

12.12.2023

# Ukraines fremtid i klemme i den tyske gældsbremse

EU's topmøde den 14. og 15. december handler om en revision af EU's langtidsbudget: Men Tyskland har budgetproblemer, og uden EU's største bidragsyder ser politisk enighed vanskeligt ud.

## Skrevet af

**Jan Høst Schmidt**

📞 +4553762708

✉️ [jhs@thinkeuropa.dk](mailto:jhs@thinkeuropa.dk)

## Kontakt



**Jan Høst Schmidt**

📞 +4553762708

✉️ [jhs@thinkeuropa.dk](mailto:jhs@thinkeuropa.dk)

# Hovedkonklusioner

- EU's topmøde den 14. og 15. december skal tage stilling til revisionen af EU's langtidsbudget. Centralt i dette er en Ukraine-reserve på 50 mia. euro, som sammen med militær bistand på 20 mia. euro fra European Peace Facility er afgørende for Ukraines fortsatte mulighed for at forsvare sig.
- Revisionen af EU's langtidsbudget bliver stats- og regeringscheferne næppe enige om. Men også støtten til Ukraine kan vise sig vanskelig at nå til enighed om.
- Ikke nok med at Ungarn og Slovakiet ikke vil acceptere støtten til Ukraine, Tyskland har også nationale budgetproblemer efter en dom fra forfatningsdomstolen, som stadfæster absolut respekt for den tyske gældsbremse.
- Budgetproblemerne ser ud til at lamme den tyske regerings handlemuligheder. Uden EU's største budgetbidragsyder ser en politisk enighed på topmødet svær ud.

EU-topmødet den 14. og 15. december 2023 kan blive afgørende for Ukraines fremtid. EU's stats- og regeringschefer skal diskutere, om EU som foreslået af Kommissionen skal påbegynde forhandlinger med Ukraine (sammen med andre lande) og tage stilling til Kommissionens forslag om en langtidshjælpepakke på 50 mia. euro til Ukraines rekonstruktion samt 20 mia. euro i flerårige militær bistand fra European Peace Facility (EPF).

Hjælpepakken med 50 mia. euro til støtte for Ukraines genopbygning er en del af Kommissionens forslag om et revideret langtidsbudget for 2021-27. Som altid er det vanskeligt at blive enige om at finde betaling for EU's politiske visioner. Denne gang er ingen undtagelse. Ved topmødet den 26. og 27. oktober då. var der stor uenighed om Kommissionens forslag til revision af langtidsbudgettet.[\[1\]](#) Den uenighed er ikke blevet mindre.

Der har ganske vist været en høj grad af enighed om støtten til både Ukraines genopbygning og den militære bistand bortset fra Ungarns premierminister Viktor Orban og Slovakiets premierminister Robert Fico. Viktor Orban har markeret sin modstand mod at åbne optagelses- forhandlinger med Ukraine og over for finansiel og militær støtte til Ukraine over for lederen af Det europæiske Råd, belgieren Charles Michel. Senest har han plæderet for, at punktet om optagelsesforhandlinger med Ukraine helt tages af dagsordenen.[\[2\]](#)

Forhandlingerne om langtidsbudgettet vanskeliggøres af, at Tyskland, EU's største bidragsyder til EU's budget og fredsfaciliteten, har nationale budgetproblemer pga. en

forfatningsdom, som med henvisning til den tyske forfatningsbestemte grænse for et årligt budgetunderskud på 0,35 pct. af BNP har erklæret regeringens forslag om at finansiere støtte til grøn omstilling og øgede forsvarsudgifter m.m. via off-budget fonde for forfatningsstridigt.[\[3\]](#)

Dette brief fokuserer på mulighederne for at finde en løsning på finansieringen af støtten til Ukraine, en finansiering som er meget central for Ukraine her og nu, hvor der også er politiske vanskeligheder i USA omkring bevilling af støtte til Ukraine,[\[4\]](#) og Ukraine måske står over for en kold vinter med russiske angreb på deres infrastruktur og en ny russisk offensiv. Briefet supplerer tidligere brief fra Tænk tanken om revideringen af EU's langtidsbudget.[\[5\]](#)

## Forslaget til revideret langtidsbudget var stærkt fokuseret på Ukraine

Kommissionens forslag til revision af EU's langtidsbudget (MFF) for 2021-27 blev fremlagt d. 20. juni og indeholder ekstra lån til Ukraine på 33 mia. euro over de næste fire år plus merudgifter på 65,8 mia. euro for budgettet til Ukraine, migration, forbedret europæisk konkurrenceevne, ekstra renteudgifter til finansiering af genopretningsfonden og ekstra administrationsudgifter jf. figur 1.

## Figur 1. Oversigt over Kommissionens forslag til revideret EU-MFF.

Mia. euro

|                                            |      |
|--------------------------------------------|------|
| Ukraine reserve                            | 50,0 |
| Heraf tilskud                              | 17,0 |
| Migration                                  | 15,0 |
| Bedre europæisk konkurrenceevne            | 10,0 |
| Ekstra renteudgifter (skøn)                | 18,9 |
| Øgede administrationsudgifter              | 1,9  |
| Forhøjelse af fleksibilitetsinstrument     | 3,0  |
| I alt merudgifter til EU-budget            | 65,8 |
| I alt ny støtte til politiske udfordringer | 98,8 |

Tabel: Tænk tanken EUROPA på baggrund af tal fra Kommissionen • Lavet med Datawrapper

Finansieringen af disse merudgifter vil, hvis accepteret af medlemslandene og Europa-Parlamentet, ske ved forøgede budgetbidrag fra medlemslandene baseret på landenes relative BNI per indbygger, hvorved rige lande som Danmark bidrager mest. [\[1\]](#) Danmark skal i så fald betale ca. 2,3 pct. af de samlede merudgifter på 65,8 mia. euro, svarende til 11,3 mia. kr. for 2024-27 eller ca. 2,8 mia. kr. per år.[\[2\]](#)

Både merudgifter og lån til Ukraine samles i en ny Ukraine reserve uden for langtidsbudgettets udgiftsloft. Merudgifterne til lånene (renter og administration) vil skulle finansieres efter BNI-nøglen, mens lånene optages af Kommissionen med en garanti fra medlemslandene, hvis Ukraine ikke kan betale. Lånene ydes til Ukraine på gunstige vilkår, hvor renten bestemmes af EU's indtil videre top-status (AAA) som låntager på de internationale lånemarkeder, men låneomkostningerne begrænses yderligere for Ukraine.[\[3\]](#) Det samlede beløb til Ukraine-reserven på 50 mia. euro over 4 år, altså 12,5 mia. euro pr år skal sammenlignes med, at EU i 2023 har bevilliget assistance til Ukraine i form af favorable makro-finansielle lån på 18,6 mia. euro.

# Bred enighed om støtte til Ukraine

Kommissionen havde forestillet sig, at landene skulle blive enige om revisionen af langtidsbudgettet inden udgangen af 2023. Der er imidlertid stadig dybe skillelinjer imellem landene. Især de nordiske lande inkl. Danmark, samt Holland, Tyskland og Østrig har presset på for en løsning udelukkende med reserven til Ukraine plus den militære bistand på 20 mia. finansieret uden for budgettet via European Peace Facility (EPF), som yder støtte til udenrigs- og forsvarspolitiske initiativer.[\[1\]](#)

Selvom der er bred opbakning til støtten til Ukraine er der dog stadig forbehold fra Ungarn og Slovakiet pga. deres nuværende regerings orientering mod Rusland og for Ungarns vedkommende håbet om at kunne afpresse Kommissionen og de andre lande en "handel", som vil indebære frigørelse af ungarske genopretningsmidler. Kommissionen har blokeret for udbetaling af disse midler, fordi Ungarn blandt andet ikke opfylder krav om uafhængige domstole.[\[2\]](#)

Det vil imidlertid være meget vanskeligt for Kommissionen og medlemslandene at bøje sig for Ungarns «handel» om udbetaling af genopretningsmidler til gennemførelse af den ungarske plan. Dels vil det undergrave Kommissionens position som garant for opfyldelse af betingelser for udbetaling af midler fra Genopretningsfonden, dels står Europa-Parlamentet og en række nationale parlamenter hårdt på, at Ungarn skal respektere retsstatsprincipper herunder om uafhængige domstole for at få penge fra Genopretningsfonden.

Ikke desto mindre rapporterer mediet Politico, at Kommissionen alligevel vil udbetale 10 mia. i indefrosne kohæsiionsmidler, fordi Ungarn har opfyldt visse betingelser. Sidstnævnte betvivles af repræsentanter fra Europa-Parlamentet.[\[1\]](#)

Orbans seneste brev til Det Europæiske Råds formand, Charles Michel henviser imidlertid ikke til en kompromis-mulighed. Brevet beder simpelthen om, at formanden tager punkterne om påbegyndelse af udvidelsesforhandlinger med Ukraine og finansiel støtte til Ukraine af dagsordenen, fordi beslutningerne ikke er ordentligt forberedte.[\[1\]](#)

## Der er stadig stor uenighed om resten af Kommissionens forslag

I løbet af forhandlingerne om de andre dele af Kommissionens forslag til revision af langtidsbudgettet for 2021-27 har en række lande, blandt andet Tyskland, Danmark og Sverige, henvist til, at Kommissionen ikke har gjort sit hjemmearbejde ordentligt, fordi Kommissionen ikke har peget på flere muligheder for at finde besparelser til finansiering af de resterende merudgifter på knap 50 mia. euro til udgifter til migration, EU's konkurrenceforbedring, øgede renteudgifter til lån for Genopretningsfonden og administrationsudgifter m.m.[\[2\]](#)

Danmark og andre lande har således peget på, at Kommissionens tal viser 16 mia. euro ikke-fordelte midler i det eksisterende langtidsbudget. Landene peger på, at Kommissionen må forsøge at finde yderligere besparelser blandt de eksisterende budgetmidler. Det nævnes også ifølge mediet Politico, at den tyske kansler, Scholz er negativ overfor at bevillige flere penge til EU-budgettet udover reserven til Ukraine.[\[3\]](#)

Det spanske formandskab har præsenteret et kompromisforslag, som Financial Times har betegnet som et katastrofe-budget.[\[4\]](#) Forslaget peger på besparelser på 5, 10 og 20 mia. euro på det eksisterende budget eksklusive landbrugsstøtten og samhørighedsstøtten. Det betegnes som utilstrækkeligt af Tyskland, Holland, de nordiske lande og de øst- og centraleuropæiske lande, mens de sydlige lande afviser besparelserne.[\[5\]](#)

Senest har formanden for Det Europæiske Råd, belgieren Charles Michel, præsenteret et forslag, som ifølge mediet Politico foreslår at omfordele mere end 12 mia. euro fra det eksisterende langtidsbudget. Det forslag skulle være blevet mødt med positive tilkendegivelser fra de nordiske lande,[\[6\]](#) som alle tre har foreslået at hidtil ikke fordelte budgetmidler på 16-18 mia. euro skal bruges sammen med en omfordeling af andre dele af langtidsbudgettet.[\[7\]](#) Om de sydlige lande er enige heri vides ikke.

## Tyskland er havnet i akutte budgetproblemer

Tyskland har længe haft en diskussion af sine egne budgetbegrænsningsregler, som forfatningsmæssigt begrænser det årlige tyske budgetunderskud til 0,35 pct. af landets BNP, den såkaldte gældsbremse. Gældsbremsen blev suspenderet under først Covid-pandemien og herefter i 2022 pga. krigen i Ukraine. I den forbindelse har den tyske regering opbygget diverse fonde uden for det årlige budget baseret på bevilget lånoptagelse til krisehjælp, grøn omstilling og øgede forsvarsudgifter. Ideen var at bruge disse midler i løbet af budgetårene 2023-2025 og på den måde

komme uden om besparelser på andre udgiftsområder eller skatteforhøjelser for at finansiere de øgede udgifter.[\[1\]](#)

Efter den tyske forfatningsdomstols afgørelse den 15. november 2023 om krav om en mere striks overholdelse af gældsbremsen, er den tyske regering næsten gået i koma iflg. visse politiske iagttagere. Lån, der er afsat til ét formål, coronabekæmpelse, kan ikke bruges på noget andet som klimatiltag. Lige så forfatningsstridigt er det at rykke lån, der er optaget i et år, over til de efterfølgende år.[\[2\]](#)

Finansminister Lindner har fået vedtaget en suspension af gældsbremsen for 2023 med tilbagevirkende kraft med henvisning til Ukraine, men har understreget, at gældsbremsen skal overholdes igen i 2024.[\[3\]](#) Derudover vil det være uholdbart, hvis fremtidige budgetter er afhængige af, om gældsbremsen kan suspenderes eller ej. Ved hver suspension løber Tyskland samtidig risikoen for endnu en retssag.[\[4\]](#) Det er i skrivende stund også uvist, om det justerede budget for 2023 holder vand.[\[5\]](#) Det står allerede nu klart, at regeringen ikke vil kunne nå at vedtage en finanslov for 2024 i det indeværende år.[\[6\]](#)

## De tyske budgetproblemer ser ud til at lamme regeringen

Ifølge EU's budget-kommissær, østrigeren Johannes Hahn, fører denne situation til, at Tyskland ikke er aktiv i forhandlingerne omkring EU's langtidsbudget. Hahn henviser også til, at problemet med Ungarns blokering af støtte til Ukraine eventuelt kan klares ved at lave en konstruktion, hvor hvert medlemsland bidrager separat til Ukraine reserven. En sådan konstruktion er mere administrativ besværlig, men mulig.[\[1\]](#)

Men uden den største bidragyder til EU's budget, så er det vanskeligt at forestille sig en løsning på budgetspørgsmålet, inklusive støtten til Ukraine. Det samme er tilfældet for den militære støtte på 20 mia. euro via EPF jf. ovenfor.

Den tyske kansler Olaf Scholz (SPD) har allerede været afvisende over for bidrag til at finansiere flere merudgifter til EU's budget udover støtten til Ukraine.[\[2\]](#) Han indrømmer, at det efter dommen fra Forfatningsdomstolen i Karlsruhe bliver sværere for enhver fremtidig tysk regering at gennemføre den nødvendige investeringspolitik.[\[3\]](#) Det gør det også, fordi tyske meningsmålinger efter dommen i Karlsruhe viser, at et flertal af tyskerne på 61 pct. ønsker at fastholde den tyske gældsbremse, og 57 pct. ønsker, at regeringen skal spare.[\[4\]](#)



Det er i skrivende stund uklart, hvad en tysk regering kan binde sig til af budgetmæssige forpligtelser, og hvor langt den nuværende regering vil gå. Dermed risikerer den tyske forfatningsdom og paralyseringen af den tyske koalitionsregering mht. at finde løsninger på denne situation at blokere for EU's støtte til Ukraine i en meget kritisk situation for Ukraine, hvor også USA's støtte vakler pga. interne politiske problemer.<sup>[1]</sup> De amerikanske politiske problemer forstærkes af, at meningsmålinger peger på, at næsten halvdelen af amerikanerne synes, at præsident Biden giver for mange penge til Ukraine.<sup>[2]</sup>

[1] [https://www.nytimes.com/2023/12/06/us/politics/biden-ukraine-funding.html?campaign\\_id=2&emc=edit\\_th\\_20231207&instance\\_id=109516&nl=todaysheadlines&regi\\_id=7](https://www.nytimes.com/2023/12/06/us/politics/biden-ukraine-funding.html?campaign_id=2&emc=edit_th_20231207&instance_id=109516&nl=todaysheadlines&regi_id=7)

[2] <https://www.ft.com/content/2447a4b4-bbff-4439-a96c-e3c5404ed105?emailId=924c9d81-fccd-49dc-bf56-3d1d82572927&segmentId=488e9a50-190e-700c-cc1c-6a339da99cab>

[1] <https://www.politico.eu/article/germany-distracted-eu-budget-commission-johannes-hahn/>

[2] <https://www.politico.eu/newsletter/brussels-playbook/how-madrid-won-eu-backing-for-middle-east-peace-summit/>

[3] <https://www.ft.com/content/5e943881-9368-47f1-9c99-b271e5396e1c?desktop=true&segmentId=7c8f09b9-9b61-4fbb-9430-9208a9e233c8#myft:notification:daily-email:content>

[4] <https://www.spiegel.de/politik/deutschland/schuldenbremse-mehrheit-der-deutschen-ist-laut-spiegel-umfrage-gegen-abschaffung-a-fae2b934-eb2b-4c6a-80b6-9479ae7a30b5>

[1] Ibid.

[2] <https://thinkeuropa.dk/debatindlaeg/2023-12-hold-igen-med-skadefryden-europa>

[3] <https://www.zeit.de/politik/deutschland/2023-12/haushalt-debatte-christian-lindner-schuldenbremse>

[4] Ibid.

[5] <https://www.tagesschau.de/inland/innenpolitik/nachtragsaushalt-haushaltsausschuss-anhoerung-100.html>

[6] <https://www.sueddeutsche.de/politik/haushalt-2024-streit-bundesregierung-1.6314860>



[1] <https://www.politico.eu/article/hungary-pm-viktor-orban-rejects-talks-on-ukraine-eu-membership-bid/>

[2] [https://www.ft.com/content/94c42ea7-72e5-4de1-904b-79b987d8e4ea?](https://www.ft.com/content/94c42ea7-72e5-4de1-904b-79b987d8e4ea?desktop=true&segmentId=7c8f09b9-9b61-4fbb-9430-9208a9e233c8#myft:notification:daily-email:content)

[desktop=true&segmentId=7c8f09b9-9b61-4fbb-9430-](https://www.ft.com/content/94c42ea7-72e5-4de1-904b-79b987d8e4ea?desktop=true&segmentId=7c8f09b9-9b61-4fbb-9430-9208a9e233c8#myft:notification:daily-email:content)

[9208a9e233c8#myft:notification:daily-email:content](https://www.ft.com/content/94c42ea7-72e5-4de1-904b-79b987d8e4ea?desktop=true&segmentId=7c8f09b9-9b61-4fbb-9430-9208a9e233c8#myft:notification:daily-email:content) og

<https://www.politico.eu/newsletter/brussels-playbook/how-madrid-won-eu-backing-for-middle-east-peace-summit/>

[3] Ibid.

[4] [https://www.ft.com/content/d76cc0f8-513e-4748-a457-d56ccfef2b7c?](https://www.ft.com/content/d76cc0f8-513e-4748-a457-d56ccfef2b7c?segmentId=114a04fe-353d-37db-f705-204c9a0a157b)

[segmentId=114a04fe-353d-37db-f705-204c9a0a157b](https://www.ft.com/content/d76cc0f8-513e-4748-a457-d56ccfef2b7c?segmentId=114a04fe-353d-37db-f705-204c9a0a157b)

[5] Ibid og <https://www.politico.eu/newsletter/brussels-playbook/eib-president-comes-to-ukraine-bearing-gifts/>

[6] <https://www.politico.eu/newsletter/brussels-playbook/europes-democracy-problem/>

[7] <https://www.politico.eu/newsletter/brussels-playbook/brussels-eyes-puigdemonts-get-out-of-jail-free-card/>

[1] <https://www.politico.eu/newsletter/brussels-playbook/eu-billions-for-putins-buddy/>

[1] [https://fpi.ec.europa.eu/what-we-do/european-peace-facility\\_en](https://fpi.ec.europa.eu/what-we-do/european-peace-facility_en)

[2] <https://www.politico.eu/article/european-council-summit-eu-leaders-israel-palestine-hamas-ukraine-war-migrati>;

<https://www.politico.eu/article/hungary-viktor-orban-threatens-to-blow-up-eu-ukraine-policy-european-union/> og

<https://www.politico.eu/article/hungary-pm-viktor-orban-rejects-talks-on-ukraine-eu-membership-bid/>

[1] [https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/eu-budget/long-term-eu-budget/2021-2027/documents\\_en](https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/eu-budget/long-term-eu-budget/2021-2027/documents_en)

[2] Egne beregninger baseret på dansk andel på 2,3 pct. og en kurs på 7,45 kr. per euro.

[3] [https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/eu-budget/long-term-eu-budget/2021-2027/documents\\_en](https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/eu-budget/long-term-eu-budget/2021-2027/documents_en)

[1] <https://www.politico.eu/article/european-council-summit-eu-leaders-israel-palestine-hamas-ukraine-war-migrati>

[2] <https://www.politico.eu/article/hungary-viktor-orban-threatens-to-blow-up-eu-ukraine-policy-european-union/> og

<https://www.politico.eu/article/hungary-pm-viktor-orban-rejects-talks-on-ukraine-eu-membership-bid/>

[3] <https://thinkeuropa.dk/debatindlaeg/2023-12-hold-igen-med-skadaefryden-europa> og <https://www.ft.com/content/c0d9c754-a9c0-415c-bdaf-03af3bf191aa?desktop=true&segmentId=7c8f09b9-9b61-4fbb-9430-9208a9e233c8#myft:notification:daily-email:content>.

[4] [https://www.nytimes.com/2023/12/06/us/politics/biden-ukraine-funding.html?campaign\\_id=2&emc=edit\\_th\\_20231207&instance\\_id=109516&nl=todaysheadlines&regi\\_id=7](https://www.nytimes.com/2023/12/06/us/politics/biden-ukraine-funding.html?campaign_id=2&emc=edit_th_20231207&instance_id=109516&nl=todaysheadlines&regi_id=7)

[5] <https://thinkeuropa.dk/brief/2023-06-forhandlingerne-om-revision-af-eus-langtidsbudget-bliver-vanskelige>