss, dass die MFA-Maßnahmen effizient, relevant und kohärent waren und einen Mehrwert für die EU geschaffen haben. Darüber hinaus wurde festgestellt, dass das Makrofinanzhilfeinstrument sowohl zur Wiederherstellung der Tragfähigkeit der Zahlungsbilanz als auch zur Förderung von Strukturreformen wirksam beigetragen hat. Gleichzeitig wird in der Studie darauf hingewiesen, wie wichtig ein Gefühl der „Eigenverantwortung“ für Reformen im Partnerland ist, um sicherzustellen, dass die durchgeführten politischen Reformen eine dauerhafte Wirkung entfalten. Des Weiteren wird in der Studie hervorgehoben, dass es lange dauern kann, bis MFA-Maßnahmen in

⁷ 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.

der Praxis greifen, und es werden Anregungen gegeben, wie eine schnellere und wirksamere Reaktion des Instruments in einem schwierigen geopolitischen Kontext erzielt werden könnte. In der Bewertung wurde betont, dass die Außenwirkung der Makrofinanzhilfe in den Empfängerländern verbessert werden muss. In diesem Zusammenhang war die von der Kommission am 16. November 2021 anlässlich des 30-jährigen Bestehens des MFA-Instruments organisierte Veranstaltung auch eine wichtige Bühne, um das Bewusstsein für das Instrument außerhalb der Europäischen Union zu festigen. Hochrangige Vertreter aus Empfängerländern sowie Beratungsunternehmen, EU-Delegationen und Mitgliedstaaten nahmen an einer Debatte teil, in der es um die bisher erzielten Ergebnisse der Makrofinanzhilfe und mögliche zukünftige Strategien für dieses Instrument ging. Aus methodischer Sicht wurden bei den Ex-post-Bewertungen der Makrofinanzhilfen hohe Standards angelegt. Dies war insbesondere nach dem Inkrafttreten der Leitlinien für eine bessere Rechtsetzung aus dem Jahr 2015 der Fall.

Weitere Informationen zu den beiden Bewertungen sind in der diesem Bericht beigefügten Arbeitsunterlage der Kommissionsdienststellen enthalten und werden in den für beide Bewertungen zu veröffentlichenden Arbeitsdokumenten der Kommissionsdienststellen verfügbar 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 eine Makrofinanzhilfe⁸ aus dem Jahr 2013 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 bei der Meta-Bewertung der MFA-Maßnahmen (2010–2020) festgestellt, dass Verzögerungen bei der Annahme von MFA-Beschlüssen durch das Europäische Parlament und den Rat im Rahmen des ordentlichen Gesetzgebungsverfahrens einen erheblichen Mangel bei einem Instrument darstellen können, mit dem auf eine Zahlungsbilanzkrise reagiert werden soll. Infolgedessen empfahl der Europäische Rechnungshof, „die Kommission sollte gemeinsam mit den gesetzgebenden Organen untersuchen, welche Möglichkeiten es gibt,

⁸ 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>.

um die Genehmigungsverfahren für nachfolgende Makrofinanzhilfe-Programme zu beschleunigen, insbesondere im Falle von Soforthilfen“.⁹

Die Kommission ist jedoch der Auffassung, dass die Erfahrungen mit dem COVID-19-Makrofinanzhilfepaket und dem neuen MFA-Soforthilfeprogramm für die Ukraine zeigen, dass der aktuelle Rahmen für Makrofinanzhilfen eine rasche Annahme ermöglicht, wenn sich alle Organe darauf einigen, die verfügbare verfahrenstechnische Flexibilität in vollem Umfang zu nutzen. In beiden Fällen arbeitete die Kommission mit dem Parlament und dem Rat zusammen, um sich auf die Anwendung der bestehenden Dringlichkeitsverfahren zu einigen, die es ermöglichten, die Hilfe innerhalb eines Monats nach dem Vorschlag der Kommission durch die beiden gesetzgebenden Organe anzunehmen. Das Europäische Parlament berief sich auf eine spezielle Klausel (Artikel 163) in seiner Geschäftsordnung, nach der das Parlament den Beschluss sofort im Plenum annehmen 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.

Somit sieht sowohl die Geschäftsordnung des Rates als auch die des Europäischen Parlaments ein beschleunigtes Verfahren vor, wenn eine zügige Annahme in Notfällen erforderlich ist. Durch rechtzeitige und konstruktive Kontakte erwies es sich als möglich, das Annahmeverfahren im Rahmen des ordentlichen Gesetzgebungsverfahrens unter umfassender Einbeziehung des Europäischen Parlaments zu beschleunigen. Dies wäre nicht der Fall gewesen, wenn die Kommission Maßnahmen auf der Grundlage von Artikel 213 AEUV vorgeschlagen hätte (gilt für Fälle, in denen umgehend finanzielle Hilfe erforderlich ist und nur der Rat die Makrofinanzhilfe annehmen muss).

5.2 Makrofinanzhilfen innerhalb des Mehrjährigen Finanzrahmens 2021–2027

In der Nachbarschaftsregion der EU herrscht weiterhin geopolitische und wirtschaftliche Instabilität. Diese wird durch die humanitären und wirtschaftlichen Folgen der COVID-19-Pandemie und die Invasion Russlands in die Ukraine noch verschärft. In diesem Zusammenhang dürfte die Notwendigkeit für die EU, die Gewährung von Makrofinanzhilfen in Erwägung zu ziehen, auch in den kommenden Jahren hoch bleiben.

Das neue Instrument für Nachbarschaft, Entwicklungszusammenarbeit und internationale Zusammenarbeit – Europa in der Welt (Instrument „NDICI/Europa in der Welt“) trat im Juni 2021 nach seiner förmlichen Annahme durch den Rat und das Europäische Parlament in Kraft. Das Makrofinanzhilfeinstrument wird von NDICI/Europa in der Welt getrennt bleiben, und spezifische MFA-Maßnahmen werden bei Bedarf weiterhin durch gesonderte Ad-hoc-Beschlüsse auf der Grundlage der geltenden Rechtsgrundlage des Vertrags aktiviert. Dennoch unterliegen MFA-Darlehen von nun an der neuen Garantie für Außenmaßnahmen (External Action Guarantee – EAG), die durch die Verordnung über NDICI/Europa in der Welt geschaffen wurde, mit einer Dotierungsquote von 9 %, wie dies zuvor der Fall war.

Gemäß NDICI/Europa in der Welt muss i) die Dotierung der Garantie für Außenmaßnahmen aus der Mittelausstattung der betreffenden geografischen Programme finanziert werden und wird ii) ein Höchstbetrag von 10 Mrd. EUR festgesetzt, der zur

⁹ Sonderbericht des Europäischen Rechnungshofs 2017 Nr. 3 abrufbar unter:
https://www.eca.europa.eu/Lists/ECADocuments/SR17_3/SR_TUNISIA_DE.pdf.

Dotierung der Garantie für Außenmaßnahmen verwendet werden kann. Dadurch würde das Volumen der MFA-Maßnahmen sowie anderer Instrumente (einschließlich Darlehen der Europäischen Investitionsbank an Drittländer, Darlehen im Rahmen von EFSD+ und Euratom-Darlehen), die während dieses Mehrjährigen Finanzrahmens finanziert werden können, faktisch begrenzt.

Die Garantie für Außenmaßnahmen wird nicht mehr über den Garantiefonds für Maßnahmen im Zusammenhang mit den Außenbeziehungen, sondern über den gemeinsamen Dotierungsfonds verwaltet. Die Kommission hat eine Bewertung der damit verbundenen Risiken eingeleitet, und zwar aufgrund i) der neuen Vorschriften für die Behandlung von Eventualverbindlichkeiten und ii) der besonderen Betroffenheit der Ukraine und der Region. Diese Risiken können auch im Rahmen der bevorstehenden Halbzeitüberprüfung der Verordnung über NDICI/Europa in der Welt untersucht werden.

6 AUSBLICK – MFA-MAßNAHMEN UND HAUSHALTSLAGE 2022

Das Jahr 2022 begann mit der Annahme zweier neuer Vorschläge für die Gewährung von Makrofinanzhilfen zugunsten von Moldau und der Ukraine in Höhe von 150 Mio. EUR bzw. 1,2 Mrd. EUR durch die Kommission. Die im November 2021 angesichts der Gaskrise in Moldau und der weiterhin schleppenden wirtschaftlichen Erholung nach der Pandemie beantragte Makrofinanzhilfe für Moldau umfasst 120 Mio. EUR in Form von Darlehen und 30 Mio. EUR in Form von Zuschüssen. Diese Darlehen und Zuschüsse werden in drei Tranchen ausgezahlt, sobald zuvor festgelegte Auflagen erfüllt sind. Infolge der wirtschaftlichen Auswirkungen der russischen Invasion in die Ukraine auf den Finanzierungsbedarf Moldaus sowie aufgrund des hohen Flüchtlingszustroms beantragte Moldau am 11. März eine Aufstockung der Makrofinanzhilfe. Im Antrag Moldaus wurde insbesondere auf die Notwendigkeit von Zuschüssen hingewiesen. Als Reaktion darauf werden weiterhin Anstrengungen unternommen, um diese Makrofinanzhilfe durch ein umfassenderes Hilfspaket zu ergänzen, bei dem dem Antrag auf mehr Zuschüsse entsprochen werden kann. Des Weiteren wird die Zuschusskomponente der Makrofinanzhilfe vorgezogen, um die Auszahlung eines höheren Anteils von Zuschüssen innerhalb der ersten beiden Tranchen (15 Mio. EUR bzw. 10 Mio. EUR) zu ermöglichen.

Am 24. Februar 2022 erließen das Europäische Parlament und der Rat einen Beschluss über eine neue Soforthilfe für die Ukraine angesichts des Risikos einer Eskalation des Konflikts mit Russland und vor dem Hintergrund, dass die Ukraine keinen Zugang mehr zu den internationalen Kapitalmärkten hatte. Diese Makrofinanzhilfe wurde in Form von Darlehen in Höhe von 1,2 Mrd. EUR gewährt, und die Auszahlung der ersten 600 Mio. EUR im März 2022 sollte dazu beitragen, die enorme Finanzierungslücke der Ukraine aufgrund des anhaltenden Konflikts mit Russland zu schließen. Insgesamt hatten die ukrainischen Behörden Maßnahmen zur Umsetzung der vereinbarten Auflage ergriffen. Die Kriegssituation stellte jedoch ein Ereignis höherer Gewalt dar, das den wirksamen Abschluss der strukturpolitischen Maßnahmen behinderte, die Voraussetzung für die Auszahlung der zweiten Tranche der Makrofinanzhilfe sind. Nach sorgfältiger Prüfung und nach Anhörung des Ausschusses für Makrofinanzhilfen beschloss die Kommission dennoch, die zweite Tranche in Höhe von 600 Mio. EUR wegen der Dringlichkeit bereits im Mai 2022 auszuzahlen.

Auf seiner Tagung am 30. Mai 2022 bekräftigte der Europäische Rat seine Unterstützung für die Ukraine und äußerte seine Bereitschaft, der Ukraine im Jahr 2022 eine neue außerordentliche Makrofinanzhilfe in Höhe von bis zu 9 Mrd. EUR zu gewähren.

Infolge der Fortschritte bei den politischen Reformen und der Erfüllung der politischen Vorbedingung wurde die letzte Tranche der COVID-19-Makrofinanzhilfe am 25. Mai 2022 an Tunesien ausgezahlt, während die zweite Tranche an Bosnien und Herzegowina aufgrund der begrenzten Umsetzung der Reformen am Ende des Bereitstellungszeitraums nicht ausgezahlt wurde. Die letzte Tranche der MFA-III-Maßnahme zugunsten von Jordanien ist bis April 2023 verfügbar.

Die Kommission ist bereit, künftige Anträge auf Makrofinanzhilfe zu prüfen, und wird den in Betracht kommenden Partnern 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 2019, 2020, 2021 und (vorläufig) 2022. Im Jahr 2022 dürften sich die Auszahlungen auf insgesamt 1575 Mio. EUR an Darlehen und 25 Mio. EUR an Zuschüssen belaufen.

Tabelle 1: Verpflichtungen und Zahlungen von MFA-Zuschüssen und Auszahlungen von MFA-Darlehen 2019–2022 (in EUR)¹⁰

	2019	2020	2021	2022 (vorläufig)
Verpflichtungsermächtigungen für Haushaltszuschüsse	27 000 000	20 000 000	227 200	50 000 000
Operative Bewertungen, Ex-post-Bewertungen	125 900	293 900	227 200	Noch festzulegen
Weitere mögliche MFA-Maßnahmen	–	–	–	30 000 000
Verpflichtungen, gesamt	125 900	293 900	227 200	30 000 000
Nicht gebundene Haushaltsmittel	26 874 100	19 706 100		Noch festzulegen
Zahlungsermächtigungen für Haushaltszuschüsse	27 000 000	27 000 000	362 400	25 000 000
Operative Bewertungen, Ex-post-Bewertungen	304 949	284 600	362 400	–
MFA III Georgien (abgeschlossen)	–	5 000 000	–	–
MFA Moldau (abgeschlossen)	10 000 000	10 000 000	–	–
MFA Moldau	–	–	–	25 000 000
Weitere mögliche MFA-Maßnahmen	–	–	–	–
Zahlungen, gesamt	10 304 949	15 284 600	362 400	25 000 000
Nicht verwendete Mittel für Zuschüsse	16 695 051	11 715 400		–
MFA-Darlehensauszahlungen				
MFA III 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 ¹¹	–	100 000 000	200 000 000	–
MFA II Tunesien (abgeschlossen)	300 000 000	–	–	–
MFA Moldau	–	–	–	75 000 000
Sofort-MFA Ukraine	–	–	–	1 200 000 000
MFA-Darlehensauszahlungen, gesamt	420 000 000	640 000 000	200 000 000	1 275 000 000
COVID-19-MFA-Maßnahmen:				
MFA Georgien (teilweise ausgezahlt)				
MFA Moldau (abgeschlossen)		75 000 000	–	–
MFA Ukraine (abgeschlossen)		50 000 000	50 000 000	–
MFA Jordanien (abgeschlossen)		600 000 000	600 000 000	–
MFA Tunesien (abgeschlossen)		150 000 000	50 000 000	–
MFA Albanien (abgeschlossen)		–	300 000 000	300 000 000
MFA Bosnien und Herzegowina (teilweise ausgezahlt)		–	180 000 000	–
MFA das Kosovo (abgeschlossen)		–	125 000 000	–
MFA das Kosovo (abgeschlossen)		50 000 000	50 000 000	–
MFA Montenegro (abgeschlossen)		30 000 000	30 000 000	–
MFA Nordmazedonien (abgeschlossen)		80 000 000	80 000 000	–
MFA-Darlehensauszahlungen, gesamt	420 000 000	1 675 000 000	1 665 000 000	1 575 000 000

¹⁰ In der Tabelle sind Vorschläge für neue Makrofinanzhilfen nach dem 1. Juni 2022 nicht berücksichtigt.

¹¹ Die dritte Tranche in Höhe von 200 Mio. EUR ist bis April 2023 verfügbar.