EUROPÄISCHE KOMMISSION

Brüssel, den 28.6.2012
COM(2012) 339 final

BERICHT DER KOMMISSION AN DEN RAT UND DAS EUROPÄISCHE PARLAMENT

über die Durchführung der Makrofinanzhilfen für Drittländer im Jahr 2011

{SWD(2012) 181 final}

INHALTSVERZEICHNIS

BERICHT DER KOMMISSION AN DEN RAT UND DAS EUROPÄISCHE PARLAMENT über die Durchführung der Makrofinanzhilfen für Drittländer im Jahr 2011 3

1. Einleitung 3

2. Hintergrund 4

2.1. Entwicklungen im Jahr 2011 4

2.2. MFA-Rahmenverordnung 5

3. Makrofinanzhilfen im Jahr 2011 6

3.1. Überblick 6

3.2. Einzelne Makrofinanzhilfen in den Empfängerländern 2011 7

3.2.1. Westliche Balkanstaaten 7

3.2.1.1. Bosnien und Herzegowina 7

3.2.1.2. Serbien 7

3.2.2. Östliche Nachbarschaftsländer 8

3.2.2.1. Armenien 8

3.2.2.2. Georgien 8

3.2.2.3. Republik Moldau 9

3.2.2.4. Ukraine 10

3.2.3. Zentralasien 11

3.2.3.1. Kirgisische Republik 11

4. Gewährleistung einer ordnungsgemässen Verwendung der MFA-Mittel: operative Bewertungen, PEFA und Ex-post-Evaluierungen 12

4.1. Operative Bewertungen 12

4.2. Prüfungen der öffentlichen Ausgaben und der finanziellen Rechenschaftspflicht 12

4.3. Ex-post-Evaluierungen 13

5. Anträge auf Finanzhilfen und künftige Vorschläge der Kommission Haushaltssituation 13

BERICHT DER KOMMISSION AN DEN RAT UND DAS EUROPÄISCHE PARLAMENT

über die Durchführung der Makrofinanzhilfen für Drittländer im Jahr 2011

1. EINLEITUNG

Dieser Bericht gibt einen allgemeinen Überblick über die Durchführung der EU-Makrofinanzhilfen (MFA) für Drittländer im Jahr 2011. Er beschreibt den allgemeinen Hintergrund der Genehmigung und Umsetzung von Makrofinanzhilfeoperationen, enthält Informationen zu den jüngsten MFA-Operationen in den EU-Nachbarländern und bietet einen kurzen Ausblick auf mögliche künftige Operationen und ihre Auswirkungen auf den Haushalt sowie allgemeine Statistiken zu den verschiedenen Makrofinanzhilfen während der letzten zehn Jahre.

Die Makrofinanzhilfen sind als Teil der EU-Außenhilfe für der EU nahestehende Länder bestimmt und federn außergewöhnlichen Außenfinanzierungsbedarf in Form einer Zahlungsbilanzhilfe ab. Ihr Ziel ist die Stärkung der makroökonomischen und finanziellen Stabilität in Kandidatenländern, potenziellen Kandidatenländern und EU-Nachbarländern, während gleichzeitig die Durchführung geeigneter Strukturreformen gefördert wird. Sie ergänzen bzw. sind Voraussetzung für ein Anpassungs- und Reformprogramm mit dem IWF. Makrofinanzhilfen werden in Form von Darlehen, für die die Kommission die erforderlichen Mittel an den Kapitalmärkten leiht und an das Empfängerland weiterverleiht, und/oder, unter besonderen Umständen, in Form von aus dem EU-Haushalt finanzierten Zuschüssen gewährt.

2011 wurden bestehende MFA-Operationen kontinuierlich durchgeführt, aber keine neuen MFA-Operationen von Rat und Parlament gebilligt. Entscheidend war der Vorschlag für eine neue Rahmenverordnung über Makrofinanzhilfen, den die Kommission im Juli 2011 vorlegte und der von Rat und Parlament erörtert wird. Das Ergebnis dieser Debatten wird wichtig sein für die Zukunft der Makrofinanzhilfen als strategisches Notfallinstrument, das zur Stabilisierung der Wirtschaft in der EU nahestehenden Ländern beiträgt. Mit einer Entscheidung über die Rahmenverordnung durch die Legislativorgane wird in der zweiten Jahreshälfte 2012 oder aber 2013 gerechnet.

Ein weiterer Abschnitt des Berichts betrifft die operativen Bewertungen, die Studien im Rahmen des Programms zur Bewertung der öffentlichen Ausgaben und der finanziellen Rechenschaftspflicht (Public Expenditure and Financial Accountability, PEFA) sowie die Ex-post-Evaluierungen in den Ländern, die MFA erhalten. Im Jahr 2011 schloss die Kommission mit Hilfe von Beratern zwei operative Bewertungen ab und führte zwei PEFA-Studie in den Ländern mit MFA-Programmen durch. Die Kommission leitete ferner drei Ex-post-Evaluierungen abgeschlossener MFA-Operationen ein.

Der Bericht enthält ferner Informationen über neue MFA-Anträge sowie über mögliche künftige MFA-Vorschläge der Kommission einschließlich ihrer Auswirkungen auf den Haushalt.

Dieser Bericht wird gemäß den Beschlüssen des Rates und den Beschlüssen des Rates und des Parlaments zu Makrofinanzhilfen erstellt. Er schließt sich an die Berichte der Vorjahre an. Beigefügt ist ein Arbeitspapier der Kommissionsdienststellen, (SWD(2012) 181 final), das detailliertere Informationen und Analysen des makroökonomischen Hintergrunds und der Durchführung einzelner MFA-Operationen enthält.

2. HINTERGRUND

2.1. Entwicklungen im Jahr 2011

Die weltweite Wirtschafts- und Finanzkrise der Jahre 2008-2009 hat die aufstrebenden Nachbarländer der EU schwer getroffen, was zu einem deutlichen Anstieg der die Zahl der Anträge auf EU-Unterstützung, auch in Form von MFA, geführt hat. Vier dieser Programme (zugunsten von Bosnien und Herzegowina, Serbien, Armenien und Georgien) wurden vom EU-Ministerrat Ende 2009 genehmigt und die bereits früher genehmigte MFA für Kosovo[1]* wurde 2009 um ein Jahr verlängert. Im Jahr 2010 wurden zwei weitere Programme zugunsten der Ukraine und der Republik Moldau genehmigt – diesmal nach dem Inkrafttreten des Vertrags von Lissabon gemeinsam von Rat und Parlament. Die Programme für Georgien und Kosovo wurden 2010 abgeschlossen. 2011 und Anfang 2012 schloss die Kommission die Durchführung der Programme für Serbien, Armenien und Moldau ab und setzte die Vorbereitungen für die Durchführung der Programme für Bosnien und Herzegowina sowie die Ukraine fort.

Die wirtschaftliche Gesamtlage verbesserte sich im Jahr 2010 und bis zu einem gewissen Grad in der ersten Jahreshälfte 2011 erheblich, so dass der Druck auf die Zahlungsbilanz von Ländern, die eine Makrofinanzhilfe erhalten können, etwas nachließ. Daher nahm die Kommission 2011 nur zwei neue Vorschläge an – für Georgien im Januar 2011 und für die Kirgisische Republik im Dezember 2011. Seither beraten Parlament und Rat über diese Vorschläge. Das Entscheidungsverfahren hat sich jedoch verzögert, da die Legislativorgane hinsichtlich des aus rechtlicher Sicht angemessenen Verfahrens, nach dem der Ausschuss der Mitgliedstaaten zum Memorandum of Understanding des MFA-Programms konsultiert werden soll, unterschiedliche Ansichten vertreten.

In der ersten Jahreshälfte 2011 verschlechterten sich – ausgelöst durch die Staatsschuldenkrise – die Bedingungen an den Weltfinanzmärkten erheblich. Zusätzlich wurde durch den Arabischen Frühling und die Aufstände in den arabischen Partnerländern im Mittelmeerraum[2] der Druck auf die Haushalte und die

---

[1] Diese Bezeichnung berührt nicht die Standpunkte zum Status und steht im Einklang mit der Resolution 1244 des VN-Sicherheitsrates und dem Gutachten des Internationalen Gerichtshofs zur Unabhängigkeitserklärung des Kosovos.

[2] Zu Hintergrundinformationen zu den jüngsten wirtschaftlichen Entwicklungen in den südlichen Nachbarländern siehe auch "The EU's neighbouring economies: coping with new challenges", Occasional Papers no. 86 / November 2011, GD ECFIN, Europäische Kommission (http://ec.europa.eu/economy_finance/publications/occasional_paper/2011/index_en.htm)

Zahlungsbilanzsituation dieser Volkswirtschaften verstärkt. Diese Entwicklungen dürften 2012 zu einer gesteigerten Nachfrage nach Makrofinanzhilfe führen. Ein erstes Beispiel ist der erneuerte Antrag der ägyptischen Regierung vom Februar 2012 auf Durchführung einer MFA-Operation in Höhe von 500 Mio. EUR. Die Kommission prüft in Zusammenarbeit mit dem IWF den verbleibenden Außenfinanzierungsbedarf Ägyptens, um über die Vorlage eines Vorschlags für eine MFA zu entscheiden.

2.2. MFA-Rahmenverordnung

Das Europäische Parlament hatte schon 2003 das langwierige Beschlussverfahren – Beschlüsse über einzelne MFA-Operationen wurden vom Rat fallweise und nach Konsultation des Parlaments getroffen – als einen der wesentlichen Schwachpunkte der MFA identifiziert. Es betonte zudem die Notwendigkeit einer transparenten Rechtsgrundlage für das MFA-Instrument insgesamt. Seit dem Inkrafttreten des Lissabon-Vertrags am 1. Dezember 2009 werden legislative Beschlüsse über einzelne Makrofinanzhilfen von Parlament und Rat in einem ordentlichen Gesetzgebungsverfahren (Mitentscheidungsverfahren) getroffen. Deshalb wird verstärkt die Straffung der Verfahren für die Annahme von MFA-Beschlüssen gefordert. Wie die Finanz- und Schuldenkrise gezeigt hat, verlangen makroökonomische und finanzielle Notsituationen ein Kriseninstrument, das schnell und effizient einsetzbar ist.

Als Reaktion auf diese Entwicklungen hat die Kommission am 4. Juli 2011 einen Vorschlag für die Rahmenverordnung angenommen[3]. Mit dem Vorschlag werden im Wesentlichen die folgenden Ziele verfolgt: i) Erhöhung der Wirksamkeit der Makrofinanzhilfe durch eine raschere und effizientere Beschlussfassung, ii) Anpassung des Beschlussverfahrens an andere Instrumente, vor allem auf dem Gebiet der Außenbeziehungen, iii) Formalisierung der Vorschriften für das Instrument und Beteiligung des Europäischen Parlaments an deren Festlegung, und (iv) Aktualisierung und Vereinfachung einiger Vorschriften.

Wesentliche Eckpunkte des Vorschlags sind: i) Beschlüsse über die Gewährung einer Finanzhilfe würden von der Kommission in Form eines Durchführungsrechtsakts unter Aufsicht eines Ausschusses der Mitgliedstaaten erlassen, ii) die in verschiedenen Schlussfolgerungen des Europäischen Rates niedergelegten und auch in der Entschließung des Europäischen Parlaments von 2002 unterstützten „Genval-Kriterien“ würden durch eine Verordnung erneut bestätigt und somit rechtsverbindlich werden, iii) einige der Kriterien würden aktualisiert oder klargestellt, insbesondere die den Schwellenwert für Finanzhilfeoperationen in Bezug auf die verbleibende Finanzierungslücke, die geografische Reichweite (um die Existenz der EU-Nachbarschaftspolitik in Zusammenhang mit den Makrofinanzhilfen förmlich anzuerkennen) und die Wahl zwischen Zuschüssen und Darlehen für Finanzhilfeoperationen betreffenden Kriterien.

[3] Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates zur Festlegung allgemeiner Bestimmungen für Makrofinanzhilfen an Drittländer – COM(2011) 396 final vom 4.7.2011.

Das Thema wurde sowohl vom Rat als auch vom Parlament erörtert. Der Rat schloss seine ersten Schlussfolgerungen im Dezember 2011 (in Form einer so genannten „allgemeinen Ausrichtung“) ab. Das Parlament gab eine Studie über die Wirksamkeit der MFA in Auftrag und erörterte Anfang 2012 im Ausschuss für internationalen Handel einen Bericht über den Kommissionsvorschlag. Über den Vorschlag wird voraussichtlich im zweiten Halbjahr 2012 oder aber 2013 entschieden.

3. MAKROFINANZHILFEN IM JAHR 2011

3.1. Überblick

2011 wurde die im Jahr 2009 beschlossene Makrofinanzhilfe für Serbien abgeschlossen. Im Juli 2011 wurde die erste Tranche der Finanzhilfe, ein Darlehen in Höhe von 100 Mio. EUR an die serbischen Behörden ausgezahlt. Damit ist diese Makrofinanzhilfeoperation abgeschlossen, da die zweite Tranche über den gleichen Betrag aufgrund von Serbiens geringerem Außenfinanzierungsbedarf und seiner Entscheidung, die geplanten IWF-Auszahlungen nicht in vollem Umfang abzurufen, annulliert wurde. Das Memorandum of Understanding über die Makrofinanzhilfe für Armenien wurde im Februar 2011 unterzeichnet und die erste Tranche – ein Zuschuss in Höhe von 14 Mio. EUR und ein Darlehen in Höhe von 26 Mio. EUR – wurde im Juli 2011 ausgezahlt. Die Auszahlung der zweiten Tranche – ein Zuschuss in Höhe von 21 Mio. EUR und ein Darlehen in Höhe von 39 Mio. EUR – wurde im Dezember vereinbart. Der Zuschuss wurde am 27. Dezember 2011 ausgezahlt, die Darlehenskomponente am 9. Februar 2012.

Im Rahmen der Makrofinanzhilfe für die Republik Moldau zahlte die Kommission die zweite Tranche (einen Zuschuss in Höhe von 20 Mio. EUR) im September 2011. Die Freigabe der dritten Tranche konnte nicht wie ursprünglich vorgesehen vor Ende 2011 erfolgen, da mehrere Voraussetzungen nicht erfüllt waren. Die Tranche wurde schließlich Anfang April 2012 ausgezahlt. Die Durchführung der 2010 genehmigten Makrofinanzhilfe für die Ukraine, die sich zusammen mit den verfügbaren Mitteln aus einer früheren, im Jahr 2002 genehmigten Maßnahme auf 610 Mio. EUR in Form von Darlehen beläuft, verzögerte sich aufgrund mangelnden Einvernehmens mit den ukrainischen Behörden über bestimmte Bedingungen der Memorandum of Understanding weiter. Die 2009 genehmigte erste Tranche der Makrofinanzhilfe für Bosnien und Herzegowina, (in Höhe von bis zu 100 Mio. EUR in Form von Darlehen) gelangte 2011 wegen Nichteinhaltung einer der Voraussetzungen für die erste Tranche nicht zur Auszahlung.

2011 unterbreitete die Kommission den Legislativorganen zwei förmliche Vorschläge für neue Makrofinanzhilfen: Den Vorschlag zur Ausweitung der Makrofinanzhilfe an Georgien um 23 Mio. EUR in Form von Zuschüssen und 23 Mio. EUR in Form von Darlehen, angenommen am 13. Januar 2011, und den Vorschlag zur Ausweitung einer Makrofinanzhilfe mit Ausnahmecharakter für die Kirgisische Republik um 15 Mio. EUR in Form von Zuschüssen und 15 Mio. EUR in Form von Darlehen, angenommen am 20. Dezember 2011. Seither beraten das Europäische Parlament und der Rat über diese Vorschläge. Die Entscheidung der Legislativorgane über die Makrofinanzhilfen für Georgien hat sich jedoch aufgrund der vorgenannten strittigen Rechtsfrage verzögert.

3.2. Einzelne Makrofinanzhilfen in den Empfängerländern 2011

3.2.1. Westliche Balkanstaaten

3.2.1.1. Bosnien und Herzegowina

Eine Makrofinanzhilfe für Bosnien und Herzegowina von bis zu 100 Mio. EUR in Form von Darlehen wurde 2009 vom Rat genehmigt (Beschluss des Rates 2009/891/EG vom 30. November 2009). Das Memorandum of Understanding und die Darlehensvereinbarung wurden im November 2010 unterzeichnet, während – u. a. wegen der langwierigen Regierungsbildung nach den allgemeinen Wahlen vom Oktober 2010 – die Darlehensvereinbarung erst im August 2011 vom bosnischen Staatspräsidium ratfiziert wurde. 2011 wurden keine MFA-Mittel ausgezahlt, da nicht alle mit der ersten Tranche verbundenen und im Memorandum of Understanding genannten Voraussetzungen erfüllt waren. Außerdem ist die IWF-Bereitschaftskreditvereinbarung seit Oktober 2010 nicht operationell. Dennoch wurden in Bezug auf die Erfüllung der politischen Voraussetzungen im Bereich der Verwaltung der öffentlichen Finanzen einige Fortschritte erzielt. Sobald das IWF-Programm wieder operationell ist und alle im Memorandum of Understanding genannten politischen Voraussetzungen erfüllt sind, könnte die Finanzhilfe ausgezahlt werden.

Nach einem marginalen Wert (0,7 %) im Jahr 2010 beschleunigte sich das Wirtschaftswachstum 2011 leicht auf schätzungsweise 1,6 %, was auf steigende Exporte und einen leichten Anstieg der Inlandsnachfrage zurückzuführen ist. Trotz der nach wie vor niedrigen Qualität der öffentlichen Finanzen erfolgte 2011 eine weitere Haushaltskonsolidierung. Die außenwirtschaftlichen Ungleichgewichte sind erneut angestiegen und das Leistungsbilanzdefizit liegt bei 8,7 % des BIP.

3.2.1.2. Serbien

Gemäß dem Beschluss des Rates 2009/892/EG wurde für Serbien eine MFA-Darlehensfazilität von bis zu 200 Mio. EUR im Hinblick auf die negativen Auswirkungen der weltweiten Krise bereitgestellt. Sie diente zur Ergänzung der Mittel der internationalen Finanzinstitutionen, indem die Regierung bei der Schließung der Außenfinanzierungslücke unterstützt wurde. Angesichts der allmählichen wirtschaftlichen Erholung, des geringeren Außenfinanzierungsbedarfs und der Halbierung der IWF-Hilfe hat die Europäische Kommission beschlossen, nur die Hälfte der verfügbaren Makrofinanzhilfen, d. h. 100 Mio. EUR auszuzahlen. Die Mittelübertragung erfolgte am 12. Juli 2011, womit diese MFA-Operation abgeschlossen ist. Die mit der MFA verbundenen Auflagen unterstützen eine Reform der Verwaltung der öffentlichen Finanzen, insbesondere durch die Festlegung quantitativer Vorgaben für die Finanzpolitik und neuer Bestimmungen für die interne Kontrolle der öffentlichen Finanzen.

2011 setzte sich die wirtschaftliche Erholung - getrieben von einer plötzlichen Zunahme der Investitionen - mit einem BIP-Wachstum von 1,6 % fort. Gegen Ende des Jahres geriet das Wachstum jedoch aufgrund der schwierigen weltwirtschaftlichen Rahmenbedingungen unter Druck. Angesichts der nachlassenden Exportwachstums stieg das Leistungsbilanzdefizit auf rund 9,5 % des BIP. Darüber hinaus näherte sich das

Haushaltsdefizit 5 % des BIP und lag damit über dem ursprünglich angestrebten Wert, was vor allem auf Einnahmeausfälle zurückzuführen war.

3.2.2. Östliche Nachbarschaftsländer

3.2.2.1. Armenien

Ende 2010 vereinbarten die Kommission und die armenische Regierung die Voraussetzungen für die im November 2009 beschlossene Makrofinanzhilfe-Operation in Höhe von 100 Mio. EUR (35 Mio. EUR in Form von Zuschüssen und 65 Mio. EUR in Form von Darlehen). Das Memorandum of Understanding sowie die Darlehens- und Zuschussvereinbarungen wurden im Februar 2011 unterzeichnet und von den armenischen Behörden im Mai 2011 ratifiziert. Die erste Tranche in Höhe von 40 Mio. EUR wurde im Juni 2011 freigegeben, die Auszahlung der zweiten Tranche in Höhe von 60 Mio. EUR erfolgte im Dezember 2011 für die Zuschusskomponente und im Februar 2012 für die Darlehenskomponente.

Im Jahr 2011 hat sich die armenische Wirtschaft weiter erholt. Bedingt durch einen Anstieg der Überweisungen und Ausfuhren wuchs das reale BIP um 4,6 %. Der Zufluss von Investitionen schwächte sich jedoch ab. Trotz eines Rückgangs des Leistungsbilanzdefizits von 14,7 % des BIP im Jahr 2010 auf 10,9 % des BIP im Jahr 2011 musste ein Großteil des Außenfinanzierungsbedarfs von den externen Partnern gedeckt werden. Armenien begann 2011 mit der Umsetzung der neuen Dreijahresprogramms zur wirtschaftlichen Stabiliserung (2011-2013) - unter anderem mit Unterstützung durch den IWF im Rahmen der Erweiterten Fondsfazilität (EFF) und der Erweiterten Kreditfazilität (ECF) in Höhe von insgesamt 278 Mio. EUR. Im Dezember 2011 schloss das Exekutivdirektorium des IWF seine dritte Überprüfung der Wirtschaftsleistung Armeniens im Rahmen des Programms ab, so dass die Behörden weitere 36,2 Mio. SZR (rund 42 Mio. EUR) erhalten konnten. Die mit der MFA verbundenen Auflagen trugen dazu bei, die Reformen in den Bereichen der öffentlichen Verschuldung, Renten, der Steuer- und Zollverwaltung, der Verwaltung der öffentlichen Finanzen und der Steuerpolitik voranzubringen.

3.2.2.2. Georgien

Vor dem Hintergrund des Konflikts mit Russland im August 2008 sagte die EU bei einer internationalen Geberkonferenz im Oktober 2008 in Brüssel zu, die wirtschaftliche Erholung Georgiens mit einem umfassenden Hilfspaket in Höhe von bis zu 500 Mio. EUR zu unterstützen. Dieses Paket umfasst zwei mögliche Makrofinanzhilfen in Höhe von je 46 Mio. EUR. Die erste Makrofinanzhilfe wurde 2009/2010 erfolgreich umgesetzt; Am 13. Januar 2011 nahm die Kommission einen Vorschlag für eine weitere Makrofinanzhilfe für Georgien an.

Bei seiner Abstimmung über den Vorschlag am 10. Mai 2011 verabschiedete das Plenum des Europäischen Parlaments eine Legislativentschließung mit Änderungen, die in erster Linie dem Inkrafttreten der neuen „Komitologie“-Verordnung im März 2011[4] Rechnung tragen. Seit der Festlegung des Standpunkts des Europäischen Parlaments in erster

[4] Verordnung Nr. 182/2011 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 16. Februar 2011.

Lesung sind die interinstitutionellen Gespräche zwischen Rat und Parlament erfolglos geblieben. Während das Parlament entsprechend dem ursprünglichen Kommissionsvorschlag die Anwendung des Beratungsverfahrens im Ausschuss der Mitgliedstaaten zum Memorandum of Understanding befürwortet, ist der Rat der Ansicht, dass grundsätzlich das Untersuchungsverfahren angewendet werden sollte.

Das Wachstum des realen BIP lag 2010 bei 6,3 % und 2011 bei 7 %, wird sich jedoch 2012 aufgrund der schwierigen weltwirtschaftlichen Rahmenbedingungen voraussichtlich leicht verlangsamen. Die IWF-Bereitschaftskreditvereinbarung lief von September 2008 bis Juni 2011. Sie trug zur Haushaltskonsolidierung, Fortschritten bei den Strukturreformen und der Rückkehr auf den Wachstumspfad bei. Ab Juli 2010 behandelten die Behörden die Regelung als Vorsichtsmaßnahme und riefen die letzten Zahlungen nicht ab. Trotz dieser seit 2009 zu verzeichnenden Verbesserungen ist Georgiens Zahlungsbilanzsituation nach wie vor prekär. Das Leistungsbilanzdefizit bleibt hoch (11,7 % des BIP im Jahr 2011), während die Zuflüsse ausländischer Direktinvestitionen deutlich hinter den Zahlen zurückbleiben, die vor dem Konflikt von 2008 erreicht wurden, und für 2013-2014 wird mit erheblichen Auslandsschulden gerechnet. In März 2012 vereinbarte die Regierung mit dem IWF ein vorsorgliches neues Zweijahres-Programm. Das Bestehen eines IWF-Auszahlungsprogramms stellt zwar eine Voraussetzung für die Aktivierung der EU-Makrofinanzhilfe dar, doch ist zu erwarten, dass angesichts der schwierigen internationalen finanziellen Rahmenbedingungen IWF-Mittel doch während der Programmlaufzeit verwendet werden könnten.

3.2.2.3. Republik Moldau

Am 20. Oktober 2010 haben das Europäische Parlament und der Rat einen Beschluss über eine Makrofinanzhilfe für die Republik Moldau in Höhe von bis zu 90 Mio. EUR angenommen, die in Form von Zuschüssen in drei Tranchen in den Jahren 2010 und 2011 ausgezahlt werden sollten (Beschluss Nr. 938/2010/EU). Die Finanzhilfe wurde im Rahmen eines Wirtschaftsprogramms ausgeweitet mit Unterstützung durch eine vom IWF-Exekutivdirektorium im Januar 2010 genehmigte EFF-ECF-Finanzierungsvereinbarung mit dreijähriger Laufzeit. Nach der Einigung auf das Memorandum of Understanding zahlte die Kommission bereits im Dezember 2010 die erste Tranche in Höhe von 40 Mio. EUR. Die zweite Tranche in Höhe von 20 Mio. EUR wurde im September 2011 ausgezahlt, nachdem die Kommission im Juni die Einhaltung der entsprechenden Voraussetzung bewertet hatte. Die dritte Tranche der MFA konnte nicht wie ursprünglich geplant vor Ende 2011 ausgezahlt werden, da bei der Erfüllung der Voraussetzungen für die dritte Tranche unzureichende Fortschritte erzielt wurden. Nach weiteren Fortschritten bei der Durchführung der Reformen durch die moldauischen Behörden ergab eine Neubewertung der Kommission im Februar 2012 jedoch, dass die Voraussetzungen in zufrieden stellender Weise erfüllt wurden; daraufhin gestattete die Kommission im April 2012 die Auszahlung der dritten und letzten MFA-Tranche in Höhe von 30 Mio. EUR.

Die Wirtschaft erholte sich nach dem heftigen Wirtschaftsabschwung im Jahr 2009 und nahm 2010 und 2011 kräftig an Fahrt auf. Die Verschlechterung der externen wirtschaftlichen Rahmenbedingungen führte jedoch zu einer Abschwächung der Konjunktur im vierten Quartal 2011. Diese Abschwächung wird wahrscheinlich auch 2012 anhalten. Das IWF-Programm wurde weiterhin eingehalten und die Unterstützung

der internationalen Geber, einschließlich der EU-Makrofinanzhilfe, war ein wichtiger Faktor bei der Aufrechterhaltung der makroökonomischen Stabilität und der Unterstützung der Reformagenda der Regierung. Die Republik Moldau unternahm eine ehrgeizige Haushaltskonsolidierung und senkte das Haushaltsdefizit von 6,3 % des BIP im Jahr 2009 auf 2,4 % des BIP im Jahr 2011; es soll im Jahr 2012 weiter auf 0,9 % des BIP gesenkt werden, vor allem durch eine Verringerung der öffentlichen Ausgaben. Die mit der MFA verbundenen Auflagen trugen dazu bei, die Reformen in den Bereichen Aufstellung und Ausführung des Haushaltsplans, Optimierung der öffentlichen Finanzen und des Staatsschuldenmanagements, finanzielle Stabilität und Reform des Finanzsektors, öffentliches Auftragswesen und Rechtsvorschriften für die Zentralbank voranzubringen.

3.2.2.4. Ukraine

Im Juli 2010 beschlossen die Legislativorgane der EU, der Ukraine eine Makrofinanzhilfe in Höhe von 500 Mio. EUR zu gewähren (Beschluss 388/2010/EU vom 7. Juli 2010). Zusammen mit den 110 Mio. EUR, die im Rahmen des Beschlusses von 2002 (Beschluss des Rates Nr. 2002/639/EG vom 12. Juli 2002) noch verfügbar waren, würde damit eine potenzielle Makrofinanzhilfe von bis zu 610 Mio. EUR ermöglicht. Allerdings sind die Verhandlungen über die politischen Voraussetzungen für die Auszahlung dieser Finanzhilfe, die auch Maßnahmen in den Bereichen Verwaltung der öffentlichen Finanzen, Verwaltung der Steuer- und Zollbehörden, Reform des Energiesektors und Regulierung des Finanzsektors umfassen, noch nicht abgeschlossen. Zwar gab es Fortschritte bei der Annäherung an ein für beide Vertragsparteien annehmbares Memorandum of Understanding, doch besteht über einige wichtige Fragen, darunter die Aufgaben der Rechnungskammer der Ukraine (Oberste Rechnungsprüfungsbehörde) weiterhin Uneinigkeit. Mangels eines unterzeichneten Memorandum of Understanding bzw. einer Darlehensvereinbarung erfolgten 2011 keine Auszahlungen.

2011 setzte sich die wirtschaftliche Erholung der Ukraine mit einem relativ robusten Wachstum fort und auch die Inflation ist weitgehend unter Kontrolle. Seit Mitte 2011 hat sich jedoch der Trend der Zahlungsbilanz deutlich verschlechtert, so dass die Nationalbank der Ukraine zur Stützung des Wechselkurses zwischen August und Dezember 6,2 Milliarden USD aus ihren Reserven ausgeben musste. Das IWF-Programm über 15 Mrd. USD wurde 2011 aufgrund von Meinungsverschiedenheiten über den Haushalt und mangelnder Fortschritte bei wichtigen Strukturreformen im Rahmen der Bereitschaftskreditvereinbarung, einschließlich der Anpassung der Gas- und Heizungspreise, nicht mehr eingehalten. Verzögerungen bei der Anpassung der Energiepreise stellen ebenfalls ein erhebliches Risiko für die haushaltspolitischen Perspektiven dar. Da 2011 keine Auszahlungen im Rahmen der offiziellen finanziellen Unterstützung erfolgten und die Banken ihr Risiko senkten, ist der Zugang zu den internationalen Kapitalmärkten schwieriger geworden. Gleichzeitig kommen die Strukturreformen nur langsam voran. Die Verabschiedung der Rechtsvorschriften für das öffentliche Beschaffungswesen und für Gas im Jahr 2010 sowie der Rechtsvorschriften über die Rentenreform im Jahr 2011 waren zwar Schritte in die richtige Richtung, doch ist die Umsetzung stellenweise unzureichend, oder die Rechtsvorschriften wurden, im Fall der öffentlichen Beschaffungsaufträge, durch spätere Änderungen verwässert. Besonders enttäuschend verliefen die Fortschritte bei der Reform der Verwaltung der

öffentlichen Finanzen und die Rahmenbedingungen für Unternehmen sind in der Ukraine nach wie vor schlecht entwickelt, was dazu führte, dass das Land 2011 im „Doing Business-Ranking“ der Weltbank und im Korruptionswahrnehmungsindex von Transparency International[5] erheblich herabgestuft wurde.

3.2.3. Zentralasien

3.2.3.1. Kirgisische Republik

Am 20. Dezember 2011 unterbreitete die Kommission dem Europäischen Parlament und dem Rat einen Vorschlag für eine Makrofinanzhilfe für die Kirgisische Republik Ausnahmecharakter. 2010 verzeichnete die Kirgisische Republik aufgrund externer Schocks und interner politischer und ethnischer Konflikte, die zu einer erheblichen Außenfinanzierungslücke geführt hatten, einen starken Rückgang des Wirtschaftswachstums und eine Verschlechterung der Zahlungsbilanzsitation. Bei einer internationalen Geberkonferenz im Juli 2010 sagte die EU zu, die wirtschaftliche Erholung nach Beendigung des ethnischen Konflikts zu unterstützen. Im Juni 2011 vereinbarte der IWF mit den kirgisischen Behörden ein Programm mit dreijähriger Laufzeit, das durch eine ECF-Vereinbarung unterstützt wird. Die Zahlungsbilanzsituation des Landes blieb jedoch anfällig und die weiterhin bestehende erhebliche Außenfinanzierungslücke im Zeitraum 2011-2013 wurde von IWF und Kommission bestätigt. Darüber hinaus wurde die Makrofinanzhilfe mit Ausnahmecharakter, d. h. außerhalb des üblichen geografischen Geltungsbereichs von Makrofinanzhilfen, mit den starken Impulsen der pro-demokratischen politischen und wirtschaftlichen Reformen in der Kirgisischen Republik sowie ihrer Position in einer Region gerechtfertigt, die für die EU wirtschaftlich und politisch von Bedeutung ist. Der Vorschlag wird derzeit vom Europäischen Parlament und vom Rat im Rahmen des Mitentscheidungsverfahrens erörtert.

Nach dem Konjunktureinbruch in den Jahren 2009 und 2010 erholte sich das Wirtschaftswachstum 2011 auf 5,7 % des BIP und das Zahlungsbilanzdefizit sank auf geschätzte 3,1 % des BIP, wozu umfangreiche Überweisungen und der hohe Preis der Goldausfuhren beitrugen. Die schwierigen weltwirtschaftlichen Rahmenbedingungen haben sich jedoch in den letzten Monaten 2011 negativ auf Überweisungen und Ausfuhren ausgewirkt. Die Inflation wurde von über 20 % (gegenüber dem Vorjahr) Mitte 2011 bis Ende 2011 auf 5,7 % gesenkt. Der Regierung gelang es, ihre finanzpolitischen Ziele für 2011 zu erreichen. Die kirgisischen Behörden haben ferner sämtliche im ECF-Programm des IWF für Ende 2011 vereinbarten Ziele erreicht.

[5] Aufgrund der unzureichenden Fortschritte bei der Verwaltung der öffentlichen Finanzen in Verbindung mit der Ungewissheit über die makroökonomischen Rahmenbedingungen (einschließlich des Abweichens vom IWF-Programm) verzögerte die Europäische Kommission Ende 2011 die Auszahlung von Budgethilfen.

4. GEWÄHRLEISTUNG EINER ORDNUNGSGEMÄSSEN VERWENDUNG DER MFA-MITTEL: OPERATIVE BEWERTUNGEN, PEFA UND EX-POST-EVALUIERUNGEN

4.1. Operative Bewertungen

Im Einklang mit den Vorgaben der Haushaltsordnung der EU, nach denen vor der Auszahlung von EU-Mitteln an Empfängerländer Inspektionen durchzuführen sind, nimmt die Kommission mit Hilfe externer Berater operative Bewertungen vor, um sich ausreichend über die Funktionsweise der Verwaltungsverfahren und Finanzströme in den Empfängerländern zu vergewissern.

Die operativen Bewertungen der Systeme der Verwaltung der öffentlichen Finanzen konzentrieren sich vor allem auf die Verfahren und die Organisation der Finanzministerien und Zentralbanken und insbesondere auf die Verwaltung der Konten, auf denen die EU-Mittel eingehen. Besonders genau untersucht werden auch die Arbeitsweise, die Unabhängigkeit und die Arbeitsprogramme der externen Prüfstellen sowie die Effizienz der von ihnen durchgeführten Kontrollen. Bei den jüngsten operativen Bewertungen wurden zudem die bestehenden Verfahren der Vergabestellen analysiert.

2011 schloss die Kommission die operative Bewertung in Georgien ab. Die wichtigsten Schlussfolgerungen aus diesen Bewertungen finden sich im beigefügten Arbeitspapier der Kommissionsdienststellen (SWD (2012) 181 final).

4.2. Prüfungen der öffentlichen Ausgaben und der finanziellen Rechenschaftspflicht

Die Kommission bemüht sich um Komplementarität mit den anderen diagnostischen Mitteln im Bereich der Verwaltung der öffentlichen Finanzen in den Ländern, die eine Geberunterstützung erhalten. In diesem Zusammenhang ist das 2001 eingeleitete Programm zur Bewertung der öffentlichen Ausgaben und der finanziellen Rechenschaftspflicht (PEFA), das in Zusammenarbeit mehrerer Geber durchgeführt wird, darunter die Europäische Kommission, die Weltbank und der IWF, ein besonders geeigneter Rahmen.

In den letzten Jahren wurden in Bezug auf mehrere Länder, die eine Makrofinanzhilfe erhalten oder möglicherweise erhalten könnten, PEFA-Studien durchgeführt: Armenien (2008), Belarus (2009), Georgien (2008), das Kosovo (2009), die Kirgisische Republik (2009), die Republik Moldau (2008), Marokko (2009) und Serbien (2010). Die Kommission erstellte gemeinsam mit der Weltbank die PEFA-Studien zu Georgien und Marokko und leistete direkte Beiträge zu mehreren anderen Studien.

2011 hat die Kommission in Zusammenarbeit mit der Weltbank (wobei die Bank federführend war) an der PEFA-Bewertung der Ukraine mitgewirkt und, ebenfalls in Zusammenarbeit mit der Weltbank (diesmal als federführende Organisation), eine PEFA-Bewertung der Republik Moldau durchgeführt.

Die Ergebnisse dieser PEFA-Studien ergänzen die jüngsten operativen Bewertungen der Finanzverfahren in diesen beiden Ländern. Sie werden für die Unterstützung der Durchführung laufender Makrofinanzhilfen, insbesondere mit Blick auf die

Überwachung der Voraussetzungen für die Verwaltung der öffentlichen Finanzen, von Nutzen sein.

4.3. Ex-post-Evaluierungen

Um die Wirkung der Makrofinanzhilfen zu bewerten, führt die Kommission im Einklang mit der Haushaltsordnung Ex-post-Evaluierungen dieser Programme durch. Die Schlussfolgerungen aus diesen Evaluierungen dienen dazu, die Verwaltungsverfahren der MFA zu stärken. Die Ex-post-Evaluierungen haben folgende allgemeine Ziele: Analyse der wirtschaftlichen Auswirkungen der Makrofinanzhilfen auf die Wirtschaft des Empfängerlandes und insbesondere auf die Tragfähigkeit der Zahlungsbilanzsituation und Bewertung des Zusatznutzens der EU-Maßnahme.

2011 wurden zwei neue Ex-post-Evaluierungen zur Evaluierung der kürzlich abgeschlossenen MFA-Operationen für den Libanon und Georgien eingeleitet. Anfang 2012 wurde eine Ex-post- Evaluierung der MFA für das Kosovo eingeleitet.

5. ANTRÄGE AUF FINANZHILFEN UND KÜNFTIGE VORSCHLÄGE DER KOMMISSION HAUSHALTSSITUATION

Die meisten 2011 durchgeführten Makrofinanzhilfen wurden 2011 oder Anfang 2012 abgeschlossen (Serbien, Armenien, Republik Moldau). Die beiden übrigen Programme (für die Ukraine und Bosnien und Herzegowina) werden voraussichtlich in den Jahren 2012 und 2013 durchgeführt, sofern bezüglich der politischen Voraussetzungen gute Fortschritte erzielt werden. Auch das neue Programm für Georgien, über das die Legislativorgane derzeit beraten, dürfte Mitte 2012 genehmigt werden. Desgleichen könnte die vorgeschlagene Makrofinanzhilfe für die Kirgisische Republik im zweiten Halbjahr 2012 genehmigt werden.

Die aktuellen MFA-Operationen für 2012-2013 umfassen ein mögliches Programm für das Kosovo. Nach Ablauf des vorangegangenen Programms im Jahr 2010 würde die EU mit einer neuen MFA-Operation ihre an Bedingungen geknüpfte Zusage erfüllen, die sie im Juni 2008 auf der Geberkonferenz für das Kosovo hinsichtlich einer MFA von bis zu 100 Mio. EUR abgegeben hatte.

Möglich ist ferner eine neue Operation für Armenien. Es würde dem kürzlich abgeschlossenen Programm folgen und wäre darauf ausgerichtet, dem Land dabei zu helfen, die für 2013 prognostizierte verbleibende Außenfinanzierungslücke zu decken und damit die vom IWF im Rahmen der bestehenden ECF/EFF-Vereinbarungen zur Verfügung gestellten Mittel ergänzen.

Angesichts des kurzfristigen Finanzierungsbedarfs in einigen Ländern der südlichen Nachbarschaft, die politische Veränderungen durchlaufen, ist es nicht überraschend, dass im Februar 2012 bei der EU ein MFA-Antrag aus Ägypten einging. Beantragt wird ein Betrag in Höhe von 500 Mio. EUR, wovon ein kleiner Teil in Form eines Zuschusses werden könnte, um dem relativ niedrigen Pro-Kopf-Einkommen Ägyptens Rechnung zu tragen. Die MFA würde die vom IWF und anderen Gebern bereitgestellten Mittel, die während des schwierigen politischen Übergangs der Stärkung von Ägyptens

Zahlungsbilanz dienen sollen, ergänzen Die Kommission prüft in Zusammenarbeit mit dem IWF den verbleibenden Außenfinanzierungsbedarf Ägyptens, um über die Vorlage eines Vorschlags für eine MFA zu entscheiden.

In ihrer gemeinsamen Mitteilung mit der Hohen Vertreterin der EU für Außen- und Sicherheitspolitik über eine „Partnerschaft mit dem südlichen Mittelmeerraum für Demokratie und gemeinsamen Wohlstand“, die am 8. März 2011 angenommen wurde, hat die Kommission die Aussicht auf Aktivierung des MFA-Instruments für einige Länder des Mittelmeerraums ausdrücklich bestätigt.

Tabelle 1 gibt einen Überblick über die Mittelbindungen und Zahlungen der Makrofinanzhilfen in Form von Zuschüssen für 2011 und 2012 (vorläufige Angaben). Die Prognose für 2012 ist nur sehr vorläufig und wird von verschiedenen Faktoren abhängen, die außerhalb der Kontrolle der Kommission liegen. Die Zuschüsse für 2012 entsprechen im Großen und Ganzen den Haushaltsobergrenzen für 2012, wobei zu berücksichtigen ist, dass für einige der geplanten Maßnahmen die Mittelbindungen erst 2013 erfolgen. Der ausstehende Betrag für MFA-Darlehen betrug Ende 2011 569,8 Mio. EUR. Dieser Betrag wird durch den Garantiefonds für Maßnahmen im Bereich der Außenbeziehungen[6] gedeckt, der auf 9 % des ausstehenden Betrages gehalten wird. Der Fonds deckt nicht nur MFA-Darlehen, sondern auch Euratom-Darlehen und Darlehen der EIB an Drittländer und die Mittelausstattung des Fonds erfolgt aus dem EU-Haushalt. Für MFA-Darlehen entspräche das Ende 2011 rund 51 Mio. EUR im Rahmen des Garantiefonds.

Tabelle 1: Mittelbindungen und Zahlungen für MFA in den Jahren 2011-2012 in EUR

[6] Weitere Informationen finden Sie im Bericht der Kommission an das Europäische Parlament und den Rat über die Garantien aus dem Gesamthaushaltsplan (halbjährlich).

	2011	2012 (indicative)
Appropriated commitments for grants in the budget	104.868.567	95.550.000
Commitments, total	393.476	88.350.000
OAs, PEFA studies, ex-post evaluations	393.476	350.000
MFA Georgia (proposed)		23.000.000
MFA Kyrgyz Republic (proposed)		15.000.000
MFA Egypt (possible)		50.000.000
MFA Kosovo (possible, end-2012 or 2013)		t.b.d.
Uncommitted budget allocations	104.475.091	n.a.
Appropriated MFA grant payments in the budget	88.552.647	79.050.000
Payments, total	55.236.767	74.350.000
OAs, PEFA studies, ex-post evaluations	236.767	350.000
MFA Armenia	35.000.000	
MFA Moldova	20.000.000	30.000.000
MFA Georgia (proposed, first payment)		11.500.000
MFA Kyrgyz Republic (proposed, first payment)		7.500.000
MFA Egypt (possible, first payment)		25.000.000
Unused allocations for grant payments	33.315.880	4.700.000
Loan MFA disbursements, total	126.000.000	705.000.000
Armenia	26.000.000	39.000.000
Serbia	100.000.000	
Other, including Ukraine, BiH (active) and Egypt (possible)		666.000.000

Tabelle 2: Genehmigte MFA-Beträge pro Jahr im Zeitraum 2002-2011 in Mio. EUR

	2002*	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	Total
By region											
Western Balkans	190	70	25		50			300			635
NIS	18				33,5	45		146	590		832,5
Mediterranean						80					80
Total amounts authorised[1]	**208**	**70**	**25**	**0**	**83,5**	**125**	**0**	**446**	**590**	**0**	**1547,5**
Loans	78	25	9		0	50	0	365	500		1027
Grants	130	45	16		83,5	75	0	81	90		520,5

* Net amount for Ukraine taking into account new loan of EUR 110 million together with simultaneous cancellationof EUR 92 million out of the EUR 150 million decided in 1998 and grant for Moldova of EUR 15 million and simultaneous cancellation of the EUR 15 million loan decided in 2000

[1] More detailed information is available in the statistical data of the working document

Abb. 2a: Genehmigte MFA-Beträge pro Jahr im Zeitraum 2002-2011 in Mio. EUR

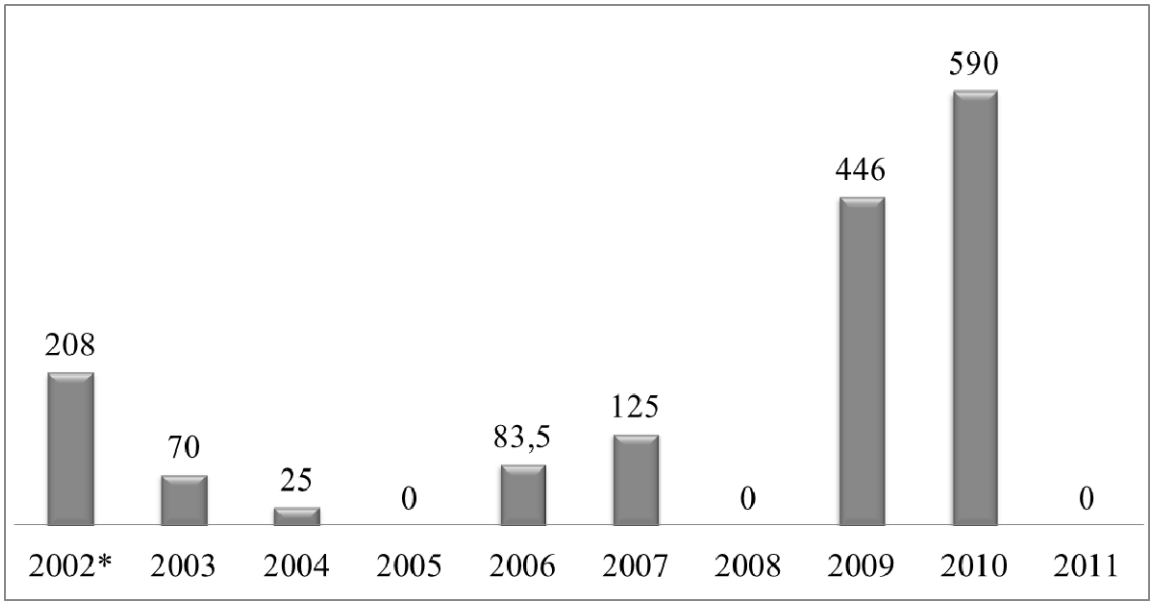

Abb. 2b: Genehmigte MFA-Beträge nach Region im Zeitraum 2002-2011

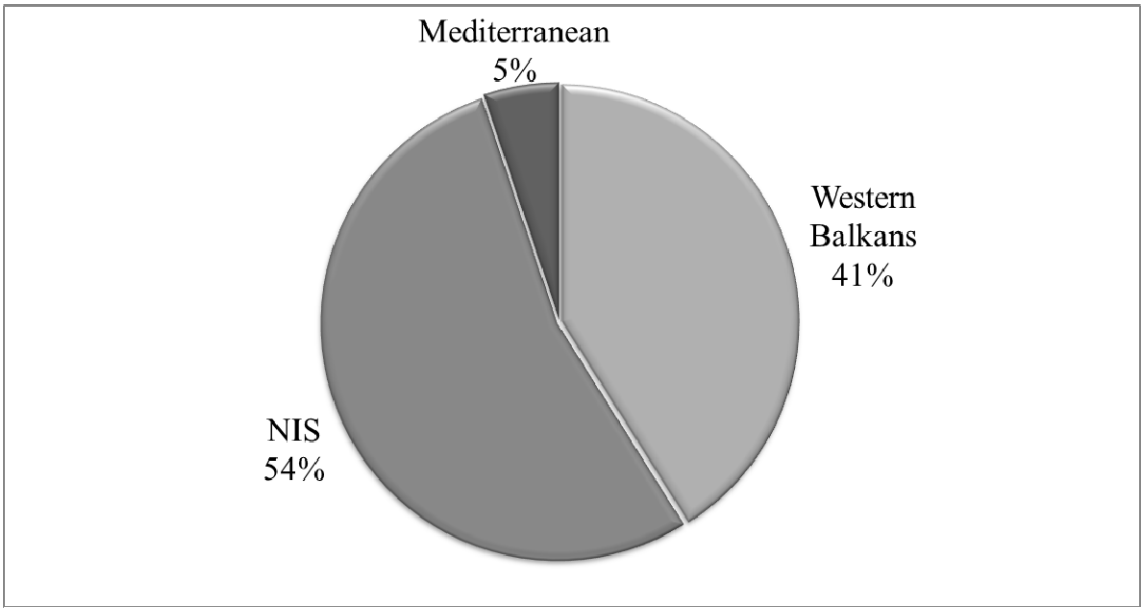

Tabelle 3: Ausgezahlte MFA-Beträge pro Jahr im Zeitraum 2002-2011 in Mio. EUR

	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	Total
By region											
Central European Candidate Countries		50									50
Western Balkans	130	146	20	58	32				30	100	516
NIS	11	7	12	8,5	29	20	25	15,3	70,7	81	279,5
Mediterranean							15	25			40
Total amounts disbursed[1]	**141**	**203**	**32**	**66,5**	**61**	**20**	**40**	**40,3**	**100,7**	**181**	**885,5**
Loans	0	118	10	15	19	0	0	25	0	126	313
Grants	141	85	22	51,5	42	20	40	15,3	100,7	55	572,5

[1] More detailed information is available in the statistical data of the working document

Abb. 3a: Ausgezahlte MFA-Beträge pro Jahr im Zeitraum 2002-2011 in Mio. EUR

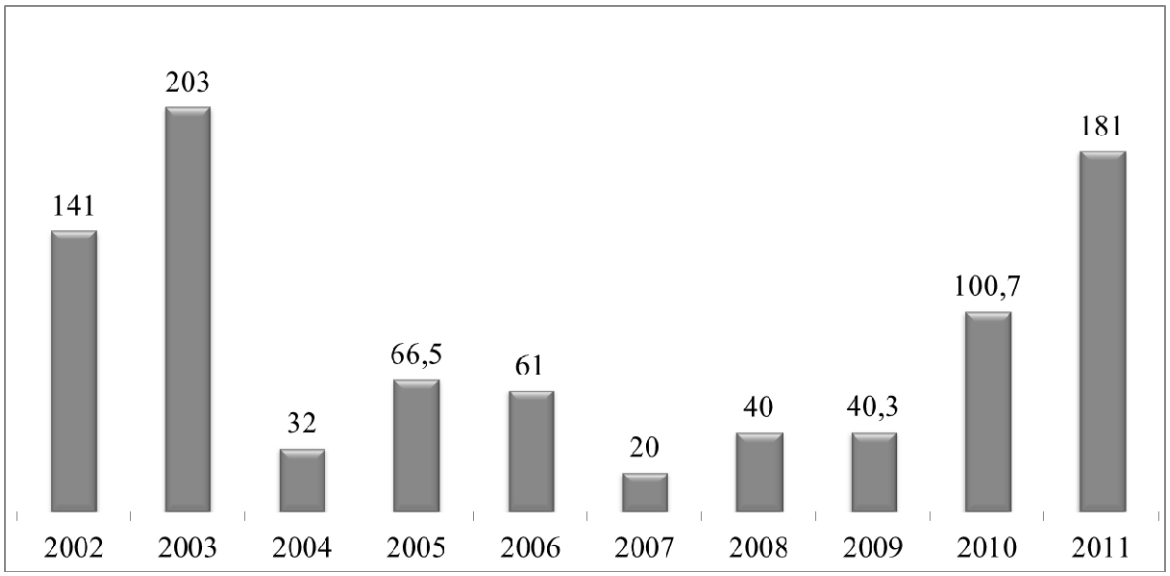
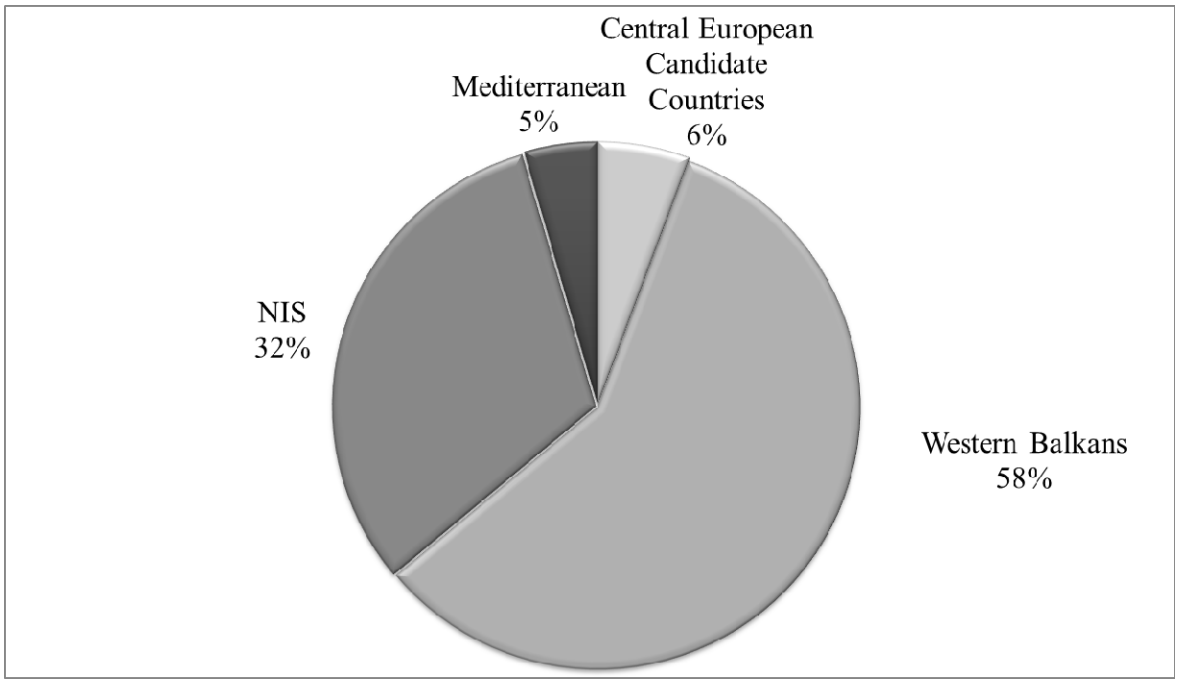
Abb. 3b: Ausgezahlte MFA-Beträge nach Region im Zeitraum 2002-2011