

Alliance Sud, Februar 2024

Wiederaufbau der Ukraine: umfassend und ausserordentlich

Es ist unumstritten, dass der Wiederaufbau der Ukraine umfassende Mittel benötigt und dafür die Solidarität der internationalen Staatengemeinschaft gefragt ist. Um es mit den Worten der Partei Die Mitte zu sagen: «*Der Krieg Russlands gegen die Ukraine ist [...] ein Jahrhundertereignis, welches [...] auch als solches gehandhabt werden muss.*»¹ Auch die Schweiz muss einen substanziellen finanziellen Beitrag zum Wiederaufbau der Ukraine leisten. Im Parlament wurden bereits verschiedene Vorstösse zu diesem Thema lanciert (z. B. [Motion 23.3056](#); [Motion 23.3437](#)). Die Fachkommission des Nationalrats in diesem Anliegen – die Finanzkommission (FK-N) – empfiehlt ihrem Rat die Schaffung eines Fonds für den Wiederaufbau der Ukraine (Motion [23.4350](#)). Der dadurch zur Verfügung gestellte Betrag soll ausserordentlich und nicht zu Lasten des ordentlichen Budgets der internationalen Zusammenarbeit verbucht werden.

Vernehmlassungsvorlage zur Strategie der internationalen Zusammenarbeit 2025-2028

Angesichts der aktuellen finanzpolitischen Rahmenbedingungen wurde rasch klar, dass eine Co-Finanzierung aller Departemente für den Wiederaufbau der Ukraine keine Mehrheit im Bundesrat finden wird. So haben EDA und WBF im Juni 2023 im Rahmen der Vernehmlassung zur Strategie der internationalen Zusammenarbeit 2025-2028 einen gemeinsamen Finanzierungsvorschlag gemacht. Von 2025 bis 2028 sollen 650 Millionen Franken für den Wiederaufbau der Ukraine aus dem Topf der internationalen Zusammenarbeit (IZA) genommen werden. Zusammen mit der Humanitären Hilfe (HH) und der Entwicklungszusammenarbeit sollen insgesamt 1,5 Milliarden Franken, das sind 13% der gesamten IZA-Mittel, an die Ukraine gehen.

Die Analyse der Vernehmlassungsantworten zeigt deutlich, dass eine überwältigende Mehrheit von 85% der Stellungnahmen, die vom Bundesrat vorgeschlagene Mittelzuweisung nicht unterstützt. 75% der Stellungnahmen sagen, dass die Ukraine-Hilfe nicht zulasten anderer IZA-Regionen und Schwerpunkte, wie etwa Subsahara-Afrika oder dem Mittleren Osten, gehen darf (siehe Abbildung 1).

Keine der Parteien ausser der SVP – die notabene gemäss ihrem Parteiprogramm die Entwicklungszusammenarbeit abschaffen möchte – unterstützt die Finanzierung des Wiederaufbaus der Ukraine aus der IZA. Die Grünen, SP, Grünliberalen und die Mitte fordern mit klaren Worten zusätzliche Mittel für die Ukraine ausserhalb der IZA. Und auch die FDP fordert, dass zumindest die Gelder für den Wiederaufbau nicht aus dem IZA-Budget kommen. Es wurde somit ein eindeutiges Signal an Regierung und Parlament gesendet, dass der Wiederaufbau nicht aus der IZA finanziert werden soll. Ein Festhalten an den 1,5 Milliarden Franken aus dem IZA-Budget kommt somit einer völligen Missachtung der Vernehmlassung gleich.

¹ [Vernehmlassungsantwort](#) der Partei Die Mitte zur IZA-Strategie 2025-2028

Ukraine-Hilfe soll nicht zulasten anderer IZA-Regionen und Schwerpunkte gehen

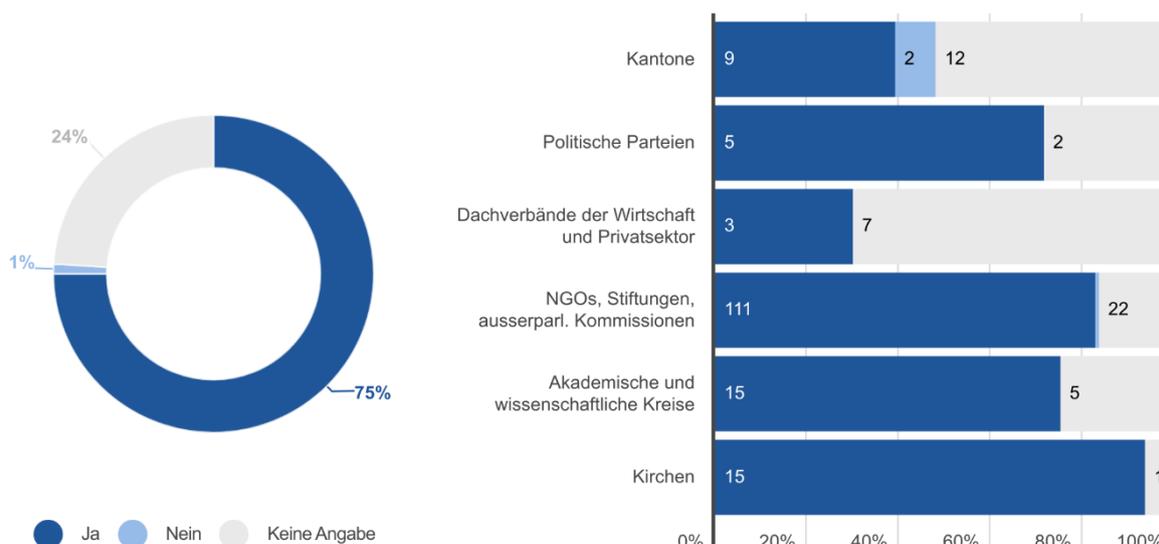


Abbildung 1: Die Vernehmlassung der IZA-Strategie 25-28 zeigt deutlich, dass die Ukraine-Hilfe nicht zulasten anderer IZA-Regionen und Schwerpunkte gehend darf. Quelle: [Stellungnahmen zum Entwurf der IZA-Strategie 25-28](#)

Weshalb die ausserordentliche Verbuchung angebracht ist

Die finanzpolitische Lage in der Schweiz ist aufgrund der vom Parlament beschlossenen Erhöhung der Militärausgaben und der rigorosen Interpretation der Schuldenbremse angespannt. Angesichts der vielfältigen Krisen weltweit stellt sich deshalb die entscheidende Frage, ob der Nutzen noch tieferer Schulden deren Kosten aufwiegt?² Selbst die Finanzkommission des Nationalrates kommt mit ihrer Kommissionsmotion zum Schluss: Der Wiederaufbau der Ukraine muss und kann ausserordentlich verbucht werden.

Notwendige Investitionen in eine nachhaltige und friedliche Weltgemeinschaft sind heute dringlicher denn je. Deshalb darf es nicht sein, dass der Wiederaufbau der Ukraine aus dem Topf der internationalen Zusammenarbeit bezahlt wird. Da die Schuldenbremse keine ordentliche Verbuchung von solch grossen Beträgen erlaubt, ohne in anderen Bereichen massiv zu sparen, müssen die Ausgaben für den Wiederaufbau dringend ausserordentlich verbucht werden.

Wird damit ein Präzedenzfall geschaffen?

In den politischen Diskussionen zur Ukrainefinanzierung wird angeführt, dass der finanzielle Spielraum der Schweiz extrem eingeschränkt sei, eine ausserordentliche Verbuchung des Ukraine-Wiederaufbaus nicht möglich sei und einen Präzedenzfall schaffen würde. Keine der drei Aussagen hält den Fakten Stand. Die Schweiz hätte einen viel grösseren finanziellen Spielraum:

- Die Diskussion über die Schuldenbremse krankt an grundlegenden Missverständnissen:
 - Staatsschulden müssen im Unterschied zu Schulden von Privaten und Unternehmen nicht zurückbezahlt werden. Zur Rückzahlung von Staatsschulden können neue Schulden in gleichem Umfang aufgenommen werden, ohne dass sich am Schuldenstand etwas ändert. Entsprechend ist ein kompletter Abbau aller Staatsschulden weder nötig noch sinnvoll.

² Brühlhart, Marius (2023): [Ist die Schuldenpolitik zu streng?](#) In: Die Volkswirtschaft.

- Den Schulden des Staates stehen umfangreiche Vermögenswerte gegenüber. Die Schweiz ist einer der wenigen Staaten, die mehr Vermögen als Schulden aufweisen. Damit wird sie auch mittel- bis langfristig gute Konditionen auf den Kapitalmärkten erhalten.
- Die von der Schweiz angewendete Grösse der absoluten Schulden in Franken ist irrelevant. Bedeutend sind die Schulden im Verhältnis zum BIP und diese Kennzahl nimmt in der Schweiz trotz Corona-Hilfspaket ab (siehe Abbildung 2).

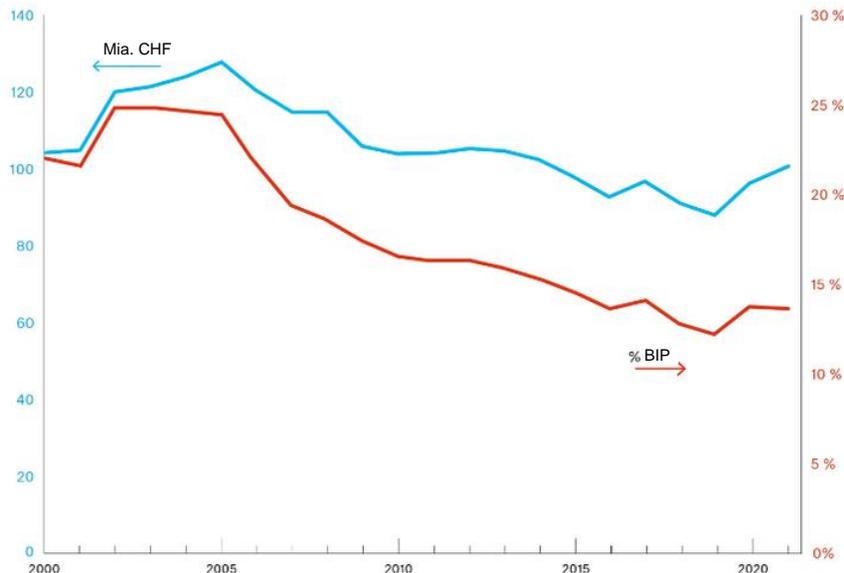


Abbildung 2: Entwicklung der Schweizer Staatsverschuldung: Die Schulden der Schweiz haben in den letzten Jahren markant abgenommen. Quelle: Tille, Cédric (2023)

- Der Bund selbst weist auf die Diskrepanz zwischen dem internationalen Standard zur Nachhaltigkeit von Schulden und der Schweizer Praxis hin: Einerseits gibt es das Nachhaltigkeitskonzept, das «dem international von OECD, IWF und EU-Kommission anerkannten Standard (entspricht). Danach sind die öffentlichen Finanzen nachhaltig, wenn die Staatsschulden im Verhältnis zum BIP (Schuldenquote) auf einem ausreichend tiefen Niveau stabilisiert werden können. Die Schuldenbremse des Bundes ist restriktiver. Sie stabilisiert die Schulden des Bundes zu ihrem nominalen Wert in Franken.»³
- Der Ökonom Cédric Tille, Professor am renommierten Geneva Graduate Institute und ehemaliges Mitglied des Bankrats der Schweizerischen Nationalbank, kommt in einer Analyse⁴ im Auftrag von Alliance Sud zum Schluss: Aus ökonomischer Sicht gibt es für den Bund keinen Grund zu sparen. Im Gegenteil: Die aussergewöhnlich tiefe Staatsverschuldung der Schweiz macht in den nächsten Jahren zusätzliche Investitionen möglich: Bis 2030 stehen gemäss Tille mindestens 15 Milliarden Franken für Mehrausgaben zur Verfügung, bis 2050 sogar 25 Milliarden Franken – ohne dass sich die extrem niedrige Schuldenquote der Schweiz signifikant erhöht.

Eine Finanzierung ausserhalb der Schuldenbremse ist eine politische, keine juristische Frage:

- Finanzpolitische Entscheidungen, inklusive Fragen des Budgets, liegen in den Händen des Parlaments. Wie die Behandlung der Corona-Krise oder die Unterstützung der Geflüchteten mit

³ Botschaft über die Legislaturplanung 2023-2027, Anhang 4: [Legislaturfinanzplan 2025-2027](#), S. 86

⁴ Tille, Cédric (2023): [Medium and long-term outlook for the Swiss Confederation's debt: when are adjustments needed, and by how much?](#)

Schutzstatus S gezeigt hat, ist die Anwendung der Ausserordentlichkeit eine politische Entscheidung und keine juristische.

Der Extremfall des Ukraine-Kriegs schafft keinen Präzedenzfall:

- Anzuerkennen, dass die Finanzierung des Ukraine-Wiederaufbaus nicht aus dem ordentlichen Budget gestemmt werden kann, bedeutet nicht, dass Tür und Tor für weitere Ausgaben geöffnet würden. Es ist unbestritten, dass der Angriffskrieg eine Dimension hat, die mit keinem anderen Ereignis innerhalb Europas in jüngster Vergangenheit zu vergleichen ist. Dem muss auch finanzpolitisch Rechnung getragen werden.

Fazit

Die Finanzierung des Wiederaufbaus der Ukraine aus dem Budget der internationalen Zusammenarbeit würde zu einem verheerenden Paradigmenwechsel in der Schweizer IZA führen. Der neue Fokus würde auf kurzfristigen Krisenherden und der humanitären Hilfe liegen, gleichzeitig würde das langfristige und stabilisierende Engagement der Entwicklungszusammenarbeit, für welches die Schweiz bekannt ist, massiv reduziert. So würde insbesondere bei den Ländern des Globalen Südens gespart, welche ohnehin unter der Klimakrise, den Folgen der Coronakrise und der Schuldenlast leiden. Dies ginge ganz besonders auf Kosten des Schweizer Engagements in Subsahara-Afrika. Jetzt bei der internationalen Zusammenarbeit zu sparen, würde bedeuten, dass noch mehr Menschen in Armut und Not getrieben werden.

Die Ukraine ist für ihren Wiederaufbau auf die internationale Solidarität angewiesen. Die neutrale Schweiz nimmt dabei eine besondere Rolle ein. Sie ist zwar ein wichtiger Standort der Rüstungsindustrie, liefert aber im Unterschied zu anderen Ländern mit einem ähnlichen Profil keine Waffen. Dementsprechend sollte ihr Beitrag an die Humanitäre Hilfe und den Wiederaufbau umso bedeutender sein. Die Schweiz muss ihrem Ruf als verlässliche Partnerin und ihrer humanitären Tradition gerecht werden und die Ukrainehilfe deshalb ausserordentlich finanzieren.

Kontakt: Andreas Missbach, andreas.missbach@alliancesud.ch,
 Laura Ebnetter, laura.ebnetter@alliancesud.ch