

Brüssel, den 23.7.2018  
SWD(2018) 391 final

**ARBEITSUNTERLAGE DER KOMMISSIONSDIENSTSTELLEN**

**ZUSAMMENFASSUNG DER BEWERTUNG**

**von**

**Beschluss des Rates vom 12. Juli 2002 über eine weitere Makrofinanzhilfe für die  
Ukraine**

**Beschluss Nr. 388/2010/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 7. Juli 2010  
über eine Makrofinanzhilfe für die Ukraine**

**Beschluss des Rates vom 14. April 2014 über eine Makrofinanzhilfe für die Ukraine**

{SWD(2018) 390 final}

Im Zeitraum Mai 2014 bis April 2015 wurden Makrofinanzhilfe-Darlehen im Gesamtumfang von 1,61 Mrd. EUR an die Ukraine ausgezahlt, um das Land bei der Bewältigung der Anfang 2014 einsetzenden tiefen Zahlungsbilanz- und Wirtschaftskrise zu unterstützen. Im Rahmen des ersten Makrofinanzhilfeprogramms (MFA I) ergingen zwei EU-Beschlüsse<sup>1</sup> über 110 Mio. EUR im Jahr 2002 bzw. 500 Mio. EUR im Jahr 2010. Das zweite Makrofinanzhilfeprogramm (MFA II) im Umfang von 1 Mrd. EUR wurde im April 2014 im Dringlichkeitsverfahren beschlossen.<sup>2</sup>

Ziel beider Programme war es, eine untragbare Zahlungsbilanzsituation in den Griff zu bekommen und mitten in einem steilen Konjunkturabschwung, der durch die verschlechterte geopolitische Lage ausgelöst wurde, bei der Finanzierung des hohen Haushaltsdefizits zu helfen. Die Makrofinanzhilfe (MFA) war ein Kernbestandteil des von der Europäischen Kommission im März 2014 angekündigten EU-Hilfspakets für die Ukraine und machte einen wesentlichen Teil der finanziellen Unterstützung aus, die die Ukraine unter Federführung des Internationalen Währungsfonds (IWF) von internationalen Partnern erhielt.

Gegenstand der Ex-post-Bewertung der MFA I und der MFA II waren die Relevanz und Effizienz (inwieweit war die MFA mit Blick auf die angestrebten Ziele angemessen gestaltet), die Wirksamkeit (inwieweit wurden die Ziele der MFA erreicht), die Kohärenz (stimmten die MFA-Maßnahmen mit früheren Bewertungen und mit den einschlägigen EU-Politiken überein) sowie der EU-Mehrwert des Tätigwerdens der EU (wie war das Tätigwerden auf EU-Ebene begründet). Darüber hinaus wurden bei der Bewertung die sozialen Auswirkungen der MFA-Programme und ihr Einfluss auf die langfristige Tragfähigkeit der ukrainischen Staatsverschuldung unter die Lupe genommen.

Die Durchführung der Bewertung und die Erstellung eines Bewertungsberichts wurden einem externen Auftragnehmer übertragen. Bei der Erstellung des Bewertungsberichts kamen verschiedene Hilfsmittel zum Einsatz, darunter Sekundärforschung, Befragungen vielfältiger Interessenträger, eine strukturierte Kommunikationsmethode, eine Schwerpunktdiskussion mit nichtstaatlichen Interessenträgern sowie ein Workshop mit den eng an der Gestaltung und Durchführung der beiden Programme beteiligten Interessenträgern. Um die Sichtbarkeit des Tätigwerdens der EU zu bewerten, wurden außerdem die sozialen Medien und die Presse ausgewertet.

Laut Ergebnis der Bewertung besteht der **Mehrwert** der beiden Programme vor allem darin, dass die von der Ukraine dringend benötigte signifikante finanzielle Unterstützung in einem Tempo und in einem Umfang bereitgestellt wurde, wie es einzelne Mitgliedstaaten allein nicht hätten leisten können. Die Finanzhilfe hat entscheidend dazu beigetragen, einen noch tieferen Abschwung zu verhindern, und letztlich den Weg für die wirtschaftliche Stabilisierung der Ukraine geebnet, u. a. indem bedeutende Strukturreformen vorangebracht wurden. Die MFA-Programme haben die im Assoziierungsabkommen zwischen der EU und der Ukraine

---

<sup>1</sup> Beschluss 2002/639/EG des Rates, Beschluss 646/2010/EU des Europäischen Parlaments und des Rates.

<sup>2</sup> Beschluss 2014/2015/EU des Rates.

verankerten nationalen Prioritäten unterstützt. Einen zusätzlichen Mehrwert entfalteten sie durch ihre Signalwirkung an die Bevölkerung und die Zivilgesellschaft und durch ihre vertrauensfördernde Wirkung auf die Privatwirtschaft. Darüber hinaus hatte die Unterstützung durch die EU auch symbolische Bedeutung als Zeichen der Solidarität mit der Ukraine in einer Zeit, in der das Land mit einer gravierenden politischen und wirtschaftlichen Krise zu kämpfen hatte und seine Souveränität und territoriale Unversehrtheit verletzt sah.

Die Bewertung zeigt auch, dass die beiden MFA-Programme sowohl vom Finanzierungsvolumen als auch von den Reformschwerpunkten her im Verhältnis zu den angestrebten Zielen **angemessen** gestaltet waren. Die ausgezahlte Hilfe war umfangreich genug, um die Ukraine in einer der schwierigsten Phasen ihrer Geschichte zu unterstützen. Die mit den Programmen unterstützten Reformbereiche waren für die Bedürfnisse des Landes von maßgeblichem Belang und sowohl auf das Reformprogramm der Behörden als auch auf die wichtigsten Prioritäten der Beziehungen zwischen der EU und der Ukraine sowie die Programme anderer offizieller Geber wie des IWF abgestimmt.

Auch wenn die durch die unerwarteten geopolitischen Entwicklungen ausgelöste Wirtschaftskrise mit dem MFA-Programm nicht abgewendet werden konnte, hat das Programm doch entscheidend dazu beigetragen, dass die Konjunktur 2014 nicht noch tiefer eingebrochen ist, und hat den Weg für die ab Mitte 2015 einsetzende wirtschaftliche Stabilisierung geebnet. Was die Strukturreformen angeht, so haben die beiden MFA-Programme **wirksam** dazu beigetragen, verschiedene Maßnahmen in den Bereichen öffentliche Finanzverwaltung, Korruptionsbekämpfung, Energiepolitik, Umstrukturierung des Finanzsektors und Sozialpolitik voranzubringen, was auch geholfen hat, die Wirtschaft wieder auf einen nachhaltigen Wachstumspfad zu führen.

Das Tätigwerden der EU war **effizient** – die Auszahlung der Finanzhilfe war mit Blick auf die Wirtschafts- und Finanzlage in der Ukraine angemessen. Die rasche Mobilisierung und Bereitstellung der Mittel war entscheidend dafür, dass ein noch tieferer Konjunkturreinbruch abgewendet und eine allmähliche Erholung unterstützt werden konnte. Möglich wurde dies durch die Gestaltung der Programme, die eine Reihe machbarer, aber dennoch ehrgeiziger und relevanter Reformen vorsahen. Entscheidend für den Erfolg war auch, dass sich die ukrainischen Behörden das Programm in hohem Maße zu Eigen machten. Noch ausbaufähig sind die öffentliche Sichtbarkeit und Sensibilisierung für die spezifischen Programmauflagen.

Die mit den MFA-Maßnahmen unterstützten Reformen wurden auf die wichtigsten Grundsätze und Maßnahmen im Rahmen des auswärtigen Handelns der EU gegenüber der Ukraine abgestimmt. Darüber hinaus standen sie **in Einklang** mit den finanziellen Verpflichtungen der EU gegenüber der Ukraine sowie mit EU-Initiativen wie dem Aktionsplan zur Visaliberalisierung.

Die Bewertung kommt zu dem Ergebnis, dass die MFA-Programme aufgrund der längeren Laufzeit und der niedrigeren Zinssätze der MFA sowohl direkt als auch indirekt dazu

beigetragen haben, die **Tragfähigkeit der ukrainischen Staatsverschuldung zu verbessern**. Die MFA wirkte als Katalysator für zusätzliche bilaterale Geberhilfe und für ein stärkeres Anlegervertrauen.

Die Makrofinanzhilfe hatte **positive soziale Auswirkungen** in der Ukraine, da sie einen stärkeren Anstieg der Arbeitslosigkeit und größere Einkommensverluste für die Haushalte verhindert hat, indem die Krise eingedämmt und die Währung gestützt wurde. Die Programmauflage zur Stärkung des sozialen Sicherungsnetzes und insbesondere einem Ausgleichsmechanismus, um die Schutzbedürftigsten vor Energiepreiserhöhungen zu bewahren, war von entscheidender Bedeutung dafür, einkommensschwächere Haushalte vor höheren Energiepreisen zu schützen und größere Armut zu verhindern. Sie trug auch dazu bei, andere bedeutende Reformen im Energiebereich ohne soziale Unruhen voranzubringen, etwa die Modernisierung des nicht nachhaltigen Preisbildungsmodells. Ganz allgemein haben die an die MFA I und die MFA II geknüpften Auflagen im Bereich der Korruptionsbekämpfung – ein drängendes soziales Problem in der Ukraine – dazu beigetragen, dass Korruption weniger toleriert wird und die Kosten durch korruptionsbedingte Ineffizienzen gesunken sind.